



IA MPSVR SR



EURÓPSKA ÚNIA

Európsky sociálny fond
Európsky fond regionálneho rozvoja



OPERAČNÝ PROGRAM
ĽUDSKÉ ZDROJE

2019

Autorský kolektív RÚZ

Analýza 10 najproblematickejších noriem z hľadiska Goldplatingu

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 – 02/2023

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	5
ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK	6
MANAŽÉRSKE ZHRNUTIE	8
ÚVOD	17
1. POJEM SMERNICA	19
1.1. Problém oneskorenej transpozície	22
1.2. Implementácia smerníc	24
2. POJEM GOLD-PLATING A PODOBY GOLD-PLATINGU	26
2.1. Odporúčania ako predísť neopodstatnenému gold-platingu	33
2.2. Dôležitosť hodnotenia materiálov v prípade transpozície (z hľadiska identifikácie gold-platingu) z pohľadu RIA	34
2.3. Príklady krajín správnej transpozície v EÚ	36
2.4. Gold-plating v právnej úprave Slovenskej republiky	45
3.1. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a v zákone č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov	48
3.2. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov	54
3.3. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov	63
3.4. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov	73

3.5. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov	85
3.6. Gold-plating identifikovaný v zákone o zálohovaní jednorazových obalov na nápoje a o zmene a doplnení zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov	90
3.7. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov	102
3.8. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov	108
3.9. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov	112
3.10. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 157/2018 Z. z. o metrológii v znení neskorších predpisov	120
3.11. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 529/2010 Z. z. o environmentálnom navrhovaní a používaní výrobkov (zákon o ekodizajne) v znení neskorších predpisov	125
3.12. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 90/2016 Z. z. o úveroch na bývanie v znení neskorších predpisov	128
3.13. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov	132
3.14. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel v znení neskorších predpisov	138
4. NÁVRHY A OPATRENIA	147
ZÁVER	151
ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV	154

ZOZNAM ILUSTRÁCIÍ A ZOZNAM TABULIEK

Tabuľky:

Tabuľka 1: Hodnotiaca tabuľka jednotného trhu.....	23
Tabuľka 2: Výpočet úrokov z omeškania pri výbere variabilnej sadzby.....	77
Tabuľka 3: Výpočet úrokov z omeškania pri výbere fixnej sadzby.....	78
Tabuľka 4: Krajiny so zavedeným zálohovým systémom a rok zavedenia.....	94
Tabuľka 5: Krajiny plánujúce zavedenie zálohového systému a plánovaný rok zavedenia.....	96
Tabuľka 6: Vstupné parametre nulového scenára pre systém zálohovania jednorazových obalov na nápoje	100
Tabuľka 7: Odhad nákladov povinnosti podrobiť vozidlo technickej kontrole	107
Tabuľka 8: Pokuty udelené v správnom konaní najväčším hráčom na MO trhu s potravinami	117
Tabuľka 9: Príloha č. 1 zákona, sadzby dane pre úžitkové vozidlá a autobusy s 1 resp. 2 nápravami.....	138
Tabuľka 10: Príloha I smernice, sadzby dane pre ťažké nákladné vozidlá	140
Tabuľka 11: Ročné sadzby dane na ťažké úžitkové vozidlá v ČR.....	143
Tabuľka 12: Modelový príklad - Rozdiel medzi sadzbami dane z ŤÚV v SR a ČR	145

Grafy:

Graf 1: Vývoj počtu chorôb z povolania a ohrození chorobou z povolania	72
Graf 2: Štatistika nových úverov na bývanie	131

ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK

a pod. – a podobne

atď. – a tak ďalej

BOZP – bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci

čl. – článok

ČR – Česká republika

DPH – daň z pridanej hodnoty

ECB – Európska centrálna banka

EHS – Európske hospodárske spoločenstvo

ES – Európske spoločenstvo

EUR – euro

EÚ – Európska únia

FO – fyzická osoba

IEP – Inštitút environmentálnej politiky

M1 – kategória vozidla

mil. – milión

MH SR – Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky

MO – maloobchod

MS SR – Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky

MSP – mikro, malé a stredné podniky

MŽP SR – Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky

N1 – kategória vozidla

napr. – napríklad

NBS – Národná banka Slovenska

ObZ – Obchodný zákonník

ods. – odsek

OR SR – obchodný register Slovenskej republiky

PET – Polyetylén tereftalát

písm. – písmeno

PO – právnická osoba

PZS – pracovná zdravotná služba

resp. – respektíve

RIA – Regulatory Impact Assessment

SR – Slovenská republika

SZČO – samostatne zárobkovo činná osoba

ŠVPS SR – Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky

t. j. – to jest

ŤÚV – ťažké úžitkové vozidlo

ZoOR – zákon o obchodnom registri



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

Z. z. – zbierka zákonov

MANAŽÉRSKE ZHRNUTIE

Cieľom analýzy bol opis problému zbytočne zaťažujúcej transpozície, ktorá sa odborne nazýva aj gold-plating, jeho následná identifikácia v právnom poriadku Slovenskej republiky a návrh riešenia ako mu predchádzať. O gold-platingu možno hovoriť vtedy, keď členský štát Európskej únie transponuje smernicu nad rámec jej minimálnych požiadaviek, pričom týmto dôjde ku zbytočnému regulačnému a mnohokrát aj finančnému zaťaženiu dotknutých subjektov.

Právny predpis, v ktorom bol gold-plating identifikovaný	Problém, ktorý identifikovaný gold-plating spôsobuje
Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov	1. Duplicitné vytváranie povinností pre podnikateľov v podobe predkladania listín do zbierky listín, ktoré smernica nevyžaduje. Slovenská republika vyžaduje zverejňovanie živnostenského oprávnenia v zbierke listín, hoci táto požiadavka nevyplýva zo smernice. 2. Zavedený duálny systém úrokov z omeškania, kde jeden tvorí pevná sadzba a druhý variabilná sadzba, pričom takýto systém duálnych úrokov z omeškania spôsobuje neistotu v obchodnoprávných vzťahoch.

	3. Preukazovanie vlastníckeho oprávnenia k nehnuteľnosti, ktorá má byť zapísaná ako sídlo spoločnosti. 4. Slovenská republika vyžaduje o 5 % vyššie splatenie menovitej hodnoty všetkých akcií ako smernica pred zápisom akciovej spoločnosti do obchodného registra. Kým smernica vyžaduje splatenie 25 % menovitej hodnoty všetkých akcií, Slovenská republika vyžaduje splatenie 30 % menovitej hodnoty peňažných vkladov.
Zákon č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov spolu so zákonom č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov	Vyžadovanie živnostenského oprávnenia, aby bolo obligatórnou súčasťou návrhu na zápis do obchodného registra, hoci smernica zápis do obchodného registra nepodmieňuje získaním licencie (živnostenského oprávnenia).
Zákon č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov	1. Rozšírenie definície klamlivej obchodnej praktiky nad rámec smernice, čím sú slovenskí podnikatelia nútení dodržiavať prísnejšie normy ako to predpokladá právo Európskej únie. V prípade ich nedodržania sú sankcionovaní, hoci podľa predpisov práva Európskej únie sa nedopustili

	priestupku a neporušili žiadne zo svojich povinností. 2. Nevyužitie možnosti ustanoviť výnimky z povinnosti označovania výrobkov súčasne predajnou a jednotkovou cenou.
Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov	1. Obmedzenie spôsobu poskytovania pracovnej zdravotnej služby zamestnávateľa, keďže túto činnosť môže podľa vnútroštátnej úpravy vykonávať iba zo strany verejného zdravotníka s praxou na pracovisku orgánu verejného zdravotníctva alebo pracovnej zdravotnej služby v trvaní najmenej dva roky, oprávnených pracovných zdravotných služieb dodávateľským spôsobom a lekára so špecializáciou, čo sa dotkne zamestnávateľov zamestnancov zaradených v 1. a 2. kategórii. 2. Zavedenie administratívnej povinnosti zamestnávateľa oznámiť každoročne do 15. januára v elektronickej podobe príslušnému orgánu verejného zdravotníctva údaje týkajúce sa zamestnancov spadajúcich do 2. kategórie, v prípade, že predmetnú

	povinnosť poruší hrozí mu pokuta do 20 000 eur.
Zákon o zálohovaní jednorazových obalov na nápoje a o zmene a doplnení zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov	1. Zavedenie zálohového systému na jednorazové obaly na nápoje skôr ako to predpokladá smernica. 2. Stanovenie cieľa zabezpečiť 90 % podielu recyklácie plastových fliaš do roku 2025, pričom smernica predpokladá do roku 2025 77% podiel recyklácie.
Zákon č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov	Požiadavka na prevádzkovateľov motorových vozidiel kategórie M1 a N1 podrobiť tieto vozidlá technickej kontrole, aj mimo zákonom stanovených termínov, po dopravných nehodách alebo škodových udalostiach, ktoré mali vplyv na hlavné bezpečnostné prvky. Nad rámec smernice o pravidelnej kontrole technického stavu motorových vozidiel je však slovenskou právnou úpravou vyžadované, aby sa vozidlo pred technickou kontrolou podrobilo oprave v certifikovanom servise.
Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov	1. Rozšírenie pojmu hospodárska jednotka, pričom definícia v zákonníku práce je v

príklom rozpore s judikatúrou Súdneho dvora. Slovenská republika vyžaduje na naplnenie pojmu hospodárskej jednotky kumuláciu zdrojov hmotných zložiek, nehmotných zložiek a osobných zložiek, hoci mnohokrát ide o požiadavku, ktorú nie je možné naplniť a zároveň nie je v súlade ani s právom Európskej únie a jej judikatúrou.

2. Neuplatnenie ponúkanej možnosti upraviť výnimky upravených v článku 4 ods. 1 smernice Európskej únie. Nevyužitie výnimiek z pravidiel, ktoré ponúka Európska únia má väčšinou negatívne účinky, nakoľko to môže spôsobiť nižšiu konkurencieschopnosť slovenských podnikateľov v porovnaní s inými členskými krajinami, kde uplatnili možné výnimky, čím sa ich právna úprava stáva menej prísnou.

3. Zavedenie aktívnej možnosti zamestnanca vzniesť nesúhlas k zásadnej zmene pracovnoprávných podmienok, pričom smernica jasne ustanovuje, že zmena má pôsobiť v neprospech zamestnanca. Predmetné znamená, že v podmienkach Slovenskej republiky má zamestnanec možnosť ukončiť pracovný

	pomer dohodou aj keby zmena pracovnoprávných podmienok bola v jeho prospech.
Zákon č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov	Nad rámec cieľa európskej legislatívy sankcionuje prevádzky pri zistených porušeníach zákona. Podľa európskej legislatívy má byť sankcia účinná, primeraná a odrádzajúca, avšak Slovenská republika výškou sadzby pre uloženie pokuty v niektorých prípadoch až do 5 mil. eur predmetný cieľ nedosiahla. Pokuta nemá byť pre podnikateľa likvidačná, tak ako je tomu v mnohých prípadoch na Slovensku.
Zákon č. 157/2018 Z. z. o metrológii v znení neskorších predpisov v spojení s vyhláškou Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 533/2007 o podrobnostiach o požiadavkách na zariadenia spoločného stravovania	Zavedenie povinnosti merať teplotu v chladiacich a mraziacich zariadeniach s kalibrovanými teplomerami, pričom každý spotrebič musí disponovať vlastným kalibrovaným teplomerom.

Zákon č. 529/2010 Z. z. o environmentálnom navrhovaní a používaní výrobkov (zákon o ekodizajne)	Zavedenie informačnej povinnosti podnikateľov resp. výrobcov nad rámec vyžadovaný smernicou. Ide o informačnú povinnosť podnikateľa resp. výrobcu vo vzťahu k spotrebiteľom o charakteristike výrobku. Kým smernica o ekodizajne sa obmedzuje len na všeobecnú informačnú povinnosť, bez určenia konkrétnych povinností, Slovenská republika sa rozhodla pre konkretizáciu jednotlivých povinností, čím došlo k zavedeniu nových povinností pre výrobcu a zvýšeniu administratívnych nákladov.
Zákon č. 90/2016 Z. z. o úveroch na bývanie a o zmene a doplnení niektorých zákonov	1. Stanovenie limitu náhrady veriteľa vo výške 1 % z predčasne splatenej sumy úveru na bývanie v praxi nereflektuje skutočné náklady úverových inštitúcií vzniknuté v súvislosti s predčasným splatením takéhoto úveru, a tým pádom upiera veriteľovi, v priamom rozpore so smernicou EÚ, právo na spravodlivú a objektívnu náhradu. 2. V prípade zmlúv o úvere na bývanie uzatvorených v cudzej mene predstavuje právo spotrebiteľa zmeniť menu kedykoľvek a bezodplatne počas trvania zmluvy na

	alternatívnu menu zásadné zvýšenie rizika pre dotknuté úverové inštitúcie. Smernica EÚ síce pripúšťa spotrebiteľovi právo zmeniť menu zmluvy o úvere, ale výlučne za podmienok uvedených v zmluve o úvere, pričom sa nikde nezmieňuje o možnosti vykonať takúto zmenu bezodplatne a bez stanovenia akéhokoľvek prípustného časového rámca.
Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov	1. Nevyužitie zjednodušeného režimu pri plnení oznamovacích povinností príslušným úradom zo strany konkrétnej skupiny zamestnávateľov. Podľa slovenskej právnej úpravy sa aj na danú skupinu zamestnávateľov - fyzické osoby zamestnávajúce príslušníkov tretích krajín pre svoje súkromné účely, vzťahuje kompletná oznamovacia povinnosť podľa zákona o službách zamestnanosti. Súčasná úprava tak spôsobuje tejto kategórii osôb nadbytočnú administratívnu záťaž oproti požiadavkám EÚ. 2. Priklonenie sa k ustanoveniu jednotných sankcií aj napriek možnosti ustanoviť

	znižené sankcie v presne vymedzených prípadoch.
Zákon č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel	Zavedenie neprimerane vysokej dane z ťažkých úžitkových vozidiel, a to nielen v porovnaní s minimálnymi sadzbami stanovenými v smernici Európskej únie ale dokonca aj s inými členskými štátmi, napr. Českou republikou.

ÚVOD

Vstupom do EÚ sa SR zaviazala v plnej miere k transpozícii európskej legislatívy do svojho právneho poriadku, pričom rastúca rola európskej legislatívnej činnosti a jej dopad na každodenný život so sebou prináša aj zvyšujúce sa požiadavky na jej kvalitné spracovanie. Tento proces je v mnohých ohľadoch spojený s potrebou jasnejšieho určenia oprávnení a povinností členských štátov na jednej strane, a na strane druhej občanov EÚ. Priama legislatívna činnosť jednotlivých členských štátov je v porovnaní s legislatívnou činnosťou EÚ na nižšej úrovni, a preto je snahou EÚ vytvárať mechanizmy a zásady nadnárodnej legislatívnej činnosti. Hoci nie je možné jednoznačne určiť, aké množstvo vnútroštátnej právnej úpravy je priamo závislé od právnej úpravy európskej únie, je nutné brať na vedomie, že aktívna činnosť Európskej únie v zásade znižuje možnosť národných legislatívnych iniciatív. Členským štátom vyplývajú z členstva v EÚ rôzne práva a výhody, avšak zároveň aj povinnosť aktívne sa zapojiť do mechanizmov na úrovni EÚ, medzi ktoré sa zaraďuje aj implementácia európskej právnych predpisov do vnútroštátneho práva.

Práve s problematikou implementácie sa zaoberá predmetná analýza, ktorej cieľom je na konkrétnych právnych predpisoch na vnútroštátnej úrovni poukázať na zbytočne zaťažujúcu transpozíciu, ktorá je v súčasnosti akýmsi fenoménom. Problém gold-platingu sa stáva čím ďalej tým významnejším, nakoľko súvisí aj s mnohými legislatívnymi problémami, ktoré spôsobujú najmä nedostatočnú predvídateľnosť, nestálosť a nedostatok kvality novej vnútroštátnej legislatívy. Na druhej strane je však dôležité podotknúť, že s možnosťou gold-platingu počítajú aj samotná EÚ, keď smernica upravuje len minimálne požiadavky na práva a povinnosti subjektov, pričom ponecháva priestor členským štátom, aby na základe individuálnych potrieb upravili vnútroštátnu úpravu aj detailnejšie, samozrejme za predpokladu, že cieľ a účel smernice zostane zachovaný. Samotná možnosť jednotlivých členských krajín uplatňovať gold-plating by mala viesť čo k najefektívnejšej právnej úprave,

nakoľko poskytuje priestor pre členský štát upraviť určitý problém v kontexte potrieb svojich občanov. Predmetná premisa však nie vždy platí, nakoľko sa čo raz častejšie stáva, že gold-plating na území SR spôsobuje neprimerané zaťaženie podnikateľov.

Hlavnou témou analýzy je teda problém zbytočne zaťažujúcej transpozície, o ktorej hovoríme vtedy, keď členský štát EÚ transponuje smernicu nad rámec jej minimálnych požiadaviek, pričom týmto dôjde ku zbytočnému regulačnému a mnohokrát aj finančnému zaťaženiu dotknutých subjektov. Hlavným cieľom analýzy je analyzovať fenomén nedôvodného gold-platingu vrátane jeho metodicko-právneho ošetrovania a v nadväznosti na to navrhnúť riešenia ako mu predchádzať. Neopomenuteľným prvkom analýzy sú taktiež teoretické aspekty zbytočne zaťažujúcej transpozície, vrátane objasnenia prečo je ho potrebné považovať za nežiaduci jav.

Cieľom analýzy je priblížiť problematiku gold-platingu na území SR poskytnutím pohľadu na konkrétne právne predpisy, v ktorých bol identifikovaný s poukazom na problémy, ktoré spôsobuje a zároveň poskytnúť odporúčania ako sa vyhnúť jeho nedôvodnému vzniku. Uvedením konkrétnych právnych predpisov, v ktorých je gold-plating definovaný poukazuje na fakt, že tento jav je v podmienkach Slovenskej republiky nie ojedinelý, a práve z tohto dôvodu je potrebné proti nemu bojovať. Predmetný cieľ analýzy je možné naplniť len správnym pochopením pojmu gold-plating, ktorý analýza podrobne vysvetľuje a zároveň približuje boj proti gold-platingu iných členských krajín.

1. POJEM SMERNICA

Na naplnenie svojich úloh Európsky parlament spolu s Radou a Komisiou, v súlade so Zmluvou o založení európskeho spoločenstva „*vydávajú nariadenia, smernice a prijímajú rozhodnutia a podávajú odporúčania alebo zaujímajú stanoviská.*“¹ Smernice Európskej únie (ďalej len „smernice“) sú súčasťou sekundárneho práva EÚ, pričom sú prijímané inštitúciami EÚ a na rozdiel od nariadení nie sú priamo uplatniteľné v členských štátoch, a z tohto dôvodu sa vyžaduje ich transpozícia do vnútroštátneho práva. Až potom, čo je smernica transponovaná v lehote určenej samotnou smernicou, je uplatniteľná v rámci jednotlivých krajín.

Smernice sú prijímané Radou, a to buď samostatne alebo spolu s Európskym parlamentom, prípadne aj spolu s Komisiou. Smernice sú následne oznamované jednotlivým členským štátom, pričom tie smernice, ktoré boli prijaté na základe spolurozhodovacej činnosti (procedúry) Európskeho parlamentu a Rady sú publikované v Úradnom vestníku. Smernica môže nadobudnúť účinnosť na základe špeciálnej klauzuly, tzn., že dňom, ktorý sa uvedie v smernici, alebo na základe generálnej klauzuly, tzn., že 20. dňom odo dňa vyhlásenia, pričom smernica je záväzná pre tie štáty, ktorým bola určená. Právna úprava v podobe smerníc je najčastejšie využívaná vtedy, keď je potrebné harmonizovať určitú oblasť regulovanú právom, prípadne pri snahe o zavedenie komplexnej zmeny zaužívaných postupov v rámci všetkých členských krajín.²

Smernica je teda na rozdiel od nariadenia adresovaná členskému štátu a nie priamo fyzickým osobám či právnickým osobám. Členské štáty ju majú povinnosť prebrať, v lehote predpísanej smernicou, do svojho právneho poriadku, dochádza však aj k situácii, že vnútroštátne právo členského štátu už medzičasom dosiahlo cieľ, ktorý smernica sledovala, a z tohto dôvodu sa smernica už nebude osobitne preberať.

¹ Článok 249 Zmluvy o založení európskeho spoločenstva

² PROCHÁZKA, R. – ČORBA, J.: Právo Európskej únie (Vybrané otázky pre právnu prax), Žilina, Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2007, s. 69

Dôležitý pojem pri transpozícii smerníc do vnútroštátneho právneho poriadku je miera diskrečnej právomoci, pod ktorým si možno predstaviť, že členský štát je viazaný cieľom smernice, ktorú ide prebrať, avšak spôsob, akým cieľ dosiahne je ponechaný na ňom. Diskrečná právomoc je však čoraz častejšie potláčaná a obmedzovaná, nakoľko sú smernice stále viac presnejšie a podrobnejšie a členský štát pri transpozícii už nemá veľa možností, a tak sa pomerne často stáva, že je smernica preberaná do vnútroštátneho práva v úplne totožnom znení.³ S predmetným problémom súvisí aj otázka harmonizácie, ktorú možno členiť na maximálnu a minimálnu. Minimálna harmonizácia znamená, že smernica stanoví minimálne kritéria, ktoré musí členský štát upraviť vo svojom právnom poriadku, a teda členský štát si môže stanoviť kritéria aj prísnejšie. V prípade tzv. maximálnej harmonizácie nesmie členský štát zavádzať pravidlá prísnejšie ako ich určila smernica.⁴

Pokiaľ by došlo k situácii, že členský štát netransponuje smernicu, môže Komisia začať proti nemu konanie o porušení a predložiť konanie proti členskému štátu Súdnemu dvoru Európskej únie. Takéto konanie však môže iniciovať aj iný členský štát, ktorý prípadné nesplnenie povinnosti iného členského štátu naznačí. Následne Komisia zašle členskému štátu (dotknutej krajine) formálnu výzvu s vyžiadaním si podrobných informácií v stanovenej lehote. Po tom, čo dotknutá krajina zašle svoju odpoveď Komisii, Komisia môže postupovať na jej základe dvoma spôsobmi, a to uzavrieť prípad alebo vydať tzv. formálnu žiadosť na splnenie povinností vyplývajúcich z práva Európskej únie, ktorej súčasťou je výzva členského štátu, aby podala informáciu o opatreniach, ktoré prijala na účely splnenia povinností (nazývané aj ako odôvodnené stanovisko), pričom Komisia jej stanoví konkrétnu lehotu. Ak nedôjde v stanovenej lehote k náprave, Komisia môže predmetný prípad postúpiť Súdnemu dvoru Európskej únie.⁵ Zároveň môže navrhnúť, ak to považuje za vhodné, aj prípadnú výšku pokuty

³ <http://www.euroiuris.sk/euroiuris/?q=sk/eu/aplikaciaKomunitPrava>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI14527>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=LEGISSUM:I14550>

alebo iné penále pre dotknutý členský štát. Takýto postup je stanovený v článku 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Ak postup proti členskému štátu, ktorý netransponoval smernicu do vnútroštátneho práva inicioval iný členský štát, môže byť vec postúpená Súdnemu dvoru Európskej únie aj bez predchádzajúcej činnosti Komisie. Súdny dvor môže následne nariadiť dotknutej krajine, aby prijala isté opatrenia a zároveň môže stanoviť pokutu pre členský štát, avšak táto pokuta by podľa článku 260 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie nemala byť vyššia ako tá, ktorú navrhla Komisia. Na to, aby bol splnený transpozičný záväzok však mnohokrát nepostačuje len prijatie právneho aktu členského štátu, nakoľko v určitých prípadoch sa na dosiahnutie zamýšľaného účinku smernice vyžaduje aj zmena už zaužívanej administratívnej praxe. Uvedené v praxi znamená, že ak pravidlá implementovanej smernice nie sú v prijatom právnom predpise jednoznačné alebo ak podmienka dostatočnej publicity nie je naplnená, v tom prípade sa takáto transpozícia považuje za nesprávnu. Rovnako to platí aj v prípade, ak právny akt členského štátu všeobecne odkazuje na prednosť európskeho práva.⁶ Ako už bolo vyššie uvedené smernica nadobúda účinnosť v zásade až po jej transpozícii do vnútroštátneho práva. Napriek tomu však podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora môže mať aj netransponovaná smernica priame účinky za splnenia nasledovných podmienok:

- 1) k transpozícii nedošlo alebo nebola vykonaná správne;
- 2) podmienky smernice sú nepodmienené;
- 3) podmienky smernice nespôsobujú pochybnosti a sú jednoznačné a presné;
- 4) podmienky smernice priznávajú práva jednotlivcovi.

Ak sú všetky tieto podmienky kumulatívne splnené, môže sa jednotliviec v súdnom konaní resp. inom konaní s orgánom verejnej moci proti členskej krajine opierať o cieľ smernice. Z uvedeného vyplýva, že nie je možné domáhať sa svojho práva zo smernice žalobou proti inému

⁶ PROCHÁZKA, R. – ČORBA, J.: Právo Európskej únie (Vybrané otázky pre právnu prax), Žilina, Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2007, s. 70

jednotlivcovi, ale iba proti členskému štátu, pričom táto skutočnosť bola opakovane zdôrazňovaná Súdnym dvorom Európskej únie. Predmetný priamy účinok smernice bol priznaný a vysvetlený v rozsudku vo veci *C-91/92, Paola Faccini Dori/Recreb Srl*. V rozsudkoch Súdneho dvora Európskej únie vo veciach *C-6/90 a C-9/90, Francovich a Bonifaci* sa rovnako umožnilo pre jednotlivca získať náhradu škody z nesprávnej, chybnnej transpozície smernice, prípadne oneskorenej transpozície.⁷ Judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie došlo k rozšíreniu pojmu štát, keď uviedol, že znenie smernice zaväzuje nielen vnútroštátne súdy, ale aj iné orgány verejnej moci.

1.1. Problém oneskorenej transpozície

Problematika oneskorenej transpozície smerníc v členských krajinách je problém brániaci fyzickým osobám a právnickým osobám využiť výhody, ktoré smernica prináša. Transpozičný monitoring prináša prehľad výkonnosti členských štátov v oblasti presadzovania práva, ktorý poukazuje na deficit pri transpozícii a deficit zhody. Zároveň zdôrazňuje, čo robia členské štáty na zabezpečenie jednotného trhu a povzbudzuje ich k lepšej výkonnosti. Monitoring transpozície smerníc sa takýmto spôsobom snaží pomôcť fungovaniu jednotného trhu.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI14527>

Tabuľka 1: Hodnotiaca tabuľka jednotného trhu

	[5]	[4]	[3]	[2]	[1]
BE	0.6	10.4	2	-3	1.3
BG	1.2	13.1	1	-6	0.7
CZ	1.3	8.9	1	-5	0.7
DK	0.7	9.1	0	2	0.7
DE	1.1	7.1	0	0	1.1
EE	0.7	10.2	0	-2	0.3
IE	1.0	12.3	2	-4	0.9
EL	0.4	3.7	0	-4	0.5
ES	1.3	17.4	5	-3	1.5
FR	0.9	4.2	0	3	0.5
HR	1.5	7.6	0	-10	0.3
IT	1.2	9.8	1	4	0.8
CY	0.6	5.8	0	3	1.4
LV	0.6	7.3	0	2	0.8
LT	0.1	5.1	0	-2	0.6
LU	0.2	5.3	0	1	1.1
HU	1.2	9.3	0	6	0.9
MT	0.4	10.3	0	-4	0.3
NL	0.9	10.8	0	-6	0.3
AT	1.1	9.4	2	0	1.2
PL	1.0	9.7	0	-4	1.0
PT	0.8	7.2	0	0	0.4
RO	0.9	8.4	0	-5	1.1
SI	0.9	12.5	2	-5	0.7
SK	0.6	2.7	0	-3	0.2
FI	0.6	10.5	0	-1	0.5
SE	1.0	2.9	0	-2	0.1
UK	0.9	4.5	0	-3	0.8
EU	0.8	8.4	n/a	-2	0.7

Zdroj: Single Market Scoreboard, 2018

Hodnotiaca tabuľka jednotného trhu a správa k nej zohľadňuje všetky oznámenia o transpozícii smerníc do 10. decembra 2018 s lehotou na transpozíciu do 30. novembra 2018, prípadne s kratšou lehotou. K tomuto dátumu bolo v platnosti 1014 smerníc na zabezpečenie fungovania jednotného trhu.

Riadok 1 tabuľky zobrazuje percentuálne zobrazenie deficitu pri transpozícii (ide o percento netransponovaných smerníc). Riadok 2 tabuľky zobrazuje zmenu počtu netransponovaných smerníc za posledných 6 mesiacov. Riadok 3 zobrazuje dlhodobé smernice (2 a viac rokov).

Riadok 4 zobrazuje celkové oneskorenie transpozície (v mesiacoch) pre smernice po splatnosti.

Riadok 5 zobrazuje percentuálne zhodnotenie deficitu zhody zo všetkých transponovaných smerníc.

Medzi členskými štátmi, ktoré si zachovali svoju výkonnosť je 10 nad úrovňou priemeru a získali zelenú kartu, pričom medzi tieto krajiny sa zaradila aj Slovenská republika. Z prieskumu vyplynulo, že len 8 krajín, medzi nimi aj Slovenská republika zabezpečilo viac ako 90 % transpozíciu smerníc, avšak žiadnej z členských krajín sa nepodarilo transponovať všetky smernice. Slovenská republika obstála najlepšie pokiaľ ide o otázku časového hľadiska transpozície smernice, a celkové omeškanie transpozície znížila na 2,7 mesiaca.⁸

1.2. Implementácia smerníc

Na riadnu implementáciu smernice je dôležité ju pochopiť už počas jej prijímacej fázy, a to už od samotného návrhu Európskej komisie. Predmetnú požiadavku je možné naplniť len kvalitným personálnym aparátom na jednotlivých ústredných orgánoch štátnej správy, ktorý je spôsobilý jej kreovanie ovplyvniť. Pokiaľ bude zmysel a cieľ smernice pochopený od samotného začiatku jej kreovania, vytvára sa priestor pre náležité plánovanie jej transpozície. Z pohľadu transpozície je dôležité brať do úvahy aj podnikateľský sektor, a to tak, aby sa nepresahovali minimálne požiadavky stanovené smernicou.

Je žiaduce, aby sa do procesu transpozície smernice zapájali okrem zodpovedného gestora aj iné orgány, či organizácie, ktoré môžu byť predmetnou právnou úpravou dotknuté. Takouto činnosťou sa následne eliminujú možné nedostatky prijímanej právnej úpravy.

Ďalším dôležitým krokom je taktiež vytvorenie si časového harmonogramu procesu implementácie smernice, s určením aspoň približných termínov predloženia smernice do predbežného pripomienkového konania, medzirezortného pripomienkového konania či na rokovanie vlády s tým, že termín nadobudnutia účinnosti predmetného zákona nebude skorší, ako ten, ktorý je stanovený v smernici. Gestor smernice pri určovaní harmonogramu by mal

⁸https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/docs/2019/performance_by_governance_tool/transposition_en.pdf

rovnako vytvoriť dostatočný časový priestor aj na prípadné rozporové konania so subjektmi, ktoré vzniesli zásadné pripomienky k návrhu zákona.

Takýmto predbežným plánovaním sa zabezpečí náležitá pripravenosť gestora a zainteresovaných subjektov.

2. POJEM GOLD-PLATING A PODOBY GOLD-PLATINGU

Smernice Európskej únie, ktorých je v súčasnosti v platnosti takmer 2 000, sú špecifické úijné právne akty, ktoré k svojmu plnohodnotnému vnútroštátnemu účinku vyžadujú vnútroštátnu transpozíciu, teda náležité premietnutie do vnútroštátnych právnych predpisov. Členské štáty EÚ majú pri transpozícii smerníc určitú voľnosť čo sa týka voľby medzi metódami transpozície a medzi formami transpozíčných opatrení. Zjednodušene povedané, povinnosťou členských štátov je „len“ naplniť cieľ sledovaný smernicami, pričom forma akou tento cieľ dosiahnu, je ponechaná na členský štát. Aj kvôli tejto voľnosti môže v mnohých prípadoch dôjsť pri transpozícii smerníc Európskej únie k nežiadúcim javom.

Pojmom „gold-plating“ (pozlacovanie) sa podľa definície Európskej komisie rozumie *„pridávanie ďalších požiadaviek nad rámec právnych predpisov Európskej únie pri transponovaní smerníc do vnútroštátneho právneho poriadku“*. Ide o postup členského štátu Európskej únie, ktorý môže vzniknúť pri harmonizácii práva Európskej únie s právnym poriadkom toho-ktorého členského štátu, predovšetkým pri transpozícii smerníc Európskej únie, nakoľko pri nich sa forma, akou sa preberajú do vnútroštátneho právneho poriadku ponecháva voľne na členský štát a povinnosťou členského štátu je „len“ zachovať cieľ daný smernicou vo vnútroštátnom právnom poriadku, ak pri tomto postupe členský štát zachádza za minimálne požiadavky, ktoré preňho vyplývajú z práva Európskej únie.

Z hľadiska teórie rozlišujeme pri transpozícii smerníc:

- a) minimalistickú transpozíciu - ide o doslovné preberanie textu smernice so zohľadňovaním technickej špecifikácie a terminológie; pri minimalistickej transpozícii v podstate nemôže byť gold-plating identifikovaný, nakoľko sa text smernice takmer úplne kopíruje;

- b) neminimalistickú transpozíciu - pri tomto spôsobe transpozície sa mení textácia, nie však rozsah smernice; v danom prípade existuje riziko vzniku gold-platingu vo vnútroštátnej právnej úprave.

Gold-plating by mal byť predovšetkým chápaný ako neutrálny pojem, nakoľko nemusí jednoznačne predstavovať nadbytočnú reguláciu, resp. len čisto negatívny jav v právnej úprave.

Na základe tejto skutočnosti ďalej rozlišujeme:

- a) opodstatnený gold-plating - z určitého dôvodu, ktorý by predkladateľ pri preberaní právnej úpravy danej smernice do vnútroštátneho právneho poriadku mal vždy detailne vysvetliť, je síce efekt gold-platingu identifikovaný, v tabuľke zhody, ktorá je povinnou prílohou k vlastnému materiálu však argumentuje, prečo sa rozhodol pre neminimalistickú transpozíciu a predovšetkým aplikovať princíp proporcionality, teda určiť si racionalizačné kritérium zrozumiteľné a akceptované spoločnosťou (potreby spoločnosti, priorita riešenia konkrétneho problému);
- b) neopodstatnený gold-plating - predstavuje zjednodušene povedané nesprávnu a nedostatočnú transpozíciu, nakoľko buď predkladateľ neuvádza argumenty, pre ktoré sa rozhodol pre neminimalistickú transpozíciu, teda nepoznáme pridanú hodnotu tejto zmeny, resp. sa predkladateľ danou transpozíciou a jej podobou neúmerne zaťažuje prostredie (napr. podnikateľské).

Gold-plating možno v teoretickej rovine deliť aj na:

- a) pasívny - podľa smernice je daná možnosť určité povinnosti odstrániť a predkladateľ ponechá úpravu s existujúcimi povinnosťami pre tie-ktoré subjekty, resp. sa ponúka možnosť aplikovať do vnútroštátnych právnych predpisov výnimky, predkladateľ sa však rozhodne tieto výnimky do vnútroštátneho predpisu neprebrať;
- b) aktívny - dochádza k zavedeniu povinností nad rámec toho, čo ukladá smernica.

Podoby gold-platingu:

1. Gold-plating môže mať podobu stanovenia nových povinností, ktoré sú pre ich adresátov viac zaťažujúce, než vyplýva z práva Európskej únie, teda zavedenie takých povinností, ktoré z práva Európskej únie nevyplývajú, resp. sprísnenie určitých požiadaviek.
2. O gold-plating môže ísť taktiež v prípade, keď členský štát nevyužije v plnom rozsahu výnimky, ktoré právo Európskej únie umožňuje.
3. Prípacom, kedy dochádza k identifikácii efektu gold-platingu je i to, keď členský štát z viacerých možností daných smernicou na výber nevyberie tie najmenej zaťažujúce adresátov príslušnej legislatívy.
4. Ku gold-platingu môže dôjsť aj pasivitou členského štátu, ak napríklad ponechá v právnom poriadku v platnosti a účinnosti prísnejšie požiadavky aj po tom, čo sa na danú oblasť pôsobnosti začne vzťahovať smernica, ktorej obsahom sú menej náročné požiadavky.
5. O gold-platingu možno hovoriť aj v prípade, že počas transpozície dôjde k rozšíreniu pôsobnosti smernice aj na ďalšie subjekty, na ktorých sa primárne povinnosť nevzťahovala, resp. nebolo cieľom smernice rozšírenie pôsobnosti na ďalšie subjekty.
6. K identifikácii efektu gold-platingu dochádza aj pri predčasnej transpozícii.
7. Gold-plating môžu predstavovať aj prísnejšie sankčné režimy
8. Využitie procesu transpozície smernice ako platformy na zavedenie vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá nepatrí pod účel a cieľ smernice - tzv. "skryté novely" alebo "prílepký".

Gold-plating, pri ktorom sa adresátom povinnosti ustanoví daná povinnosť viac zaťažujúcim spôsobom, ako vyplýva z práva Európskej únie, predstavuje nežiaduci jav, pokiaľ nie je zodpovedajúcim spôsobom zdôvodnený. Štáty, ktoré vo svojej vnútroštátnej úprave ustanovujú v súvislosti s transpozíciou tej-ktorej smernice prísnejšie podmienky, vytvárajú na svojom území menej priaznivé prostredie ako krajiny, ktoré v procese transpozície zvolili tzv.

minimalistickú transpozíciu práva Európskej únie. Z toho vyplýva následné zhoršenie podnikateľského prostredia a zníženie konkurencieschopnosti podnikov majúcich miesto podnikania, resp. sídliačich na území Slovenskej republiky. Preto nie je efekt gold-platingu zanedbateľný a je potrebné zabezpečovať v tejto súvislosti kontrolu a v odôvodnených prípadoch žiadať zodpovedný rezort o zdôvodnenie spôsobu transpozície.

V niektorých prípadoch môže byť, pochopiteľne, gold-plating odôvodnený, napr. požiadavka na vyššiu ochranu životného prostredia z pozície toho-ktorého štátu, ochrana spotrebiteľov či bezpečnosť, verejný poriadok alebo súlad vnútroštátneho poriadku ako takého. V takomto prípade je však vhodné, aby neminimalistická (nie doslovná) transpozícia prešla príslušnou celospoločenskou debatou za účasti najviac dotknutých subjektov a zaťažujúce podmienky neboli do právneho poriadku zapracované so zámienkou alebo s odôvodnením nevyhnutnosti transpozície práva Európskej únie, a pritom by išlo len o transpozíciu bez hlbšieho analyzovania dopadov a vplyvov.

Rovnako je aj z pohľadu *Regulatory Impact Assessment* (RIA) nevyhnutné, aby v prípade transpozície smerníc Európskej únie bol vždy jasne vymedzený variant minimálnej úrovne požadovanej harmonizácie a akékoľvek odchýlenie sa od nej je potrebné posúdiť z hľadiska vplyvov na podnikateľské prostredie v Slovenskej republike.

Pojem gold-plating definovala napr. Veľká Británia v dokumente s názvom „*Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively*“ z februára 2018. V predmetnom dokumente sa uvádza, že gold-plating nastáva vtedy, keď implementácia smernice do vnútroštátneho práva prekračuje minimum, ktoré je nevyhnutné na to, aby sa dosiahol súlad so smernicou, a to:

- a) rozšírením rozsahu pôsobnosti;
- b) nevyužitím všetkých možných výnimiek, ktoré poskytuje smernica;

- c) zachovaním existujúcich noriem vnútroštátneho práva, ak sú koncipované širšie ako samotná smernica;
- d) poskytovaním sankcií, mechanizmov presadzovania, ako napr. dôkazné bremeno, ktoré nie je v súlade so zásadami dobrej regulácie alebo
- e) implementáciou smernice do vnútroštátnej smernice, pred dátumom požadovaným smernicou.⁹

Práve Veľká Británia sa zaraďuje medzi štáty, ktoré môžu slúžiť ako príklad správnej transpozície práva Európskej únie, a ktorá dbá o elimináciu efektu gold-platingu vo vnútroštátnej právnej úprave. Je to vďaka preferovanej metóde využívanej pri transpozícií smerníc Európskej únie - metóda „*copy-out*“, teda vnútroštátna transpozícia, ktorá čo najpresnejšie zodpovedá textu smernice. V praxi sa podľa dostupných údajov táto metóda používa viac než v dvoch tretinách prípadov. Samozrejme, existujú prípady, kedy doslovný prepis textu smernice nie je možné vzhľadom na isté okolnosti uskutočniť v plnom rozsahu, teda text doslova „*skopírovať*“. V takomto prípade je však vo Veľkej Británii zavedený systém, na základe ktorého, ak je potrebné sa od uvedenej metódy odchýliť, je nutné to aj náležite zdôvodniť a spravidla sa to stáva najmä v prípadoch, kedy sa tak, naopak, umožní zlepšiť podnikateľské prostredie (napríklad väčšou než požadovanou liberalizáciou podnikania). V súvislosti s prípadom, ktorý takisto možno identifikovať vo vnútroštátnej právnej úprave ako efekt gold-platingu - čas účinnosti transponovaných ustanovení, má pre príklad dobrej praxe - *best practices* význam spomenúť, že vo Veľkej Británii má v nadväznosti na určenie času účinnosti transponovaných ustanovení prioritu ustanovenie počiatočnej účinnosti transponovaných ustanovení až na najvzdialenejšiu dobu, ktorá je ešte podľa práva EÚ prípustná. To znamená, do začlenenia zmien, ktorú so sebou prináša legislatíva EÚ sa

⁹ *Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively* str.8

neponáhľa a ponecháva čas na jej zapracovanie a zoznámenie sa s ňou zo strany dotknutých subjektov.

Na základe uvedeného možno zhrnúť, že v praxi sa gold-plating prejavuje viacerými postupmi prijímania vnútroštátnych predpisov na základe predpisov, predovšetkým smerníc Európskej únie idúcich nad ich rámec, medzi ktoré patrí napríklad pridanie regulačných požiadaviek nad rámec vyžadovaný smernicou, rozšírenie rozsahu pôsobnosti smernice, nevyužitie možnosti uplatnenia výnimiek, zachovanie vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá je podrobnejšia, ako vyžaduje smernica, využitie implementácie smernice ako platformy na zavedenie vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá nepatrí pod účel a cieľ smernice, prijatie požiadaviek určených smernicou skôr, ako to vyžaduje smernica, zavedenie prísnejších sankcií a vymáhacích mechanizmov, ako sú tie vyžadované konkrétnou smernicou. Pojem gold-platingu európskych smerníc pri ich transpozícii do vnútroštátneho právneho poriadku však napriek dôležitosti jeho posudzovania nie je na Slovensku tak známy.

Problém gold-platingu je prepojený s ďalšími legislatívnymi problémami, ktoré sú predmetom kritiky, najmä s nepredvídateľnosťou, nestálosťou, nedostatočnou proporcionalitou a nedostatočným zapájaním dotknutých subjektov do legislatívneho procesu.

Na druhej strane však treba uviesť, že EÚ s možnosťou gold-platingu počíta, keďže podstatou smernice je len minimálny rámec práv a povinností, ktoré je možné následne upraviť podrobnejšie alebo rozšíriť podľa individuálnych potrieb jednotlivých členských štátov, samozrejme, za predpokladu zachovania účelu a cieľa smernice.

Samotná definícia minimálnych požiadaviek a zvrchovanosť jednotlivých členských štátov dáva priestor na interpretáciu požiadaviek vyplývajúcich zo smerníc tak, aby čo najefektívnejšie riešili potreby jednotlivých štátov (napríklad vyžadovanie častejšej kontroly oproti odporúčaniu v smernici môže odzrkadľovať určité potreby alebo preukazujúce nedostatky týkajúce sa daného členského štátu, ktoré stanovením tohto spôsobu kontroly chce štát vyriešiť). Dôležité je však pri prijímaní legislatívy túto skutočnosť uviesť a podrobne odôvodniť.

Z tohto hľadiska sa dá gold-plating považovať za jednu z možností ako poskytnúť právnym predpisom cieľ sledovaný právom EÚ v kontexte potrieb toho-ktorého členského štátu, avšak je potrebné akýkoľvek odklon alebo prísnejšie či nové požiadavky logicky zdôvodniť v rámci tzv. ex ante hodnotenia dopadov regulácie (RIA) k príslušnému právnemu predpisu, z ktorého by bolo zrejmé, na základe akých úvah a vyhodnotenia dopadov bolo to-ktoré ustanovenie do návrhu právneho predpisu zapracované.

Vo všeobecnosti možno teda neminimalistickú transpozíciu (prípade, kedy dochádza, resp. môže dôjsť k identifikácii gold-platingu) považovať za zbytočne zaťažujúcu v prípade, že dotknuté subjekty sú viac, než je nevyhnutné v zmysle požiadaviek smernice, regulované v danej oblasti a toto zaťaženie nie je dostatočne uspokojivo odôvodnené v rámci určitého verejného záujmu (ako príklad možno uviesť právnú úpravu pracovnej zdravotnej služby v zákone č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorého neskoršia novelizácia aspoň čiastočne odstránila dovtedajšiu nadbytočnú reguláciu vzťahujúcu sa na zamestnávateľov v porovnaní s požiadavkami smernice¹⁰). Okrem priameho dôsledku v podobe priamych, resp. nepriamych finančných a administratívnych dôsledkov prísnejšej neodôvodnenej regulácie, gold-plating spôsobuje aj nepriamy alebo dodatočný jav.

Ak sa v rámci transpozície smerníc niektorý členský štát rozhodne pre aplikáciu jej neminimalistickej formy (dôjde k vzniku neodôvodneného gold-platingu) a niektoré z členských štátov pôjdu naopak formou minimalistickej transpozície, subjekty členského štátu ovplyvnené reguláciou nad požiadavky práva Európskej únie, budú oproti subjektom z krajín uplatňujúcich maximálny súlad s požiadavkami smernice, značne znevýhodnené a budú konkurenčne znevýhodňované.

¹⁰ Smernica Rady z 12. júna 1989 o zavádzaní opatrení na podporu zlepšenia bezpečnosti a ochrany zdravia pracovníkov pri práci (89/391/EHS)

2.1. Odporúčania ako predísť neopodstatnenému gold-platingu

1. Nesplnenie povinností uložených transponovaným právnym predpisom by okrem odôvodnených prípadov nemalo byť sankcionované prísnejšie, než vyžaduje smernica Európskej únie.
2. Pokiaľ nie je predčasná transpozícia nevyhnutná, resp. žiaduca, je vhodné sa zamerať na transpozíciu v ostatných členských štátoch Európskej únie a vziať si z ich právnych úprav príklad, resp. poučiť sa z prípadných chýb.
3. Počet informačných povinností (administratívna záťaž) nenavýšovať nad rámec tých, ktoré sú vyžadované smernicou Európskej únie.
4. Prípadné sprísnenie pravidiel, zavedenie nových noriem alebo ponechanie súčasnej právnej úpravy, ktorá je prísnejšia ako požiadavky smernice Európskej únie, je potrebné detailne zdôvodniť v zmysle Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov.
5. Uplatniť princíp proporcionality, nakoľko je logické, že nie každé sprísnenie či zavedenie nových pravidiel musí nevyhnutne viesť k neodôvodnenému zvýšeniu regulačnej záťaže. Sú prípady, kedy je toto zvýšenie odôvodniteľné, pokiaľ má prevažujúce pozitívne dopady na spoločnosť (napríklad v otázkach ochrany práv spotrebiteľov a pod.).
6. V rámci hodnotenia je potrebné usilovať sa o čo najpodrobnejšie zdôvodnenie regulácie a vypracovanie popisu zmien medzi súčasným stavom a vplyvom navrhovanej varianty.
7. Každý prípadný gold-plating je potrebné posudzovať v kontexte daného návrhu, t. j. jednak v rámci zdôvodnenia návrhu pri hodnotení vplyvov (RIA, resp. Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov) a súčasne ho podrobiť nezávislému prieskumu.

2.2. Dôležitosť hodnotenia materiálov v prípade transpozície (z hľadiska identifikácie gold-platingu) z pohľadu RIA

Na úrovni Európskej únie je každoročne prijímaných niekoľko právnych predpisov. V prípade harmonizácie s právom Európskej únie musí zákonodarca (na národnej úrovni) dbať nielen na to, čo sa plánuje regulovať, ako cieľ sledovaný reguláciou čo možno najefektívnejšie dosiahnuť, ale aj dopad regulácie na spoločnosť vzhľadom na špecifiká národnej právnej úpravy. Predvídať dopad na verejnosť by mal zákonodarca hlavne v prípade smerníc, ktoré len všeobecne ustanovujú cieľ a oblasť regulácie, a ponecháva pomerne veľkú mieru na ustanovenie formy a prostriedkov, ako cieľ dosiahnuť.

V rámci posudzovania vplyvov regulácie predstavuje kľúčovú úlohu dokument RIA (*Regulatory Impact Assessment*). RIA predstavuje základný rámec pre hodnotenie plánovaných vládnych regulácií, ktorý zdôrazňuje potrebu skúmať a hodnotiť dopady plánovanej regulácie nielen z hľadiska celospoločenských záujmov, ale aj z hľadiska záujmov určitých skupín verejnosti, napr. podnikateľských subjektov. V rámci hodnotenia dopadov regulácie pritom rozlišujeme ex ante hodnotenie - slúžiace k meraniu dopadov regulácie pred jej prijatím a ex post hodnotenie - slúžiace na spätné vyhodnotenie dopadov regulácie po určitom čase, ktoré zároveň predstavuje akési zhodnotenie účelnosti a účinnosti danej regulácie. V rámci hodnotenia regulácií ex ante je jeho súčasťou aj posúdenie efektu gold-platingu v prípade právnych predpisov, ktorých vznik je výsledkom procesu transpozície smernice do vnútroštátneho právneho poriadku.¹¹ V podmienkach Slovenskej republiky je meranie dopadov regulácie, t. j. RIA súčasťou legislatívneho procesu už niekoľko rokov a možno skonštatovať, že v súčasnosti je už viac-menej etablovaná fáza hodnotenia regulácií ex ante, v rámci ktorej predkladateľ musí byť schopný definovať problém, na ktorý úprava reaguje, aké

¹¹ V podmienkach Slovenskej republiky k naplneniu tohto cieľa slúži tzv. tabuľka zhody, ale aj aj časť 7 - Transpozícia práva EÚ Doložky vybraných vplyvov, v rámci ktorej by mal zodpovedný predkladateľ priznať, či príslušná regulácia ide nad požiadavky tej-ktorej smernice a v ktorých častiach: "Uvedte, v ktorých ustanoveniach ide národná právna úprava nad rámec minimálnych požiadaviek EÚ spolu s odôvodnením."

ciele sa ňou majú dosiahnuť, ktorých subjektov sa dotkne, aké sú alternatívne riešenia a aké má vplyvy na vybrané oblasti. Vyplnenie doložky vybraných vplyvov a vypracovanie analýz vybraných vplyvov hodnotí Stála pracovná komisia Legislatívnej rady vlády SR na posudzovanie vybraných vplyvov. Napriek tomu, a aj snahám o vypracovanie metodiky, ktoré budú mať za cieľ zabezpečiť vypracovanie postupu hodnotenia regulácií ex post, nie je fungovanie RIA v podmienkach Slovenskej republiky zďaleka ideálne a efektívne. V rámci posudzovania efektu gold-platingu pri reguláciách, ktoré sú výsledkom transpozície práva Európskej únie to platí na 100 % a predkladateľ príslušnú časť v rámci tzv. Doložky vybraných vplyvov¹² v mnohých prípadoch obchádza konštatovaním, že predmetná regulácia nejde nad rozsah požadovaný tou-ktorou smernicou. V takýchto prípadoch sa javí uvedená časť Doložky vybraných vplyvov ako nástroj pre zdôvodnenie prijatej právnej úpravy, v rámci ktorej predkladateľ operuje iba s dvomi možnosťami - a to buď jej samotné prijatie na základe požiadaviek Európskej únie (pritom sú zjavné prípady, kedy právna úprava Európskej únie ponecháva členským štátom možnosť uplatniť výnimky, aplikovať dlhšiu transpozičnú lehotu a pod.), alebo - nulový variant (ponechanie právnej úpravy tak, ako doposiaľ, čo je však z hľadiska úijného práva neprijateľné, nakoľko aj pri smerniciach je nevyhnutné cieľ v nej obsiahnutý do vnútroštátneho právneho poriadku implementovať, forma je však ponechaná na samotný členský štát). Je teda zjavné, že predkladatelia z rôznych dôvodov pravidlá obsiahnuté v Jednotnej metodike, predovšetkým tie, ktoré sa týkajú materiálov so základom v práve Európskej únie, obchádzajú, a týmto spôsobom nachádzame v právnej úprave viacero predpisov s neminimalisticky prevedenou transpozíciou a identifikovaným efektom gold-platingu a s negatívnym vplyvom na viaceré skupiny obyvateľstva.

RIA by však v prípade transpozičných predpisov mala slúžiť predovšetkým k:

¹² V zmysle Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov, ktorá bola schválená uznesením vlády SR č. 24 zo 14. januára 2015 v znení uznesenia vlády SR uznesenia vlády SR č. 513 zo 16. septembra 2015 a uznesenia vlády SR č. 76 z 24. februára 2016.

- a) vyjasneniu skutočnej minimálnej úrovne požadovanej harmonizácie (s právom EÚ);
- b) hľadaniu vhodného konkrétneho spôsobu implementácie požiadaviek práva EÚ do vnútroštátneho práva;
- c) vyčíslení vplyvov jednotlivých alternatív na dotknuté subjekty.

Zmyslom RIA je v prípade transpozičných právnych predpisov sprostredkovanie vysvetlenia, či - a ak áno - z akého dôvodu je právny predpis prísnejší ako základné požiadavky zakotvené v smerniciach, prípadne aj naopak.

2.3. Príklady krajín správnej transpozície v EÚ

Cieľom tejto časti analýzy je porovnanie spôsobu transpozície v prípade krajín, ktoré sa vyznačujú určitou vyspelosťou pri preberaní právnych aktov EÚ do ich vnútroštátnych právnych poriadkov, vrátane skúmania prípadov neodôvodneného gold-platingu a jeho prejavov v praxi uvádzaných členských štátov. V prípade týchto krajín existuje predpoklad, že by sa pri transpozičnom procese mohla Slovenská republika inšpirovať berúc do úvahy rozdielnosti právnych úprav, a to v súvislosti s existenciou a v praxi osvedčenými metodologickými postupmi pri posudzovaní efektu gold-platingu v nižšie uvedených krajinách.

Veľká Británia

V súvislosti s problematikou gold-platingu sú vo Veľkej Británii kľúčové dva vládne dokumenty - *Guiding Principles for EU Legislation* a *Transposition Guidance*. Základný procedurálny rámec transpozície legislatívy Európskej únie a všeobecné východiská slúžiace orgánom zodpovedným za transponovanie smerníc, poskytuje prvý z uvedených dokumentov. Tieto všeobecné východiská sú potom podrobne rozpracované v rámci druhého dokumentu, ktorý poskytuje akýsi metodologický postup aj v nadväznosti na identifikáciu efektu gold-platingu.

Podľa *Transposition Guidance* sa gold-platingom rozumie akákoľvek transpozícia, ktorá ide nad rámec minimálnych požiadaviek smernice, ktoré sú potrebné na zaistenie jej náležitej transpozície. Okrem samotnej definície, resp. pre jej bližšie objasnenie, dokument obsahuje výpočet jednotlivých situácií, ktoré sa v jeho chápaní považujú za gold-plating:

1. rozšírenie pôsobnosti transponovanej úpravy, resp. dodanie požiadaviek, ktoré nie sú súčasťou obsahu smernice (širší záber regulácie vnútroštátnych predpisov oproti smernici);
2. nevyužitie alebo neúplné využitie tzv. odchylovacích klauzúl, ktorých využitie by viedlo k zjemneniu dopadu regulácie (zavedenie určitých výnimiek, napr. pre malé a stredné podniky);
3. zachovanie súčasnej právnej úpravy v oblasti, ktorá spadá do pôsobnosti smernice, a ktoré sú prísnejšie, než tie, ktoré požaduje smernica;
4. stanovenie sankcií, donucovacích prostriedkov či mechanizmov určených na vymáhanie práva, ktoré sú v rozpore s princípmi lepšej regulácie, a
5. predčasná transpozícia (transpozícia pred uplynutím transpozičnej lehoty).

Veľká Británia pritom patrí medzi priekopníkov transpozičnej metodiky a venuje značnú pozornosť možnosti vzniku efektu gold-platingu, ktorý je s transpozíciou spojený, a to v rôznych fázach tohto procesu a za použitia rôznych prostriedkov. Vo všeobecnosti je dôraz kladený na význam a záujmy podnikateľského sektora a vyvíja sa snaha predchádzať negatívnom dôsledkom, ktoré môže "nesprávna transpozícia" spôsobiť v tejto oblasti. V nadväznosti na tieto priority možno za hlavné zásady správnej transpozície, resp. zásady riešenia problematiky gold-platingu vo Veľkej Británii považovať:

- a) Zásada minimalistickej transpozície - systematického zamedzovania vzniku gold-platingu

Podľa britskej metodológie je základným východiskom taká transpozícia smerníc, ktorá nepresahuje požiadavky, ktoré sú jej obsahom. Taká právna úprava, ktorá v dôsledku transpozičného procesu reguluje viac, než je nutné k zaisteniu náležitej transpozície, je považovaná na za nedovolenú a k takejto situácii môže dôjsť len za výnimočných okolností. Týmto prístupom k transpozičnému procesu sa zdôrazňuje dôležitosť podnikateľského sektora a snaha chrániť záujmy podnikateľských subjektov, nakoľko gold-plating v zásade zvyšuje regulačnú záťaž a vedie k znevýhodnenému postaveniu podnikov oproti podnikom v členských štátoch, ktoré transponovali v súlade s minimálnymi požiadavkami smernice.

b) Zásada silnej preferencie doslovnej transpozície

Zmyslom tejto zásady je, že akékoľvek odchýlky od doslovnej transpozície musia byť výslovne identifikované a zdôvodnené a podrobené kontrole zo strany *Reducing Regulation Sub-Committee*. V mnohých prípadoch sa však dostáva do popredia predstava, že doslovná transpozícia je ten najúčinnější spôsob ako zamedziť vzniku gold-platingu, ide však o veľmi zaväzujúci a do určitej miery riskantný prístup, nakoľko aj samotný *Transposition Guidance* pripúšťa, že doslovná transpozícia ako taká niekedy sama môže viesť ku gold-platingu.

c) Zásada transparentnosti, odôvodnenosti a inštitucionálnej kontroly gold-platingu

Vo Veľkej Británii existuje povinnosť jednoznačne identifikovať a vysvetliť dôvody vzniku efektu gold-platingu, ako súčasť hodnotenia dopadov regulácie (RIA) daného transpozičného predpisu. Splnenie tejto povinnosti podlieha kontrole zo strany *Reducing Regulation Sub-Committee* (orgán zložený z členov vlády, ktorý má v pôsobnosti schvaľovanie transpozičných procesov). Podstatou tejto zásady je, že prípadný efekt gold-platingu musí byť vyslovene identifikovaný a jeho vznik náležite odôvodnený v rámci zhodnotenia prínosov a nákladov (na základe všeobecných pravidiel hodnotenia regulačného dopadu právnych predpisov) už v štádiu zaslania transpozičného návrhu na schválenie vyššie uvedenej komisii s cieľom vytvoriť prostredie, v ktorom k vzniku neodôvodneného gold-platingu nedôjde, za predpokladu striktného dodržiavania uvedenej zásady. Kontrolná činnosť komisie pritom nie je viazaná len

na úvodnú fázu prijímania návrhov, ale je prítomná aj počas konzultačných procedúr a počas schvaľovania konečného znenia návrhu.

d) Zásada konzultácií

Konzultácie v rámci schvaľovania predpisu s identifikovaným gold-platingom sú jedným z najúčinnějších nástrojov riešenia problematiky gold-platingu vo Veľkej Británii, nakoľko prebiehajú so zainteresovanými subjektami, ktoré sú ním určitým spôsobom ovplyvnené. V praxi sa dokonca vyskytli prípady, kedy priamo subjekty zúčastnené na konzultáciách udelili súhlas, resp. na základe požiadaviek z ich strany pristúpili predkladatelia k prijatiu znenia návrhu zahŕňajúceho gold-plating. Išlo o transpozíciu smernice č. 2013/83 o právach spotrebiteľov, v prípade ktorej sa na základe výsledkov konzultácií pristúpilo k prijatiu návrhu obsahujúceho rozšírenie pôsobnosti smernice do vnútroštátneho právneho poriadku. Práve na základe zásady konzultácií možno demonštrovať vyspelosť Veľkej Británie v súvislosti so zapájaním verejnosti do prípravy nových, resp. novelizácií existujúcich právnych predpisov, napríklad aj v nadväznosti na transpozíciu práva Európskej únie. Je totiž pravidlom, že vláda verejne vyzve zainteresované subjekty na účasť na konzultáciách a v tejto výzve identifikuje jednotlivé otázky často na úrovni konkrétnych navrhovaných ustanovení, vrátane predpokladaného gold-platingu pri transponovaní smerníc. Opodstatnenie a zmysel konzultácií je potom vyjadrený povinnosťou zverejniť reakciu vlády na výsledky konzultácií, čím sa umožňuje reagovať na otázky ohľadom identifikácie alebo odôvodnenosti gold-platingu.

e) Zásada pravidelného post-transpozičného prieskumu

Podľa *Guiding Principles* musí byť súčasťou právnych predpisov, ktoré sú výsledkom transpozície, ustanovenie o zákonomnom prieskume prijatých opatrení. Post-transpozičný prieskum sa uskutočňuje pravidelne v päťročnej lehote a je zameraný na zvyšovanie kvality transpozície. Zároveň má význam aj pre riešenie problematiky gold-platingu, pretože na základe priebežného hodnotenia praktického fungovania opatrení prijatých na základe

transpozície sa môže dodatočne preukázať ich opodstatnenosť (v prípade identifikácie gold-platingu v počiatočnom transpozičnom procese a nemožnosti jeho riadneho odôvodnenia), resp. je možnosť práve jeho následnej identifikácie (v počiatočnom nedošlo k identifikácii a práve s časovým odstupom k jeho identifikácii dôjde), a súčasne je možné overiť aj tzv. ex ante hodnotenie dopadov odôvodneného gold-platingu.

Okrem vládnej kontroly a posudzovania gold-platingu existuje v podmienkach Veľkej Británie aj parlamentná kontrola gold-platingu, ktorá však neprebíha na takej úrovni a v takom rozsahu ako na úrovni vlády a je zameraná predovšetkým na podzákonné právne predpisy, ktoré nevhodným spôsobom preberajú legislatívu EÚ.

Gold-plating v právnej úprave Veľkej Británie možno identifikovať napríklad v prípade smernice č. 2001/23 o zblížovaní právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa zachovania práv zamestnancov v prípade prevodu podnikov, závodov alebo časti podnikov alebo závodov.¹³ Dôkazom identifikácie gold-platingu je ustanovenie vnútroštátneho predpisu, v rámci ktorého sa tento predpis nevzťahuje len na prevody tak, ako sú definované v čl. 1 ods. 1 písm. a) a b) smernice - a) *“Táto smernica sa vzťahuje na akékoľvek prevody podniku, závodu alebo časti podniku alebo závodu na iného zamestnávateľa, ktoré vyplývajú zo zmluvného prevodu alebo zlúčenia. b) S výhradou písmena a) a nasledujúcich ustanovení tohto článku sa prevodom podľa tejto smernice rozumie prevod hospodárskej jednotky, ktorá si zachováva svoju identitu, ktoré je považované za organizované zoskupenie prostriedkov, ktorého cieľom je vykonávať hospodársku činnosť ako činnosť hlavnú alebo doplnkovú.”*, ale rozširuje pôsobnosť smernice aj na právne vzťahy týkajúce sa prevodov poskytovania služieb. Zaujímavosťou v danom prípade je fakt, že vláda zvažovala odstránenie uvedeného gold-platingu, ale na základe uskutočnených konzultácií, ktoré potvrdili jeho odôvodnenosť, sa

¹³ Príklad transpozície uvedenej smernice a identifikácia efektu gold-platingu aj v texte nižšie venujúcej sa príkladom gold-platingu v slovenskej právnej úprave

rozhodla uvedené ustanovenie, ktoré presahuje požiadavky smernice, v právnej úprave zachovať.

K rozšíreniu pôsobnosti smernice, a teda k identifikácii efektu gold-platingu došlo aj v prípade transponovania smernice č. 89/391 o zavádzaní opatrení na zlepšenie bezpečnosti a ochrany zdravia zamestnancov pri práci. Práva a povinnosti vyplývajúce z uvedenej smernice sa totiž týkajú výlučne právnych vzťahov zamestnancov a zamestnávateľov, ale britská právna úprava niektoré z nich vzťahuje aj na SZČO. Napr. v čl. 6 ods. 3 písm. a) smernica ustanovuje povinnosť zamestnávateľa vyhodnocovať riziká s ohľadom na bezpečnosť a ochranu zdravia zamestnancov, ale podľa britského zákona takéto hodnotenie musí uskutočňovať aj SZČO z hľadiska ich vlastnej bezpečnosti a ochrany zdravia - *“osoby samostatne zárobkovo činné v rozsahu, v akom sa vzťahuje na zamestnávateľov a zamestnancov. Osoby samostatne zárobkovo činné sa považujú tak za zamestnávateľa, ako aj za zamestnanca...”*. Odôvodnenosť tejto úpravy je otázna najmä v prípadoch SZČO s predmetom podnikania len s minimálnou mierou rizika.

Následujúci príklad identifikácie efektu gold-platingu v britskej právnej úprave sa týka nevyužitia tzv. odchylovacej klauzuly umožňujúcej odchylenie sa od základných požiadaviek smernice v podobe užšieho rozsahu regulácie alebo zavedenia regulácie v menej prísnom režime. Týka sa transpozície smernice č. 2008/104 o agentúrnom zamestnávaní, ktorá vo svojom čl. 5 ods. 3 členským štátom umožňuje povoliť sociálnym partnerom zachovať alebo uzavrieť kolektívne zmluvy, ktorých ustanovenia sa za určitých podmienok môžu odlišovať od právnej úpravy v smernici. Britská právna úprava však túto výnimku nevyužíva.

V nadväznosti na dané príklady a metodologický prístup k hodnoteniu a identifikácii efektu gold-platingu, je evidentné, že viaceré z nich môžu slúžiť ako vzor, a to predovšetkým dôraz na konzultácie s dotknutými subjektami či post-transpozičný prieskum. Na druhej strane napríklad dôraz na doslovnú transpozíciu je prístup, ktorý síce znižuje riziko identifikácie gold-

platingu, ale zvyšuje riziko nezrozumiteľnosti a ťažšej aplikovateľnosti práva v tej-ktorej krajine.

Nemecko

V súvislosti s problematikou gold-platingu je v Nemecku zdôrazňovaný princíp *“jedna ku jednej” - 1:1-Umsetzung*. Zjednodušene povedané, že smernice Európskej únie budú do vnútroštátneho právneho poriadku transponované len vo vzťahu jedna ku jednej za účelom zabezpečiť adekvátne konkurencieschopné postavenie nemeckých podnikateľských subjektov a neohrozovať ich dodatočnou byrokratickou povinnosťou nad rámec toho, čo požaduje smernica. Týmto spôsobom procesu transpozície sa zabezpečí, aby podniky so sídlom v Nemecku neboli znevýhodňované v rámci súťaže krajín Európskej únie, ak by si tieto krajiny vybrali cestu kvázi doslovnej transpozície. Postupným vývojom šiel uvedený princíp nad záujmy čisto nemeckého trhu ale v rámci širšieho kontextu vnútorného trhu Európskej únie - hlavným cieľom v zmysle tohto nie je zabezpečiť čisto konkurencieschopné postavenie nemeckých podnikov, ale princíp rovných príležitostí ako element spoločného trhu Európskej únie.

Spoločným pravidlom je, že v rámci legislatívneho procesu musí predkladateľ odôvodniť vzťahy legislatívneho aktu k právu Európskej únie a súčasne vysvetliť, do akej miery prekračuje národná právna úprava požiadavky obsiahnuté v smernici, resp. v iných právnych aktoch Európskej únie.

Špecifikum nemeckého prístupu k problematike gold-platingu je rozlišovanie jednotlivých kategórií, a to presah v rámci osobnej pôsobnosti smernice, presah vo vzťahu k vecnej pôsobnosti a napokon presah vo vzťahu k miestnej pôsobnosti smernice. Ako príklad súvisiaci s osobnou pôsobnosťou smernice možno uviesť transpozíciu smernice č. 93/13 o neprimeraných podmienkach v spotrebiteľských zmluvách do nemeckého právneho poriadku.

Podľa čl. 1 uvedenej smernice sa právna úprava týka zmlúv uzavretých medzi predávajúcim tovaru, resp. poskytovateľom služieb na jednej strane a spotrebiteľom na strane druhej, pričom čl. 2 definuje spotrebiteľa ako fyzickú osobu, ktorá v rámci dotknutej zmluvy koná za účelom, ktorý nespadá do rámca jej obchodnej alebo výrobnjej činnosti alebo povolania. Nemecký zákon, konkrétne nemecký Občiansky zákonník v § 13 preberá túto definíciu, ale s tým rozdielom, že za spotrebiteľa sa považuje aj zamestnanec, ktorý uzatvára zmluvy v rámci výkonu svojho povolania. Uvedenou právnou úpravou sa rozšírila pôsobnosť smernice o ďalšie osoby. Čo sa týka prekročenia vecnej pôsobnosti, ako príklad možno uviesť transpozíciu smernice č. 85/77 o ochrane spotrebiteľa v prípade zmlúv uzatváraných mimo obchodné priestory, ktorej pôsobnosť sa týka zmlúv uzatváraných v priebehu organizovaného zájazdu alebo v priebehu návštevy u dodávateľa doma, resp. na jeho pracovisku, pokiaľ s návšteva neuskutočnila na výslovnú žiadosť spotrebiteľa. K uzavretiu zmluvy teda dochádza priamo v situácii podomového predaja. Podľa nemeckého právneho poriadku však je možné pravidlá, ktoré sú obsahom uvedenej smernice (napr. právo spotrebiteľa zrušiť zmluvu v priebehu určitej, spravidla dlhšej lehoty) aplikovať taktiež na zmluvy, ktoré so situáciou podomového predaja len súvisia, napr. keď je zmluva uzatvorená síce v obchodných priestoroch u dodávateľa, ale na základe tomu predchádzajúcej návštevy dodávateľa. Napokon, v nadväznosti na prekročenie miestnej pôsobnosti - kedy ide o prípady, pri ktorých národný zákonodarca vzťahuje právo Európskej únie na čisto vnútroštátne situácie, a to hlavne za účelom zabránenia diskriminácii vlastných občanov, ide o prípad transpozície smernice č. 97/5 o cezhraničných prevodoch, ktorej pôsobnosť, ako ja napovedá názov smernice, sa týka výlučne *cezhraničných prevodov*. Podľa nemeckého práva sa však pravidlá smernice aplikujú aj na prevody medzi nemeckými úverovými inštitúciami (bankami).

Vo všeobecnosti a v nadväznosti na chápanie danej problematiky, Nemecko zastáva názor, že je úlohou vnútroštátneho zákonodarného orgánu, nahradiť v rámci národnej legislatívy chýbajúcu systematiku a určitú koherenciu národného práva a práva Európskej únie, nakoľko právo Európskej únie má "širší záber" a orgány len obmedzenú právomoc, ktorá im bola

poskytnutá zo strany členských štátov. Preto práve jednotlivé členské štáty zodpovedajú za podobu a dopad tohto "širšieho" práva v ich právnych úpravách. Nemecká metodológia na základe tohto chápania procesu transpozície a s ňou súvisiacej problematiky gold-platingu pripúšťa a akceptuje aj transpozíciu práva v podobe neminimalistickej transpozície, malo by sa však prihliadať na účel a odôvodnenosť tohto prístupu.

Česká republika

Čo sa týka vyhodnocovania a tvorby metodológie ako pristupovať k problematike efektu gold-platingu čo možno najúčinnším spôsobom, je Česká republika v podstate na rovnakej úrovni ako Slovenská republika. Problematikou zbytočne zaťažujúcej transpozície sa zaberajú Metodické pokyny pre zaistovanie prác pri plnení legislatívnych záväzkov vyplývajúcich z členstva Českej republiky v Európskej únii¹⁴. Koncept metodológie je však zameraný predovšetkým na zamedzenie transpozície v rozpore s právom Európskej únie, už menej však zameraný na zamedzovanie vzniku neodôvodneného gold-platingu. V tejto oblasti je za účelom úspešného boja proti neodôvodnenému gold-platingu potrebné, aby bol zdôrazňovaný princíp minimalistickej transpozície a v prípade odchýlenia sa od neho, zavedený systém podrobného odôvodnenia, pričom úlohu posudzovania odôvodnenosti (vo väčšom rozsahu ako doteraz), by mala Pracovná komisia Legislatívnej rady vlády pre hodnotenie vplyvov regulácie.

V súčasnosti sa v rámci *Obecných zásad pro hodnocení dopadu regulace*¹⁵ pri spracovaní analýz dopadov ustanovuje povinnosť pri právnych predpisoch, ktorých základ spočíva v transpozícií smerníc Európskej únie, číselne označiť príslušný právny akt, ktorý má byť transponovaný, jeho

¹⁴ Uvedené pokyny boli schválené uznesením vlády ČR č. 1304 zo dňa 12.10.2005 a zmenené uznesením vlády ČR č. 1344 zo dňa 26.10.2009.

¹⁵ V podmienkach SR sa jedná o jednotnú metodiku na posudzovanie vybraných vplyvov

názov v českom znení a termín stanovený pre jeho implementáciu vo vnútroštátnom právnom poriadku. Takisto je v rámci Obecných zásad (Jednotnej metodiky) zdôrazňovaná nutnosť venovať zvláštnu pozornosť zamedzeniu vytvárania novej nadbytočnej regulácie, naopak znižovaniu administratívnej záťaže - chýba však explicitný dôraz na reguláciu majúcu pôvod v práve Európskej únie, resp. posudzovanie vzniku tejto zvýšenej administratívnej záťaže ako dôsledok neminimalistickej transpozície zo strany predkladateľa.

Ako príklad neminimalistickej transpozície v Českej republike možno uviesť transpozíciu smernice č. 200/31 o energetickej náročnosti budov do zákona č. 406/200 Sb. *o hospodárení energií v znení pozdějších předpisu*. V čl. 12 uvedenej smernice sa upravuje situácia, kedy majú členské štáty povinnosť zaistiť vydávanie certifikátov energetickej náročnosti. Zároveň je v ods. 6 tohto článku upravená možnosť vyňať z pôsobnosti tohto článku niektoré kategórie budov. Medzi tieto budovy na základe čl. 4 ods. 2 písm. a) patria aj budovy úradne chránené ako súčasť vymedzeného prostredia alebo vzhľadom k ich zvláštnej architektonickej alebo historickej hodnote, pokiaľ by splnenie niektorých minimálnych požiadaviek na energetickú náročnosť nepriateľne zmenilo ich charakter alebo vzhľad. V zákone o hospodárnosti budov sú však v § 7 a 7a kladené vysoké požiadavky aj na budovy nachádzajúce sa v pamiatkovej zóne. Ustanovenie § 7 ods. 5 písm. b) zákona síce umožňuje, aby sa požiadavky na energetickú náročnosť budov nemuseli uplatňovať aj na budovy, ktoré sú kultúrnou pamiatkou, resp. sa nachádzajú v pamiatkovej zóne alebo rezervácii, ale túto výnimku podmieňujú získaním záväzného stanoviska *orgánu státní památkové péče*. Český zákonodarca tak prijal prísnejšiu neminimalistickú formu transpozície oproti úprave obsiahnutej v smernici, a to bez zjavného dôvodu.

2.4. Gold-plating v právnej úprave Slovenskej republiky

Metodicko-právny rámec problematiky upravujúcej neodôvodnený gold-plating na území Slovenskej republiky sa v porovnaní s inými členskými štátmi javí ako nedostatočný. O tomto probléme svedčí gold-plating identifikovaný vo viacerých slovenských právnych normách.

Chýbajúce metodicko-právne usmernenie a z toho vyplývajúce potenciálne nežiaduce vplyvy v podobe identifikovaného gold-platingu pretrvávajú aj z dôvodu zriedkavého poukazovania na tento problém zo strany príslušných orgánov, zákonodarcov, ale aj médií, z čoho možno usudzovať, že sa daná problematika vo všeobecnosti nepovažuje za dostatočne atraktívnu. Je tomu tak z jednoduchého dôvodu - v podmienkach Slovenskej republiky existuje pomerne nízka úroveň znalosti tejto problematiky a existencia veľmi veľkého množstva legislatívy, ktorá sa každoročne prijíma, resp. novelizuje, a to tak na národnej, ako aj európskej úrovni, v dôsledku čoho verejnosť stráca v legislatíve prehľad a nemá záujem zisťovať, či má regulácia základ v práve Európskej únie a ak áno, v čom a v akom rozsahu sa v priebehu transpozície tvorca právneho predpisu od jej základu odchyľil.

Slovenská republika nemá doposiaľ vypracovaný manuál resp. metodické usmernenie, ktoré by upravilo postup ako riadne implementovať smernice Európskej únie, tak aby nedochádzalo k zbytočne zaťažujúcej transpozícii. Zmienku o transpozícii smernice do právneho poriadku Slovenskej republiky nachádzame v Legislatívnych pravidlách tvorby zákonov. Podľa prílohy č. 1 s názvom “Doložka zlučiteľnosti návrhu zákona s právom Európskej únie” predmetného dokumentu, ktorá tvorí prílohu k návrhu zákona, je potrebné uviesť, či sa predmet návrhu zákona nachádza aj v práve Európskej únie. Zároveň je okrem iného potrebné uviesť v akom rozsahu sa predmetné právo Európskej únie preberá a či je návrh zákona zlučiteľný s právom Európskej únie. Na dokument o Legislatívnych pravidlách tvorby zákonov nadväzujú Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky. V zmysle Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov platí, že na preukázanie súladu návrhu zákona s právom Európskej únie sa okrem “Doložky zlučiteľnosti návrhu zákona s právom Európskej únie” prikladá aj “Tabuľka zhody návrhu právneho predpisu s právom Európskej únie”. Pokiaľ návrh zákona preberá smernicu Európskej únie, musí takýto návrh obsahovať aj transpozičnú prílohu. V transpozičnej prílohe sa uvádza *“presné označenie preberaného právne záväzného aktu a údaj o jeho publikácii v*

Úradnom vestníku Európskych spoločenskostí alebo Úradnom vestníku Európskej únie”.¹⁶ Na prvý pohľad sa môže javiť predkladanie predmetných príloh k návrhu zákona ako efektívne v boji s neodôvodnene zaťažujúcou transpozíciou, avšak vyššie uvedené prílohy sú postavené na jednoduchom konštatovaní predkladateľa, či došlo pri transpozícii k úplnej zhode, čiastočnej zhode, žiadnej zhode prípadne, že nebolo potrebné daný článok smernice implementovať do slovenského právneho poriadku. Nie raz došlo ku konštatovaniu predkladateľa, že transpozíciou smernice do slovenského právneho poriadku došlo k úplnej zhode s textom smernice, avšak napokon bol v zákone identifikovaný gold-plating.

Za účelom, aby sa efektívne zamedzilo prípadom gold-platingu v Slovenskej republike, by bolo vhodné, ak by existoval dokument, ktorý by stanovil, že platí princíp minimálnej transpozície. Taktiež by sa malo zakotviť, že pokiaľ sa predkladateľ odchýli od princípu minimálnej transpozície, musí túto skutočnosť zdôvodniť národným verejným záujmom prípadne tým, že smernica má deregulačný efekt. Zákaz neminimalistickej transpozície, možné odchýlenie od zákazu neminimalistickej transpozície, ktorý nebude viesť ku gold-platingu a bude náležite zdôvodnené by mala kontrolovať na to vytvorená osobitná komisia.

¹⁶ čl. 4 ods. 1 Legislatívnych pravidiel vlády

3. ANALÝZA NEODÔVODNENÉHO GOLD-PLATINGU V PROCESE TRANSPOZÍCIE DO SLOVENSKEHO PRÁVNEHO PORIADKU

3.1. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a v zákone č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov

Úprava v Smernici Európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2017/1132 zo 14. júna 2017 týkajúca sa niektorých aspektov práva obchodných spoločností	Úprava v zákone č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník a v zákone č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Čl. 3 písm. b) <i>„Stanovy alebo akt o založení spoločnosti musia obsahovať aspoň tieto údaje:</i> <i>b) predmet podnikania spoločnosti;“</i>	§ 110 ods. 1 písm. c) ObZ <i>„Spoločenská zmluva musí obsahovať:</i> <i>c) predmet podnikania (činnosti),“</i> § 163 ods. 1 písm. a) ObZ <i>„Zakladateľská zmluva alebo zakladateľská listina musí obsahovať:</i> <i>a) obchodné meno, sídlo a predmet podnikania (činnosti),“</i> § 2 ods. 1 písm. c) ZoOR <i>„Do obchodného registra sa zapisujú v štátnom jazyku tieto údaje:</i> <i>c) predmet podnikania alebo činnosti,“</i>

Z vyššie uvedenej tabuľky vyplýva, že obchodnoprávna smernica vyžaduje, aby obligatórnou náležitosťou zakladajúcich dokumentov jednotlivých obchodných spoločností bola informácia o predmete podnikania, pričom obchodnoprávna smernica tento údaj vyžaduje len v súvislosti so zakladateľskými dokumentmi. Slovenský právny poriadok však túto povinnosť rozšíril aj na návrh na zápis spoločnosti do obchodného registra, pri ktorom sa vyžaduje listina o živnostenskom oprávnení ako podstatná náležitosť návrhu. V súčasnosti je proces vzniku obchodnej spoločnosti predlžovaný povinnosťou získať pred samotným návrhom na zápis spoločnosti do obchodného registra živnostenské oprávnenie. Konateľ spoločnosti v takomto prípade musí najprv požiadať miestne príslušný živnostenský úrad o vydanie živnostenského oprávnenia pre ním vymedzené predmety činnosti spoločnosti. Tento proces sa v podmienkach zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov nazýva ohlásenie živnosti. Ak ohlásenie živnosti spĺňa zákonom predpísané obligatórne náležitosti vydá živnostenský úrad do 3 pracovných dní osvedčenie o živnostenskom oprávnení, takto vydané živnostenské oprávnenie je potom predpokladom zápisu spoločnosti do obchodného registra. Z uvedeného vyplýva, že proces vzniku spoločnosti sa v dôsledku tejto právnej úpravy, ktorá predstavuje administratívnu záťaž, predlžuje. Problém však nevzniká len pred vznikom spoločnosti, ale aj počas jej riadneho fungovania, kedy obchodná spoločnosť mení svoj predmet činnosti. V takomto prípade obchodná spoločnosť ohlásí rozšírenie predmetu podnikania okresnému úradu, ktorý vydá príslušné oprávnenie. Hoci spoločnosť môže svoju novú činnosť vykonávať už získaním oprávnenia, keďže zápis do obchodného registra má len deklaratórny účinok, je zaťažovaná ďalšou byrokraciou vo forme návrhu na zápis zmien do obchodného registra. Ide o duplicitnú administratívnu záťaž pre podnikateľov, ktorí jeden údaj oznamujú dvom samostatným registrom. Predmetná administratívna záťaž je jednoznačne v rozpore so zásadou "jedenkrát a dosť", presadzovanou Európskou úniou, a zároveň sa každoročne vytýka Slovenskej republike v správe Svetovej banky - v Analýze *Doing business*. Česká republika má v

predmetnej oblasti zhodnú právnu úpravu a rovnako vyžaduje predchádzajúce ohlásenie živnosti.

Maďarská právna úprava je v tomto smere praktickejšia a z časového hľadiska podstatne rýchlejšia. V Maďarsku zákonodarca stanovil taxatívny výpočet náležitostí potrebných na založenie spoločnosti, medzi ktoré okrem iného zaradil predmet činnosti obchodnej spoločnosti. Predmety podnikania sa uvádzajú len v rámci zakladateľských dokumentov a vyberajú sa zo zoznamu živností. Následne už nie je potrebné živnosť ohlasovať a čakať na vydanie živnostenského oprávnenia, celý proces vzniku spoločnosti sa tým výrazne zjednodušuje a trvá len niekoľko dní.

Právna úprava založenia spoločnosti v Estónsku je taktiež flexibilnejšia, hoci pri určitých predmetoch činnosti sa vyžaduje predchádzajúce získanie licencie. V Estónsku sa rozlišuje medzi tromi typmi spoločností, a to tie ktoré vyžadujú licenciu, tie ktoré vyžadujú oznámenie o vykonávaní ekonomickej aktivity a potom tie, ktoré nevyžadujú pri zakladaní spoločnosti žiaden úkon navyše. Licencia sa vyžaduje napríklad pri oblasti podnikania s kryptomenami, predchádzajúce oznámenie o ekonomickej činnosti pri podnikaní v turistickej oblasti avšak najpočetnejšiu skupinu tvoria práve spoločnosti, ktoré pre svoj vznik nepotrebovali žiadne špeciálne oprávnenia. V Estónsku sa nevyžaduje licencia na podnikanie v oblasti realít a ani v prípade zakladania advokátskych kancelárií. Pri zakladaní spoločnosti v Estónsku sa uvedenie jedna oblasť činnosti, ktorá sa predpokladá, že bude tou hlavnou. Neznamená to však, že spoločnosť nemôže vykonávať inú činnosť ako tú, ktorú si vybrala pri jej vzniku. Uvedená úprava vytvára teda priestor pre podnikateľa podnikáť vo viacerých oblastiach bez zbytočnej administratívnej záťaže v podobe ohlasovania každej novej činnosti, ktorú podnikateľ zamýšľa vykonávať.

Obdobnú právnu úpravu má aj Holandsko, v ktorom sa pri zakladaní spoločnosti vo väčšine prípadov nevyžaduje predchádzajúce získanie licencie. Licencia sa vyžaduje len v určitých prípadoch, napr. pri poskytovaní činností v oblasti zdravotníctva a školstva. V tomto prípade

však ide o otázku dostatočného vzdelania, ktoré musíte kompetentným orgánom zdokladovať a nie o získanie licencie na základe ohlásenia činnosti.

Návrh riešenia:

Riešenie predmetného problému na území Slovenskej republiky by predstavovalo zásadnú zmenu zaužívaného spôsobu procesu vzniku obchodnej spoločnosti, pričom osoba, ktorá mieni založiť obchodnú spoločnosť by najskôr podala návrh na zápis do obchodného registra bez povinnosti predložiť osvedčenie o živnostenskom oprávnení a osvedčenie o živnostenskom oprávnení by sa získavalo až následne. Ďalším riešením, ktoré by nepredstavovalo až taký zásah do súčasnej právnej úpravy by bolo prepojenie živnostenského registra a obchodného registra, kde by sa údaje o získaní živnostenského oprávnenia premietli v rámci obchodného registra a navrhovateľ by už nemusel živnostenské oprávnenie dokladať. V kontexte zákona proti byrokracii (zákon č. 177/2018 Z. z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov), a teda čoraz intenzívnejšej informatizácie verejnej správy by dané riešenie malo byť prioritou aj pre Ministerstvo spravodlivosti SR. MS SR už v septembri 2017 predložilo na predbežné pripomienkové konanie materiál s názvom „*Návrh opatrení na zlepšenie fungovania obchodného registra*“, pričom jednou z hlavných téz tohto materiálu bolo aj dosiahnutie efektívnejšieho prepojenia obchodného registra s referenčnými registrami a inými zdrojovými registrami, ktoré sú zdrojom informácií pre obchodný register. Ako jedny z problémov materiál uvádza práve potrebu zápisu do OR v prípade získania ďalšieho živnostenského oprávnenia, ako aj potrebu zápisu v prípade zmeny priezviska po vydaji spoločníčky obchodnej spoločnosti. Materiál však uvádza, že za týmto účelom je v prvom rade potrebná analýza zameraná na zosumarizovanie zapísaných údajov, ktoré by sa mohli aktualizovať v automatizovanom režime bez potreby zapísanej osoby navrhovať ich zmenu. Do dnešného dátumu však MS SR nepredstavilo konkrétny plán prepojenia obchodného registra s inými registrami a teda dotknutým podnikateľským subjektom

neostáva nič iné, ako pri zápise do obchodného registra aj naďalej predkladať živnostenské oprávnenie. Ďalšou alternatívou je ponechať predchádzajúce získavanie oprávnenia len pre viazané a remeselné živnosti a v prípade spoločností, ktoré majú ako predmet činnosti niektorú z voľných živností nevyžadovať predchádzajúce ohlasovanie. Inšpiráciu na vhodnú právnu úpravu založenia a vzniku spoločnosti poskytujú viaceré členské štáty, a to nielen v otázke získavania živnostenského oprávnenia.

Kvantifikácia nákladov:

Elektronické ohlásenie živnosti a následný elektronický zápis do OR SR predstavuje síce najrýchlejšie, z hľadiska poplatkov najvýhodnejšie, no zároveň aj technicky najzložitejšie riešenie. Na elektronické ohlásenie živnosti sú potrebné občiansky preukaz s elektronickým čipom a aktivovaným elektronickým podpisovaním (t. j. žiadateľ musí disponovať osobným bezpečnostným kódom a certifikátom pre vytváranie kvalifikovaného elektronického podpisu), čítačka čipových kariet, aplikácia na prihlasovanie a balíček aplikácií pre kvalifikovaný elektronický podpis tzv. *D.Suite/eIDAS*), ktoré nájde žiadateľ na stránke www.slovensko.sk. Po vyplnení príslušného online formulára a priložení príloh, ako napr. preukázanie odbornej spôsobilosti v prípade remeselnej alebo viazanej živnosti a oprávnenie na užívanie nehnuteľnosti na podnikanie, je žiadateľ povinný podpísať formulár a prílohy kvalifikovaným elektronickým podpisom. Na záver si už len zvolí, akým spôsobom mu bude doručené osvedčenie o živnostenskom oprávnení vo fyzickej forme, t. j. či si ho nechá doručiť poštou alebo si ho osobne vyzdvihne na úrade. Pri elektronickom ohlasovaní živnosti predstavuje poplatok za ohlásenie voľnej živnosti 0 eur, pri remeselnej alebo viazanej živnosti 7,50 eur. Po uhradení týchto poplatkov bankovým prevodom alebo poštovou poukážkou na účet Štátnej pokladnice bude žiadateľovi doručené potvrdenie o prijatí podania a bude mu pridelené spisové číslo. Nakoniec žiadateľ v lehote 3 pracovných dní obdrží osvedčenie o živnostenskom oprávnení v elektronickej podobe, ktoré mu následne bude doručené aj v listinnej podobe spôsobom, aký zvolil pri vypisovaní elektronického formulára. Až po získaní

živnostenského oprávnenia môže subjekt požiadať o zápis obchodnej spoločnosti do obchodného registra. Túto žiadosť môže, rovnako ako ohlásenie živnosti, podať elektronicky. Najprv na stránke Ministerstva spravodlivosti vyplní formulár *Návrh na zápis spoločnosti s ručením obmedzeným do obchodného registra* v elektronickej podobe (pre s.r.o. je to formulár č. 7), ktorý si uloží vo formáte XML a podpíše kvalifikovaným elektronickým podpisom, následne sa prihlási cez portál www.slovensko.sk a cez automatizovanú e-podateľňu *ePO QSign* podá formulár a všetky zodpovedajúce prílohy (zakladateľská/spoločenská zmluva, živnostenské oprávnenie). Po odoslaní podania bude žiadateľovi do elektronickej schránky a na emailovú adresu doručená správa s potvrdenkou o prijatí podania a začatí procesu overovania. Ak je proces automatického overovania úspešný a všetky podpisy vyhodnotí systém ako platné, systém vygeneruje správu o platobných podmienkach. Nakoľko sa podanie uskutočňuje v elektronickej forme, súdny poplatok je vo výške 150 €, teda polovice v porovnaní so žiadosťou o zápis v papierovej forme. Po pripísaní platby na účet súdu sa v prípade elektronického podania považuje návrh na zápis za doručený, a registrový súd rozhodne do dvoch pracovných dní o zapísaní spoločnosti do OR a vystaví potvrdenie o vykonaní zápisu, ako aj výpis z OR. Od 01.08.2019 sa zmenil spôsob akým sa dokazuje, že zakladatelia/spoločníci s. r. o. nemajú daňové nedoplatky a nedoplatky voči Sociálnej poisťovni, pričom tieto skutočnosti si od vyššie uvedeného dátumu overuje príslušný registrový súd. Vzhľadom k tejto skutočnosti neexistuje dôvod, prečo by si získanie živnostenského oprávnenia nemohol taktiež overovať registrový súd. Na základe dát spracovaných firmou Finstat s. r. o. vzniklo v roku 2018 vzniklo celkovo **20 154 právnických osôb orientovaných na zisk** (t. j. toto číslo neobsahuje počty napr. neziskových organizácií a nadácií, politických strán, ani príspevkových a rozpočtových organizácií), ktoré mali povinnosť zápisu do obchodného registra. Ak predpokladáme, že celková dĺžka prípravy návrhu na zápis do OR môže byť z dôvodu prikladania živnostenského oprávnenia predĺžená o približne 20 minút, a priemerná hodinová mzda predstavovala v roku 2018 **5,76 eur**, potom celkový náklad prikladania živnostenského oprávnenia k návrhu na zápis do OR predstavuje **1,92 eura**, čo pri

celkovom počte **20 154 subjektov** predstavuje **38 695,68 eur**. Táto čiastka však zahŕňa výlučne náklady pri subjektoch, ktoré žiadajú o zápis do OR a teda abstrahuje od nákladov, ktoré subjektom vznikajú pri rozširovaní predmetu ich podnikania.

Zhrnutie:

Slovenská republika nad rámec obchodnoprávnej smernice vyžaduje pred vznikom obchodnej spoločnosti získanie živnostenského oprávnenia, ktoré následne podnikateľ musí predkladať do obchodného registra. Takúto povinnosť má zároveň aj podnikateľ, ktorý zmenil rozsah svojho živnostenského oprávnenia. Hoci ide už o dlhodobo zaužívaný spôsob vzniku spoločnosti, predstavuje zbytočnú byrokráciu, ktorá je v rozpore so zásadou "jedenkrát a dosť". V súčasnosti je podnikateľ vystavený duplicitným administratívnym úkonom, ktoré je potrebné na uľahčenie prístupu k podnikaniu odstrániť.

3.2. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov

Úprava v Smernici Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2005/29/ES z 11. mája 2005 o nekalých obchodných praktikách podnikateľov voči spotrebiteľom na vnútornom trhu, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 84/450/EHS, smernice Európskeho parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004	Úprava v zákone č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov
--	--

Čl. 6 ods. 2 <i>„Obchodná praktika sa taktiež považuje za klamlivú, ak v skutkovej súvislosti, berúc do úvahy všetky jej črty a okolnosti, zapríčiňuje alebo je spôsobilá zapríčiť, že priemerný spotrebiteľ urobí rozhodnutie o obchodnej transakcii, ktoré by inak neurobil, a zahŕňa:</i> <i>a) akýkoľvek marketing produktu, vrátane porovnávacej reklamy, ktorý spôsobuje nebezpečenstvo zámeny s akýmkoľvek iným produktom, ochrannou známkou, obchodným menom alebo iným rozlišujúcim znakom účastníka hospodárskej súťaže;</i> <i>b) neplnenie záväzkov obsiahnutých v kódexe správania, k dodržiavaniu ktorých sa obchodník zaviazal, ak:</i> <i>i) nejde iba o snahu zaviazat sa, ale o jednoznačný záväzok, ktorý môže byť preverený, a</i> <i>ii) obchodník uvedie v obchodnej praktike, že je viazaný týmto kódexom.“</i>	§ 8 ods. 2 <i>„Obchodná praktika sa taktiež považuje za klamlivú, ak zapríčiňuje alebo môže zapríčiť, že priemerný spotrebiteľ urobí rozhodnutie o obchodnej transakcii, ktoré by inak neurobil, a zahŕňa</i> <i>a) marketing produktu vrátane porovnávacej reklamy, ktorý spôsobuje nebezpečenstvo zámeny s akýmkoľvek iným produktom, ochrannou známkou, obchodným menom alebo iným rozlišujúcim znakom účastníka hospodárskej súťaže,</i> <i>b) neplnenie záväzkov obsiahnutých v kódexe správania, k dodržiavaniu ktorých sa predávajúci zaviazal.“</i>
--	---

Tabuľka uvedená vyššie porovnáva právnu úpravu klamlivej obchodnej praktiky na úrovni Európskej únie a vnútroštátnej úrovni, teda právnu úpravu obsiahnutú v smernici Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2005/29/ES z 11. mája 2005 o nekalých obchodných praktikách

podnikateľov voči spotrebiteľom na vnútornom trhu, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 84/450/EHS, smernice Európskeho parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (ďalej aj „smernica o nekalých obchodných praktikách“) a v zákone č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o ochrane spotrebiteľa“), do obsahu ktorého sa účel sledovaný predmetnou smernicou mal premietnuť. Z porovnania uvedených právnych predpisov však vyplýva nepresná transpozícia smernice o nekalých obchodných praktikách, keďže v zákone o ochrane spotrebiteľa neboli upravené doplňujúce osobitné podmienky, ktoré spresňujú definíciu toho, kedy sa praktika zo strany obchodníka považuje za nekalú.

Cieľom smernice bola harmonizácia práva Európskej únie v danej oblasti z dôvodu poskytnutia zvýšenej právnej istoty spotrebiteľovi, avšak tento cieľ nebol naplnený zo strany Slovenskej republiky tak, ako bol mienený zo strany Európskej únie. Slovenská republika pri transponovaní smernice o nekalých obchodných praktikách v ustanovení § 8 ods. 2 písm. b) zákona o ochrane spotrebiteľa opomenula zahrnúť do znenia zákona dôležité podmienky, po splnení ktorých ide o naplnenie skutkovej podstaty klamlivej obchodnej praktiky. V dôsledku uvedenej nepresnej transpozície, v rámci ktorej bez zjavného dôvodu nebol prebratý text smernice v plnom znení, došlo k rozšíreniu zodpovednosti podnikateľa oproti tomu, čo mal byť pôvodný úmysel smernice o nekalých obchodných praktikách a je obsahom čl. 6 ods. 2 smernice. Kým smernica o nekalých obchodných praktikách ustanovuje, že ku klamlivej obchodnej praktike dochádza v prípade nesplnenia záväzkov podnikateľa, ku ktorým sa zaviazal v kódexe správania, za súčasného, resp. kumulatívneho splnenia ďalších dvoch podmienok, a to, ak:

- i) nejde iba o snahu zaviazat' sa, ale o jednoznačný záväzok, ktorý môže byť preverený, a*
- ii) obchodník uvedie v obchodnej praktike, že je viazaný týmto kódexom.“,*

zákon o ochrane spotrebiteľa predmetné podmienky neobsahuje, čím rozširuje definíciu klamlivej reklamy. Základnou premisou podľa čl. 6 ods. 2 smernice o nekalých praktikách je,

že za klamlivú obchodnú praktiku možno považovať aj praktiku, ktorá je spôsobilá ovplyvniť správanie priemerného spotrebiteľa, a teda urobí také rozhodnutie, ktoré by inak za bežných okolností neurobil, a zároveň takáto praktika zahŕňa *“neplnenie záväzkov obsiahnutých v kódexe správania, k dodržiavaniu ktorých sa predávajúci zaviazal”*. Predmetnú premisu, na rozdiel od zákona o ochrane spotrebiteľa, smernica o nekalých obchodných praktikách zužuje dvoma podmienkami, ktoré musia byť súčasne splnené. Z uvedeného je zrejmé, že slovenskí podnikatelia môžu byť sankcionovaní za správanie, ktoré na úrovni Európskej únie nie je považované za porušenie právnych predpisov. Orgány dozoru majú možnosť uložiť podnikateľovi predbežné opatrenie, ktorým sa zabráni ďalšiemu konaniu, ktoré je považované za nekalú obchodnú praktiku alebo uložia pokutu za spáchanie priestupku do výšky 332 eur.

Hoci tabuľka zhody k novele zákona o ochrane spotrebiteľa uvádza, že ide o úplnú zhodu pri transpozícii smernice, nemôžeme sa s týmto názorom stotožniť. V zmysle teoretického vymedzenia efektu gold-platingu, ide totiž o úplnú zhodu pri transpozícii smerníc Európskej únie do vnútroštátnej legislatívy vtedy, ak sa preberá text smernice doslova a textácia sa ani z hľadiska extenzívneho, ani reštriktívneho výkladu nemení. V danom prípade ide o tzv. minimalistickú transpozíciu, kedy sa robí doslovný prepis textácie a kedy, pochopiteľne, k identifikácii gold-platingu ani nemôže dôjsť. V prípade transpozície smernice o nekalých obchodných praktikách možno hovoriť o opačnom prípade, a teda o transpozícii neminimalistickej, s jednoznačne preukázaným gold-platingom, ktorý z nášho pohľadu možno označiť ako neopodstatnený. Dôvodová správa k predmetnému ustanoveniu súčasne neuvádza dôvody, pre ktoré sa rozhodla danú úpravu zapracovať do vnútroštátneho predpisu práve takýmto spôsobom a zodpovednosť pre podnikateľa tým pádom rozšíriť.

Ako zaujímavosť uvádzame, že právna úprava ochrany spotrebiteľa v opisovanej veci v Českej republike obsiahnutá v zákone č. 634/1992 Sb. *o ochraně spotřebitele* je totožná s tou slovenskou, a teda rovnako rozširuje zodpovednosť podnikateľa.

Máme za to, že predmetné ustanovenie zákona o ochrane spotrebiteľa je potrebné novelizovať spôsobom, aký je upravený v smernici o nekalých obchodných praktikách.

Zhrnutie:

Zákon o ochrane spotrebiteľa rozširuje definíciu klamlivej obchodnej praktiky nad rámec smernice o nekalých obchodných praktikách, čím došlo k nesprávnej implementácii predmetnej smernice. Slovenskí podnikatelia musia dodržiavať prísnejšie právne normy ako tie, ktoré boli nastavené Európskou úniou, a v prípade ich nedodržania sú sankcionovaní, hoci podľa predpisov práva Európskej únie sa nedopustili priestupku a neporušili žiadne zo svojich povinností. Z uvedeného dôvodu je tu dôvodná žiadosť podnikateľského prostredia, aby došlo k riadnej implementácii smernice o nekalých obchodných praktikách.

Smernica 98/6/ES Európskeho parlamentu a Rady zo 16. februára 1998 o ochrane spotrebiteľa pri označovaní cien výrobkov ponúkaných spotrebiteľovi	Úprava v zákone č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov
Čl. 3 ods. 1, ods. 2 <i>“1. Na všetkých výrobkoch podľa článku 1 sa označí predajná cena a jednotková cena s tým, že označenie jednotkovej ceny podlieha ustanoveniam článku 5. Jednotková cena nemusí byť označená, ak je zhodná s predajnou cenou.</i> <i>2. Členské štáty sa môžu rozhodnúť neuplatňovať odsek 1 na:</i>	§ 14a ods. 1, ods. 2, ods.3 <i>“1. Predávajúci je povinný označiť výrobok predajnou cenou a jednotkovou cenou. Jednotková cena nemusí byť vyznačená, ak je zhodná s predajnou cenou.</i> <i>2. Označenie podľa odseku 1 sa neuplatní na</i> <i>a) výrobok poskytovaný ako súčasť služby,</i>

- výrobky dodávané v priebehu poskytovania služby,
- predaje na dražbe a predaje umeleckých diel a starožitností.”

Čl. 5 ods. 1, ods. 2

“1. Členské štáty nemusia splniť povinnosť označiť jednotkovú cenu výrobku na výrobkoch, u ktorých by to nebolo prospešné kvôli charakteru výrobku alebo jeho účelu, alebo by to viedlo k zámene.

2. Kvôli zavedeniu odseku 1 môžu členské štáty, v prípade nepotravinárskych výrobkov, vytvoriť zoznam výrobkov alebo kategórií výrobkov, na ktoré sa naďalej bude vzťahovať povinnosť označovať jednotkovú cenu.”

b) predaj na dražbe a predaj umeleckých diel a starožitností.

3. Označenie jednotkovou cenou sa nevzťahuje na

a) výrobok s menovitou hmotnosťou alebo menovitým objemom najviac 50 g alebo 50 ml,

b) rôzne druhy výrobkov, ak sa predávajú v jednom balení za jednu cenu,

c) výrobok, ktorý nemožno rozdeliť na časti bez zmeny kvality alebo vlastností a na ktorý sa povinnosť označovať jeho dĺžku, hmotnosť, objem alebo plochu nevzťahuje, alebo ktorý sa obvykle neoznačuje údajom o dĺžke, hmotnosti, objeme, ploche,

d) predaj koncentrovaných a dietetických potravín, z ktorých sa pridaním tekutiny pripravujú hotové jedlá alebo čiastočne hotové jedlá.”

Predmetná tabuľka porovnáva povinnosť uvádzania predajnej ceny a jednotkovej ceny v rámci Smernice 98/6/ES Európskeho parlamentu a Rady zo 16. februára 1998 o ochrane spotrebiteľa pri označovaní cien výrobkov ponúkaných spotrebiteľovi (ďalej aj „smernica o ochrane spotrebiteľa pri označovaní cien výrobkov“) a v zmysle zákona č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o ochrane spotrebiteľa“). Pre lepšie

pochopenie problematiky povinnosti označovania výrobku vyššie uvedenými cenami, uvádzame definície predajnej ceny a jednotkovej ceny výrobku.

Predajnou cenou sa v zmysle vnútroštátnej právnej úpravy (ustanovenie § 2 písm. za) zákona o ochrane spotrebiteľa) rozumie konečná cena vrátane DPH a všetkých ostatných daní (napr. spotrebná daň) za jednotku výrobku alebo za určené množstvo výrobku.

Jednotková cena je zase konečná cena vrátane DPH a ostatných daní za kilogram, liter, meter, meter štvorcový, meter kubický výrobku alebo inú jednotku množstva, ktorá sa často a bežne používa pri predaji výrobku.

Cieľom smernice o ochrane spotrebiteľa pri označovaní cien výrobkov je pomôcť spotrebiteľovi k lepšej informovanosti o reálnej cene výrobku za jednotkové množstvo, pretože ide o jednoduchší a prehľadnejší spôsob určovania ceny (z pohľadu spotrebiteľa) umožňujúci porovnávanie cien medzi jednotlivými výrobkami so zámerom uľahčiť mu následné rozhodovanie medzi nimi. Smernica o ochrane spotrebiteľa pri označovaní cien výrobkov však myslí aj na prípady, kedy je možné od tejto povinnosti upustiť a formuláciou uvádzanou v článkoch vyššie v tabuľke dáva v konkrétnych prípadoch možnosť členským štátom, aby z tejto povinnosti ustanovili výnimky.

Gold-plating je na tomto mieste identifikovaný práve z dôvodu neúplného využitia možnosti, ktorú smernica o ochrane spotrebiteľa pri označovaní cien výrobku dáva členským štátom. Smernica ponúka členským štátom možnosť určiť výnimky z povinnosti označovať výrobky súčasne predajnou cenou a jednotkovou cenou vo väčšom rozsahu, preto k identifikácii efektu gold-platingu dochádza predovšetkým z dôvodu oklieštenia uvádzanej výnimky zmenou formulácie nachádzajúcej sa v zákone o ochrane spotrebiteľa oproti tej, ktorú uvádza predmetná smernica. Hoci Slovenská republika upravila určité výnimky z tejto povinnosti máme za to, že smernica ponúkala možnosť uplatnenia výnimiek vo väčšom rozsahu ako sa v konečnom dôsledku ustanovilo vo vnútroštátnom právnom predpise.

Pre porovnanie Česká republika v ustanovení § 13 ods. 9 zákona č. 526/1990 Sb. o cenách upravila túto povinnosť nasledovne: „*Povinnosť označovať výrobky prodejní cenou současně s měrnou cenou podle odstavce 3 neplatí*

a) *pokud je měrná cena shodná s prodejní cenou,*

d) *u výrobků, u kterých by vzhledem k jejich povaze nebo účelu takové označení nebylo vhodné nebo by bylo zavádějící,*

e) *u výrobků podléhajících významným změnám na objemu nebo hmotnosti,*

f) *při změně ceny z důvodu nebezpečí znehodnocení výrobku podléhajícího rychlé zkáze,*

g) *u kombinace různých výrobků v jednom obalu,*

h) *u výrobků, které jsou nabízeny během poskytování služby,*

i) *u dražeb a nabídky uměleckých děl a starožitností.“*

Ustanovenie § 14a ods. 2 písm. a) zákona o ochrane spotrebiteľa uvádza, že povinnosť označovať výrobok predajnou cenou a súčasne jednotkovou cenou sa neuplatní v situácii, kedy je tovar poskytovaný ako súčasť služby. V tomto prípade však ide o zúženú transpozíciu smernice o ochrane spotrebiteľa pri označovaní cien výrobkov, keďže tá predpokladá výnimku v prípade, že ide o „výrobky dodávané v priebehu poskytovania služby“. V zmysle uvedeného dochádza k identifikácii efektu gold-platingu vzhľadom na to, že slovenskí podnikatelia majú rozšírený rozsah povinností pri označovaní výrobkov, resp. sa im poskytuje výnimka v užšom rozsahu ako poskytuje právo Európskej únie. Ak by došlo k doslovnej transpozícii predmetnej smernice tak, ako to Európsky parlament a Rada predpokladali, došlo by k výraznému zníženiu administratívnej záťaže na strane podnikateľa, s čím priamo súvisí aj zníženie jeho administratívnych nákladov spojených s vyhotovovaním označenia tovarov (napr. o náklady v podobe času stráveného pri prepočte cien). Kým slovenská právna úprava predpokladá výnimku z označenia tovaru predajnou a zároveň jednotkovou cenou len v prípade dodania

tovaru spolu so službou, úprava v práve Európskej únie je v tomto smere koncipovaná širšie a výnimku predpokladá pre prípady, kedy sa tovar bude dodávať v priebehu poskytovania služby.

Vzhľadom na skutočnosť, že dvojaké označovanie cien môže v mnohých prípadoch viesť k nadmernej administratívnej záťaži, najmä pri zmenách sortimentov, či pri rôznych zľavách a akciách, bolo by žiadúce upraviť v rámci zákona o ochrane spotrebiteľa aj ďalšie výnimky z uvedeného pravidla. MH SR v súčasnosti pracuje na rozšírení možností, kedy nebude potrebné označovať výrobky súčasne jednotkovou cenou (napr. výnimky sa môžu týkať aj balenia viacerých výrobkov, ktorého cena je nižšia ako rovnaký počet jednotlivých výrobkov), čím súčasne odstraňuje identifikovaný gold-plating. Vzhľadom na neistý priebeh legislatívneho procesu, však naďalej ponechávame danú právnu úpravu ako príklad existencie gold-platingu v slovenskej právnej úprave.

Zhrnutie:

K identifikácii efektu gold-platingu došlo v súvislosti s neúplným využitím výnimiek, ktoré smernica pri právnej úprave, ktorou sa ukladá povinnosť označovania výrobkov súčasne predajnou a jednotkovou, ponúkala. Smernica adresuje členským štátom možnosť určiť výnimky z povinnosti označovať výrobky súčasne predajnou cenou a jednotkovou cenou vo väčšom rozsahu ako ustanovuje zákon o ochrane spotrebiteľa, pričom k zúženiu rozsahu došlo v dôsledku zmeny formulácie uvedeného písmena vo vnútroštátnom zákone oproti formulácii v smernici.

3.3. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Úprava v Smernici Rady z 12. júna 1989 o zavádzaní opatrení na podporu zlepšenia bezpečnosti a ochrany zdravia pracovníkov pri práci (89/391/EHS)	Úprava v zákone č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Čl. 6 ods. 1 <i>“V rozsahu svojej zodpovednosti vykoná zamestnávateľ opatrenia potrebné na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pracovníkov, vrátane prevencie ohrozenia pri práci a zabezpečovania informácií a školenia, ako aj zabezpečovania potrebnej organizácie a prostriedkov.”</i> Čl. 7 ods. 1 <i>“Bez toho, aby boli dotknuté povinnosti uvedené v článkoch 5 a 6, zamestnávateľ určí jedného alebo viacerých pracovníkov, aby vykonávali činnosti súvisiace s ochranou a prevenciou pred ohrozením pri práci v podniku a/alebo v prevádzke.”</i> Čl. 7 ods. 7 <i>“Vzhľadom na charakter činností a veľkosť podnikov, môžu členské štáty definovať</i>	§ 30a ods. 1 - §30d <i>“Pracovná zdravotná služba vykonáva zdravotný dohľad pre zamestnancov a poskytuje odborné a poradenské činnosti zamestnávateľovi na plnenie jeho povinností podľa § 30 ods. 1 písm. a) až d), f), l) až n) v oblasti ochrany a podpory zdravia pri práci.”</i>

*kategórie podnikov, v ktorých
zamestnávateľ, za predpokladu, že je
kvalifikovaný, môže osobne prevziať
zodpovednosť za opatrenia uvedené v
odseku 1 (opatrenia zdravotného dohľadu)."*

Čl. 9 ods. 2

*"Členské štáty, vzhľadom na charakter
činností a veľkosť podnikov, definujú
povinnosti pre rôzne kategórie podnikov,..."*

Čl. 14 ods. 1

*"V súlade s vnútroštátnym právom a/alebo
praxou sa zavedú opatrenia na
zabezpečenie zdravotného dohľadu
primeraného pre ohrozenie zdravia a
bezpečnosti pri práci."*

Tabuľka porovnáva právnu úpravu poskytovania pracovnej zdravotnej služby zamestnávateľa pre zamestnancov na úrovni Európskej únie a na vnútroštátnej úrovni, konkrétne Smernicu Rady z 12. júna 1989 o zavádzaní opatrení na podporu zlepšenia bezpečnosti a ochrany zdravia pracovníkov pri práci (89/391/EHS) (ďalej aj „smernica BOZP“). Transpozícia obsahu uvedenej smernice ako takej sa zabezpečila najmä prostredníctvom zákona č.124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a o zmene a doplnení niektorých zákonov, jej úprava je však obsahom aj zákona č. Zákonník práce, zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ďalej zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v

znení neskorších predpisov a zákona č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarmi. Uvedené právne predpisy predstavujú v podmienkach slovenského právneho poriadku pravidlá o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci (ďalej len “BOZP”).

Právnym predpisom predstavujúcim transpozíciu konkrétne pracovnej zdravotnej služby je však zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj “zákon o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia”). Z podzákonných právnych predpisov je to 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 (ďalej len “vyhláška o podrobnostiach o rozsahu a náplni výkonu PZS”).

Smernica BOZP v čl. 7 upravuje povinnosť zamestnávateľov v súvislosti s poskytovaním ochranných a preventívnych služieb pre svojich zamestnancov, avšak neustanovuje žiadne konkrétne podmienky ich poskytovania. Zaručuje teda len minimálne požiadavky na bezpečnosť a ochranu zdravia a predpokladá, že zamestnávatelia budú poskytovať zamestnancom ochranné a preventívne služby pred ohrozením zdravia v práci, a to v miere potrebnej na dosiahnutie účelu sledovaného danou smernicou BOZP. Členské štáty môžu v ich vnútroštátnej právnej úprave uvedené opatrenia buď zachovať alebo zaviesť opatrenia, ktoré budú v istej miere podrobnejšie.

Podľa čl. 7 ods. 7 smernica BOZP predovšetkým umožňuje *kvalifikovaným* zamestnávateľom prevziať zodpovednosť za opatrenia, ktorými dôjde k dodržiavaniu bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci *osobne*, bez potreby zabezpečovania pracovnej zdravotnej služby (ďalej aj “PZS”). To znamená, že okrem zabezpečovania týchto služieb prostredníctvom vlastných pracovníkov a externých služieb a osôb, umožňuje členským štátom definovať kategórie podnikov, v ktorých zamestnávateľ, za predpokladu, že je kvalifikovaný, môže vzhľadom na charakter činností a veľkosť podniku osobne prevziať zodpovednosť za príslušné opatrenia.

Vzhľadom na uvedené je v zmysle tohto článku smernice BOZP dôležité zohľadniť charakter činnosti, resp. predmet podnikania v tom-ktorom podniku (je rozdiel posudzovať splnenie podmienok a opatrenia, ktorými dôjde k dodržiavaniu bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci v podniku, ktorého činnosťou je spracúvanie ťažkého priemyslu a napr. v advokátskej kancelárii) a kvalifikáciu zamestnávateľa (tá je podmienkou na to, aby zamestnávateľ mohol prevziať za splnenie opatrení osobnú zodpovednosť).

Čo sa týka zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia, ešte donedávna slovenská právna úprava išla výrazne nad minimálne požiadavky legislatívy Európskej únie, a teda z hľadiska posudzovania zhody s právnou úpravou vychádzajúcou zo smernice BOZP predstavovala výrazné rozšírenie požiadaviek kladených predmetnou smernicou. Dokonca v priebehu nedávnej novelizácie zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia bolo navrhovaných niekoľko opatrení, ktoré by dovtedajšiu úpravu navýšilo o ďalší neopodstatnený gold-plating. Príkladom toho je napríklad aj vyššie spomínané zohľadnenie charakteru činností a veľkosť podnikov, na základe čoho sa umožnilo definovať kategórie podnikov, v ktorých zamestnávateľ, za predpokladu, že je kvalifikovaný, môže osobne prevziať zodpovednosť za dané opatrenia (čl. 7 ods. 7 Smernice BOZP), návrh novely však zamýšľal túto výnimku v právnej úprave nezahrnúť, a to aj napriek tomu, že to smernica BOZP výslovne umožňuje za podmienky, že subjekt spĺňa kritéria oprávnenej osoby. Rovnako sa zamýšľalo zaviesť absolútnu povinnosť zamestnávateľa zabezpečiť ambulanciu na výkon lekárskeho prehliadok vo vzťahu k práci voči zamestnancom v 3. alebo 4. kategórii bez ohľadu na fakt, či je to potrebné, čím by zase došlo k zapracovaniu nadbytočnej povinnosti oproti požiadavkám smernice BOZP.

Novela zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia s účinnosťou od decembra 2017 v konečnom dôsledku síce zúžila pracovnú zdravotnú službu zabezpečovanú zamestnávateľom voči zamestnancom 1. kategórie prác, t. j. tým úplne bez rizika (napr. administratívni pracovníci) a 2. kategórie prác, t. j. tým s minimálnym rizikom (napr. manuálne

práce bez prekročenia stanovených limitov), a pôvodne zamýšľané zámery, ktoré by znamenali identifikáciu efektu gold-platingu navyše k pôvodnej úprave nakoniec nezostali súčasťou znenia novely a následne schváleného znenia zákona, v úplnom súlade so smernicou BOZP (čl. 7 ods. 7) by však bolo poskytnutie možnosti voľby pre zamestnávateľa, akým spôsobom a v akej forme si splní povinnosti spojené s dodržiavaním bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, a to minimálne pre zamestnancov 1. a 2. kategórie prác tak, aby bol naplnený účel právnej úpravy vychádzajúci zo smernice BOZP.

V súvislosti s najnovšou úpravou zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia, okrem čiastočného prínosu a priblíženiu sa k úprave na úrovni Európskej únie, novela obmedzila možnosť vyhotovovať zdravotné riziká určitým osobám. Po novom budú môcť byť zdravotné riziká vykonávané už len zo strany verejného zdravotníka s praxou na pracovisku orgánu verejného zdravotníctva alebo pracovnej zdravotnej služby v trvaní najmenej dva roky, oprávnených pracovných zdravotných služieb dodávateľským spôsobom a lekára so špecializáciou, čo sa dotkne zamestnávateľov a zamestnancov zaradených v 1. a 2. kategórii. Uvedená úprava predstavuje v porovnaní s čl. 7. ods. 1 Smernice BOZP opäť obmedzenie, keďže do novely mohol zamestnávateľ zabezpečovať pracovnú zdravotnú službu prostredníctvom vlastných zamestnancov, ktorými môžu byť okrem vyššie spomenutých osôb aj bezpečnostný technik alebo autorizovaný bezpečnostný technik - oprávnenie bezpečnostného technika a autorizovaného bezpečnostného technika či bezpečnostnotechnickej služby na vykonávanie pracovnej zdravotnej služby sa však zrušilo.

Sprísnenie právnej úpravy (po novele) a s tým súvisia identifikácia efektu ďalšieho gold-platingu predstavujú nasledujúce opatrenia:

1. zrušenie oprávnenia bezpečnostného technika a autorizovaného bezpečnostného technika na vykonávanie pracovnej zdravotnej služby;
2. zavedenie novej povinnosti pre zamestnávateľa zamestnancov 2. kategórie písomne ohlásiť Regionálnemu úradu verejného zdravotníctva (ďalej len „RÚVZ“) údaje týkajúce

sa zamestnancov zaradených do 2. kategórie, opakovane pri každej podstatnej zmene, a to v štruktúre, do ktorej spadá aj vymenovanie faktorov práce, ktorým je zamestnanec vystavený a dĺžku expozície;

V súvislosti s bodmi vyššie možno konštatovať, že slovenská právna úprava obsiahnutá v príslušných ustanoveniach zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a vo vyhláške o podrobnostiach o rozsahu a náplni výkonu PZS:

- nevyužíva možnosť výnimky, ktorej aplikáciu umožňuje smernica BOZP a neaplikuje menej zaťažujúcu alternatívu (pasívna forma gold-platingu), čo priznáva aj samotný predkladateľ novelizovaného znenia zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia v Doložke vybraných vplyvov - *“Nevyužíva sa možnosť výnimky, ktorá by udržala požiadavky na minime. Zachovávajú sa existujúce národné štandardy, ktoré sú vyššie ako minimálne požiadavky EÚ.”*;
- formuláciou obsiahnutou v zákone o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia rozširuje pôsobnosť smernice BOZP aj na subjekty a prípady, na ktoré sa povinnosť výslovne nevzťahuje, resp. nie sú v smernici BOZP taxatívne vymedzené (napr. rozsiahly výpočet náplne PZS, ustanovenie minimálneho časového rozsahu PZS), a teda slovenská právna úprava si dobrovoľne zvolila prísnejšiu a rozsiahlejšiu úpravu, pričom aj stanovením menej striktných pravidiel by bol dodržaný súlad so smernicou BOZP (aktívna forma gold-platingu).

Kvantifikácia nákladov:

Predmetom kvantifikácie nákladov efektu gold-platingu pri poskytovaní pracovnej zdravotnej služby bude jednak zrušenie možnosti poskytovať túto službu zo strany zamestnávateľa prostredníctvom bezpečnostného technika, s ktorým je v pracovnoprávnom vzťahu alebo v

obdobnom pracovnom vzťahu, ako aj novozavedená povinnosť zamestnávateľa oznámiť každoročne do 15. januára v elektronickej podobe príslušnému orgánu verejného zdravotníctva údaje týkajúce sa zamestnancov vykonávajúcich prácu zaradenú do druhej kategórie. Výpočet nákladov bude modelovaný pre **stredne veľkú firmu s počtom 100 zamestnancov** vykonávajúcich prácu zaradenú do **druhej kategórie** – t. j. všetci jej zamestnanci vykonávajú administratívnu prácu za počítačom. Do konca roka 2017 mohol takýto zamestnávateľ, v prípade že žiadny z jeho zamestnancov nepatrí do tretej alebo štvrtej kategórie, vykonávať PZS prostredníctvom vlastných zamestnancov, ktorí s ním boli v pracovnoprávnom vzťahu alebo v obdobnom pracovnom vzťahu – konkrétne túto činnosť mohli okrem lekára so špecializáciou a verejného zdravotníka vykonávať aj bezpečnostný technik a autorizovaný bezpečnostný technik. Pre zamestnávateľa bolo takéto riešenie finančne podstatne výhodnejšie v porovnaní s nutnosťou zamestnať pre účely výkonu PZS buď verejného zdravotníka, alebo lekára so špecializáciou, alebo zabezpečiť jej externý výkon dodávateľským spôsobom. Predstavme si situáciu, že zamestnávateľ sa dohodne s určitým zamestnancom na bezodplatnom výkone pracovnej zdravotnej služby, resp. na jej výkone za symbolickú odplatu (napr. prostredníctvom dohody o vykonaní práce v celkovej výške 1 euro) v prípade, ak mu zamestnávateľ uhradí v plnej výške kvalifikačný kurz bezpečnostného technika. Na základe prieskumu trhu vychádza základný kurz bezpečnostných technikov na **460 eur bez DPH**. Z prieskumu trhu, konkrétne zo zmlúv zverejnených v Centrálnom registri zmlúv a s prihliadnutím na charakter pracovnej činnosti objednávateľa externých služieb pracovnej zdravotnej služby (t. j. objednávateľ, ktorého zamestnanci s najväčšou pravdepodobnosťou spadajú do druhej kategórie) taktiež vyplýva, že dodávatelia si účtujú mesačne za komplexné poskytovanie pracovnej zdravotnej služby medzi **0,18 – 0,65 eur bez DPH** za zamestnanca objednávateľa. Ak by sme teda zobrali do úvahy strednú hodnotu tohto rozpätia, a teda **0,41 eur** za zamestnanca na mesiac, potom naša modelová firma so 100 zamestnancami v druhej kategórii zaplatí mesačne za externé služby pracovnej zdravotnej služby **41 eur bez DPH**, čo predstavuje ročne **492 eur bez DPH**. Ak by sme teda aj uvažovali o

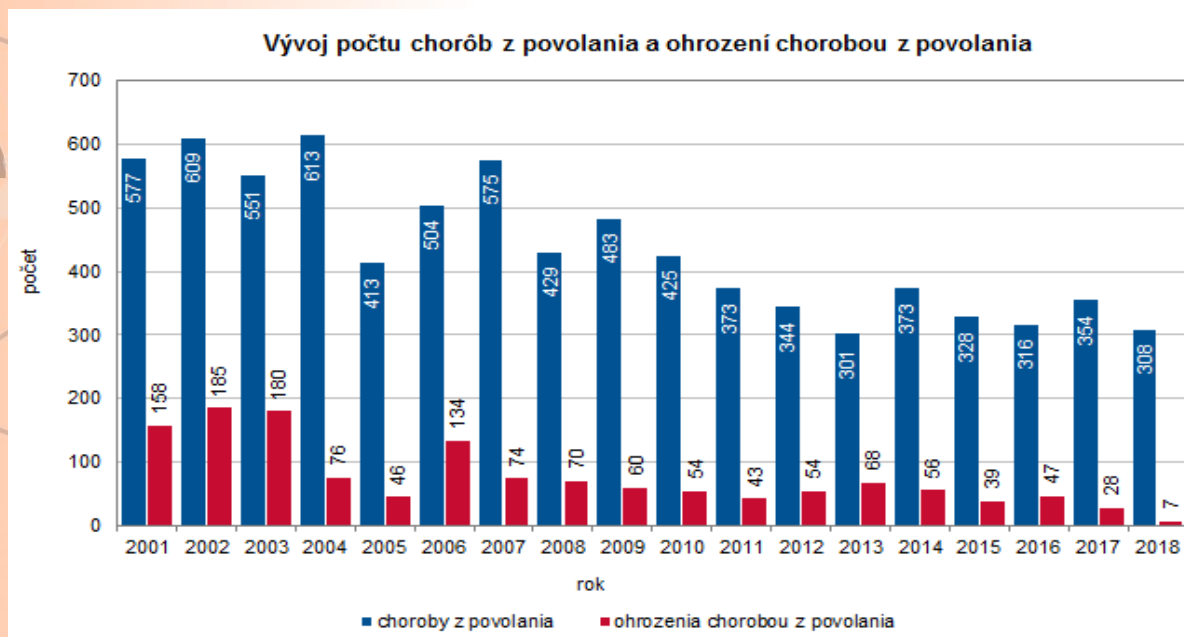
variante, v ktorom by zamestnávateľ v plnej miere pokryl náklady kvalifikačného kurzu bezpečnostného technika pre svojho zamestnanca, táto investícia by sa mu vrátila už po prvom roku v ktorom by jeho zamestnanec mohol vykonávať služby pracovnej zdravotnej služby. Zároveň existuje vysoká pravdepodobnosť, že zamestnanec - bezpečnostný technik zostane u daného zamestnávateľa pracovať viac ako jeden rok, to znamená že zamestnávateľ ušetrí náklady na zabezpečovanie PZS aj v nasledujúcich rokoch. Zrušenie možnosti vykonávať pracovnú zdravotnú službu prostredníctvom bezpečnostného technika teda znamená, že podnikatelia majú od roku 2018 opäť raz o čosi hlbšie do vrecka.

Okrem zrušenia možnosti vykonávať PZS prostredníctvom bezpečnostného technika vznikla po novele z júla 2018 zamestnávateľom nová povinnosť, a to konkrétne oznámiť každoročne do 15. januára v elektronickej podobe príslušnému orgánu verejného zdravotníctva údaje týkajúce sa zamestnancov spadajúcich do **druhej kategórie**. Toto oznámenie obsahuje údaje ako názov pracoviska, názov profesií s uvedením faktorov práce a pracovného prostredia ktorým sú zamestnanci vystavení a tiež počet týchto zamestnancov na pracovisku. Vyššie uvedené informácie zamestnávateľ čerpá z posúdenia zdravotného rizika, ktoré mu vypracuje jeho poskytovateľ PZS (či už vlastný zamestnanec, alebo externý dodávateľ) a v ktorom vymedzí, koľko zamestnancov spadá do druhej kategórie. V princípe existujú dve možnosti ako vykonať toto oznámenie – prvým je vyplnenie elektronického formulára zverejneného na webovej stránke Úradu verejného zdravotníctva, ktorý následne musí podnikateľ uložiť a poslať ako prílohu na e-mailovú adresu Úradu. Druhou možnosťou je vyplnenie formuláru cez portál www.slovensko.sk, ku ktorému je samozrejme potrebný elektronický občiansky preukaz s čipom. Po prijatí elektronického formuláru sa podnikateľovi zašle do schránky potvrdenie o prijatí elektronického oznámenia. V prípade, že zamestnávateľ neoznámí tieto údaje, dopúšťa sa správneho deliktu, za ktorý mu môže miestne príslušný regionálny úrad verejného zdravotníctva uložiť pokutu vo výške **150 – 20 000 eur**. Pre výpočet administratívnych nákladov v tomto prípade použijeme Kalkulačku nákladov regulácie, ktorú je zverejnená na stránke Ministerstvo hospodárstva SR. Odhad štandardnej časovej náročnosti

vyplňania tohto oznámenia bol stanovený na **60 minút**, t. j. jednu hodinu. Priemerná mesačná mzda v hospodárstve SR predstavovala v roku 2018 1013 eur, čo pri mesačnom pracovnom fonde v objeme 176 hodín (8 hodinová pracovná doba * 22 pracovných dní) predstavuje priemernú hodinovú mzdu vo výške **5,76 eur**. Keď však uvažíme, že na Slovensku podľa údajov z Registra organizácií Štatistického úradu SR pôsobí **približne 200 000 podnikateľských subjektov**, činnosť ktorých by sa na základe NACE kódov dala charakterizovať ako administratívna (t. j. s veľkou pravdepodobnosťou zamestnávajú zamestnancov v druhej kategórii), potom celkové administratívne náklady podnikateľského prostredia vyplývajúce z povinnosti nahlasovať zamestnancov v druhej kategórii predstavujú približne **1 152 000 eur**.

Aj v kontexte nižšie uvedeného grafu, ktorý na svojej stránke zverejnilo Národné centrum zdravotníckych informácií a ktorý jasne poukazuje na klesajúci trend či už chorôb z povolania, alebo ohrozenia chorobou z povolania, možno považovať zrušenie možnosti zabezpečovať PZS prostredníctvom (autorizovaného) bezpečnostného technika, ako aj povinnosť nahlasovať každoročne zamestnancov spadajúcich do druhej rizikovej kategórie za absolútne neopodstatnené opatrenia, ktoré zbytočne komplikujú život už aj tak nadmerne zaťaženým podnikateľom na Slovensku.

Graf 1: Vývoj počtu chorôb z povolania a ohrození chorobou z povolania

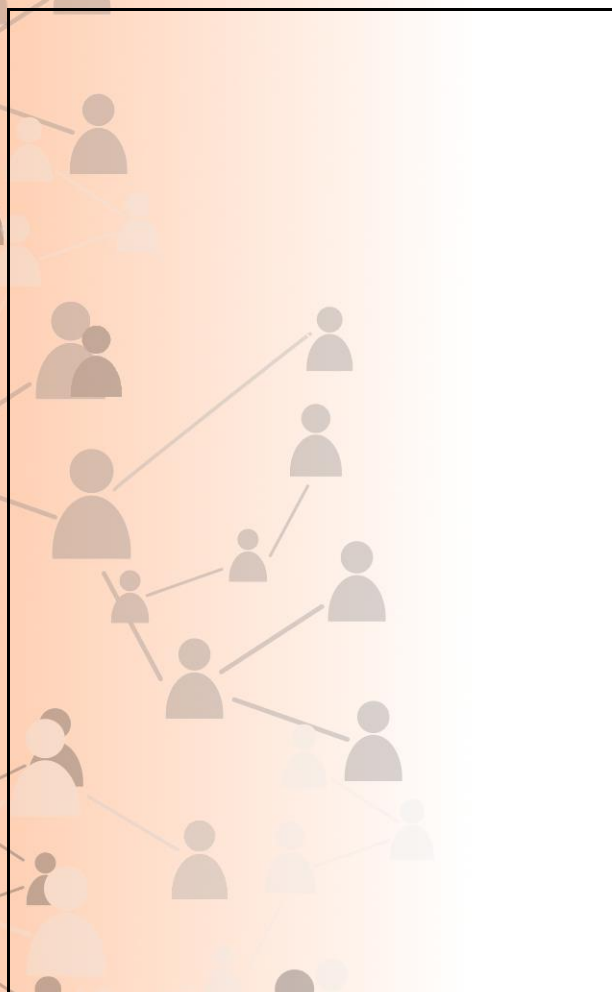
Zdroj: NCZI.sk**Zhrnutie:**

Slovenská právna úprava išla pri prijatí novely zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia výrazne nad minimálne požiadavky legislatívy Európskej únie. Novela následne síce zúžila pracovnú zdravotnú službu zabezpečovanú zamestnávateľom voči zamestnancom 1. kategórie prác, t. j. tým úplne bez rizika a 2. kategórie prác, t. j. tým s minimálnym rizikom, v úplnom súlade so smernicou BOZP (čl. 7 ods. 7) by však bolo poskytnutie možnosti voľby pre zamestnávateľa, akým spôsobom a v akej forme si splní povinnosti spojené s dodržiavaním bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, a to minimálne pre zamestnancov 1. a 2. kategórie prác tak, aby bol naplnený účel právnej úpravy bez zbytočného administratívneho zaťažovania zamestnávateľov. Rovnako nie je v plnom rozsahu (aj keď vo väčšom rozsahu oproti predošlej podobe zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia) využitý princíp proporcionality vo vzťahu k obsahu zdravotného dohľadu vzhľadom na riziká, ktoré zamestnancom v súvislosti s prácou hrozia. Uplatnenie princípu proporcionality priamo

umožňuje článok 14 ods. 1 smernice BOZP a predstavuje aplikáciu rozdielneho rozsahu a obsahu zdravotného dohľadu vo vzťahu k nerizikovým prácam (práce 1. a 2. kategórie) vzhľadom na vyhodnotenie rizika na pracovisku.

3.4. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov

Úprava v Smernici Európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2011/7/EÚ zo 16. februára 2011 o boji proti oneskoreným platbám v obchodných transakciách	Úprava v zákone č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník a v nariadení vlády 21/2013 Z. z. ktorým sa vykonávajú niektoré ustanovenia Obchodného zákonníka
Čl. 2 ods.3 <i>„zákonný úrok z omeškania“ je jednoduchý úrok z omeškania, ktorého sadzba zodpovedá súčtu referenčnej sadzby a najmenej ôsmim percentuálnym bodom“</i>	§ 369 ods. 2 ObZ <i>„Ak výška úrokov z omeškania nebola dohodnutá, dlžník je povinný platiť úroky z omeškania v sadzbe, ktorú ustanoví vláda Slovenskej republiky nariadením.“</i> §1 ods.1,2,3 nariadenia č. 21/2013 Z. z. <i>„(1) Sadzba úrokov z omeškania sa rovná základnej úrokovej sadzbe Európskej centrálnej banky¹⁾ platnej k prvému dňu príslušného kalendárneho polroka omeškania zvýšenej o osem percentuálnych bodov; takto určená sadzba úrokov z</i>

	<i>omeškania sa použije počas celého tohto kalendárneho polroka omeškania.</i> <i>(2) Namiesto úrokov z omeškania podľa sadzby určenej podľa odseku 1 môže veriteľ požadovať úroky z omeškania v sadzbe, ktorá sa rovná základnej úrokovej sadzbe Európskej centrálnej banky¹⁾ platnej k prvému dňu omeškania zvýšenej o deväť percentuálnych bodov; takto určená sadzba úrokov z omeškania platí počas celej doby omeškania.</i> <i>(3) Ak veriteľ požaduje úroky z omeškania v sadzbe určenej podľa odseku 1 , použije sa tento spôsob určenia úrokov z omeškania počas celej doby omeškania.“</i>
--	--

Vyššie uvedená tabuľka dokazuje nesprávne transponovanú Smernicu Európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2011/7/EÚ zo 16. februára 2011 o boji proti oneskoreným platbám v obchodných transakciách (ďalej len „smernica proti oneskoreným platbám“) do vnútroštátnych právnych predpisov. Cieľom predmetnej smernice je znížiť záťaž najmä malých a stredných podnikov bojom proti oneskoreným platbám v rámci obchodných transakcií. Smernica proti oneskoreným platbám definuje v článku 2 ods. 2 oneskorenú platbu ako „*prekročenie zmluvnej alebo zo zákona vyplývajúcej doby splatnosti*“. Problém v transpozícii spočíva v tom, že Slovenská republika zaviedla duálny systém sadzieb úrokov z omeškania. Takýto duálny systém úrokov z omeškania, kde jeden tvorí pevná sadzba a druhý variabilná

sadzba, prináša v obchodnoprávných vzťahoch neistotu pre dlžníkov, keďže do momentu uplatnenia dlžník nevie, aký typ úrokov sa bude od neho požadovať. V prípade variabilnej úrokovej sadzby dochádzalo a stále môže dochádzať k zmene úrokovej sadzby, ktorá tvorí základ pre výpočet úroku, každého pol roka. Variabilná výška úrokov je tak riziková pre obe strany zmluvného vzťahu, keďže úroková sadzba sa môže počas trvania omeškania meniť, a to v závislosti od zmeny základnej úrokovej sadzby Európskej centrálnej banky. Okrem uvedeného, súčasná právna úprava dvoch systémov určenia výšky úrokovej sadzby spôsobuje problémy aj súdom, ktoré musia vo výrokoch jednotlivých rozhodnutí vyčíslovať úroky z omeškania. Odstránenie predmetného duálneho systému úrokov z omeškania by znamenalo odľahčenie práce nie len podnikateľom, ktorí si uplatňujú svoje právo na súde, kde musia vyčíslovať úroky z omeškania, ale aj na strane súdu, ktorý sa v rozhodnutiach vysporiadava s presným vyčíslovaním dlžnej sumy za konkrétne časové obdobia.

Kvantifikácia nákladov:

Obchodný zákonník v ustanovení § 365, ods. 2 ustanovuje, že dlžník, ktorého záväzok spočíva v peňažnom plnení a ktorý nesplní tento záväzok riadne a najneskôr do 30 dní odo dňa doručenia dokladu alebo do 30 dní odo dňa poskytnutia plnenia veriteľom (v závislosti od toho, ktorá skutočnosť nastane skôr), je v omeškaní. Vyššie uvedené zároveň platí len ak zo zmluvy nevyplýva iná lehota splatnosti. Ak sa dlžník ocitne v omeškaní so splnením peňažného záväzku alebo jeho časti, je veriteľ oprávnený vyžadovať z nezaplatenej sumy úroky z omeškania v zmluvne dohodnutej výške. V takomto prípade však platí, že výška úrokov nesmie odporovať zásadám poctivého obchodného styku – ak by výška úrokov nezodpovedala týmto zásadám, súd nemôže priznať veriteľovi takúto výšku úrokov a to aj v prípade, ak bola zmluvne dohodnutá. Pokiaľ výška úrokov z omeškania nebola dohodnutá v zmluve, je dlžník v omeškaní povinný v prípade uplatnenia nároku zo strany veriteľa platiť úroky v jednej z dvoch foriem stanovených nariadením vlády č. 21/2013 Z. z. Jednoduchší spôsob stanovenia výšky úroku z omeškania predstavuje fixná sadzba, ktorá zodpovedá sadzbe Európskej centrálnej banky pre

hlavné refinančné operácie navýšenej o 9 percentuálnych bodov, pričom táto sadzba sa uplatňuje počas celej doby omeškania dlžníka. Druhou možnosťou je platenie variabilnej sadzby, ktorá zodpovedá sadzbe Európskej centrálnej banky pre hlavné refinančné operácie platnej k prvému dňu príslušného kalendárneho polroka omeškania navýšenej o 8 percentuálnych bodov. Táto variabilná sadzba sa môže v nasledujúcom polroku zmeniť v závislosti od rozhodnutia ECB ohľadom jej sadzby pre hlavné refinančné operácie. Právna úprava do 01.01.2015 uprednostňovala systém fixných úrokov z omeškania, pričom systém variabilných úrokov považovala za alternatívu. Od 01.01.2015 sa však toto poradie vymenilo a nariadenie v § 1, ods. 1 uvádza systém variabilných úrokov ako primárnu možnosť. V prípade zmluvných dojednaní alebo obchodnej praxe, ktorá vylúči vznik nároku na úroky z omeškania alebo prinúti veriteľa vzdať sa nároku na úroky z omeškania ešte pred porušením zmluvnej povinnosti, sa považuje za nekalú zmluvnú podmienku alebo obchodnú prax. Nakoľko úroky z omeškania predstavujú sankciu a sú naviazané na pohľadávku, za omeškanie s ich platením nevzniká veriteľovi právo na ďalšie úroky z omeškania.

Nižšie uvedený modelový príklad porovnáva vplyvy dvoch vyššie uvedených spôsobov určovania úrokov z omeškania na zúčastnené zmluvné strany. Pre účely výpočtu budeme predpokladať, že predmetom zmluvy bolo dodanie tovaru v hodnote 10 000 eur. Splatnosť záväzku bola 25.3.2014, avšak dlžník bol schopný uhradiť faktúru až 30.7.2015. Tento časový rámec bol pre modelový príklad vybraný z dôvodu, že sa v ňom viackrát menila sadzby ECB pre hlavné refinančné operácie (pozn. poslednýkrát sa táto sadzba menila na rovných 0% v roku 2016, odkedy sa nezmenila). V zmluve zároveň nebola dohodnutá výška úrokov z omeškania, čo znamená že veriteľ mal právo uplatniť si úroky z meškania na základe nariadenia vlády. Predpokladáme, že úroky z omeškania sú jednoduché, a nie zložené.

a) Variabilná sadzba

Tabuľka 2: Výpočet úrokov z omeškania pri výbere variabilnej sadzby

Obdobie	Počet dní	Základná sadzba ECB k 1. dňu príslušného polroka omeškania (zdroj: nbs.sk)	Sadzba úroku z omeškania zvýšená o 8 percentuálnych bodov	Výška úroku v EUR
26.3.2014 - 30.6.2014	97	0,25 %	8,25 %	219,25
1.7.2014 - 31.12.2014	184	0,15 %	8,15 %	410,85
1.1.2015 - 30.6.2015	181	0,05 %	8,05 %	399,19
1.7.2015 - 30.7.2015	31	0,05 %	8,05 %	68,37
Spolu				1097,66 €

Zdroj: vlastné výpočty

Vyššie uvedená tabuľka zobrazuje výšku variabilných úrokov z omeškania pri zadefinovaných parametroch. Celkovo bude musieť dlžník v omeškaní zaplatiť v tomto prípade veriteľovi **1097,66 eur** v úrokoch z omeškania. Nakoľko v uvedenom časovom horizonte sadzby ECB klesali, výber variabilných úrokov z omeškania sa javí z pohľadu veriteľa ako nevýhodný.

b) Fixná sadzba

Tabuľka 3: Výpočet úrokov z omeškania pri výbere fixnej sadzby

Obdobie	Počet dní	Základná sadzba ECB k 1. dňu omeškania (zdroj: nbs.sk)	Sadzba úroku z omeškania zvýšená o 9 percentuálnych bodov	Výška úroku v EUR
26.3.2014 - 30.7.2015	493	0,25 %	9,25 %	1249,38 €

Zdroj: vlastné výpočty

Pri fixnej sadzbe, ktorá predstavuje referenčnú sadzbu ECB navýšenú o 9 percentuálnych bodov, a ktorá bude platiť počas celého obdobia omeškania, predstavujú celkové úroky z omeškania **1249,38 eur**. Rozdiel medzi fixnými a variabilnými úrokmi z omeškania teda v tomto modelovom prípade predstavujú **151,73 eur**. Nakoľko makroekonomická situácia nenaznačuje v dohľadnej dobe výrazné inflačné tlaky, dá sa aj v blízkej budúcnosti očakávať ponechanie sadzieb ECB na nulovej úrovni, z čoho jednoznačne vyplýva výhodnosť voľby systému fixných úrokov z omeškania z pohľadu veriteľa.

Z tohto porovnania je teda zrejmé, že veriteľ si musí dôkladne premyslieť, ktorý spôsob určenia úrokov z omeškania bude uplatňovať. Pri tomto rozhodovaní bude musieť zobrať do úvahy širší makroekonomický rámec, ktorý je rozhodujúcim faktorom pre určenie úrokovej sadzby pre hlavné refinančné operácie ECB. V prípade, že veriteľ správne neodhadne smerovanie monetárnej politiky a teda pohyb sadzieb, môže sa potenciálne pripraviť o nezanedbateľnú sumu.

Zhrnutie:

Identifikácia gold-platingu v súvislosti s transponovaním smernice o oneskorených platbách spočíva v tzv. duálnom systéme úrokov z omeškania, ktoré Slovenská republika upravila v obchodnom zákonníku. Smernica o oneskorených platbách duálny systém úrokovej sadzby nepozná a z tohto dôvodu sa navrhuje odstrániť predmetný systém úrokov z omeškania a prispôbiť slovenskú právnu úpravu tej európskej.

Úprava v Smernici Európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2017/1132 zo 14. júna 2017 týkajúca sa niektorých aspektov práva obchodných spoločností	Úprava v zákone č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník
Čl. 4 <i>„V stanovách alebo akte o založení spoločnosti alebo v oddelenom dokumente, ktoré musia byť zverejnené spôsobom stanoveným právnymi predpismi každého členského štátu v súlade s článkom 16, musia byť obsiahnuté aspoň tieto údaje:</i> <i>a) sídlo spoločnosti;</i> <i>b) menovitá hodnota upísaných akcií a najmenej raz ročne ich počet;</i> <i>c) počet upísaných akcií bez uvedenia ich menovitej hodnoty, pokiaľ vnútroštátne právo vydanie takýchto akcií umožňuje;</i>	§ 2 ods. 3 <i>„Sídлом právnickej osoby a miestom podnikania fyzickej osoby je adresa, ktorá je ako sídlo alebo miesto podnikania zapísaná v obchodnom registri alebo živnostenskom registri, alebo v inej evidencii ustanovenej osobitným zákonom. Právnická osoba alebo fyzická osoba musí preukázať, že má k nehnuteľnosti alebo jej časti, ktorej adresa je ako jej sídlo alebo miesto podnikania zapísaná v obchodnom registri alebo v živnostenskom registri, alebo v inej evidencii ustanovenej osobitným zákonom, vlastnícke právo alebo užívacie právo, ktoré užívanie</i>

d) prípadne osobitné podmienky obmedzujúce prevoditeľnosť akcií;

e) ak je viac druhov akcií, údaje podľa písmen b), c) a d) za každý z nich a práva spojené s akciami každého druhu;

f) či ide o akcie na meno alebo na doručiteľa, pokiaľ vnútroštátne právo stanovuje tieto dve formy, ako aj ustanovenia o ich premene, pokiaľ ju právne predpisy neupravujú;

g) výška upísaného základného imania splateného v čase založenia spoločnosti alebo v čase získania povolenia na začatie jej činnosti;

h) menovitá hodnota akcií alebo ak menovitá hodnota nie je stanovená, počet akcií vydaných ako protiplnenie za nepeňažný vklad, ako aj predmet tohto vkladu a meno vkladateľa;

i) totožnosť fyzických alebo právnických osôb alebo spoločností, ktoré podpísali alebo v mene ktorých boli podpísané stanovy alebo akt o založení spoločnosti, alebo pokiaľ založenie spoločnosti nebolo

nehnuteľnosti alebo jej časti ako sídla alebo miesta podnikania nevylučuje, alebo súhlas vlastníka nehnuteľnosti alebo jej časti so zápisom nehnuteľnosti alebo jej časti ako sídla alebo miesta podnikania do obchodného registra, živnostenského registra alebo inej evidencie ustanovenej osobitným zákonom.“

okamžité, totožnosť fyzických alebo právnických osôb alebo spoločností, ktoré podpísali alebo v mene ktorých boli podpísané návrhy uvedených dokumentov;

j) celková alebo aspoň približná výška všetkých nákladov, ktoré spoločnosť uhradí alebo ktoré sú jej vyúčtované z dôvodu jej založenia, a tiež prípadne tých, ktoré jej vznikli pred získaním povolenia na začatie činnosti;

k) všetky zvláštne výhody poskytnuté pri založení spoločnosti alebo pred získaním povolenia na začatie činnosti osobám, ktoré sa zúčastnili na založení spoločnosti alebo na činnostiach vedúcich k udeleniu tohto povolenia.“

Z uvedenej tabuľky vyplýva povinnosť zverejnenia sídla právnickej osoby, či už na európskej alebo vnútroštátnej úrovni. Obchodnoprávna smernica upravila povinnosť členským štátom zabezpečiť, aby sídlo spoločnosti bolo obligatórnou náležitosťou zakladajúceho dokumentu spoločnosti, pričom ide jednoznačne o informáciu, ktorá prehľbuje právnu istotu pri vstupovaní do záväzkov s danou obchodnou spoločnosťou. Zároveň je údaj o sídle spoločnosti dôležitý z hľadiska doručovania a uplatňovania fikcie doručenia, čo jednoznačne urýchľuje súdne konania a iné verejnoprávne konania.

Slovenská republika uvedenú povinnosť implementovala v rámci obchodného zákonníka, avšak nad rámec obchodnoprávnej smernice, novelou účinnou od 01.02.2007, upravila

povinnosť preukazovať vlastnícke oprávnenie alebo užívateľské oprávnenie k nehnuteľnosti, ktorej adresa sa uvádza ako sídlo spoločnosti. Predkladanie ďalších písomností, s ktorými sú spojené rôzne úkony, predstavuje administratívnu záťaž. Navyše, v prípade, že spoločník obchodnej spoločnosti je zároveň aj vlastníkom predmetnej nehnuteľnosti, v ktorej je sídlo spoločnosti, je nepochopiteľné ďalšie dokladovanie vlastníckeho práva k nehnuteľnosti, najmä v dobe elektronizácie, kedy by si registrový súd mal vedieť sám takýto údaj overiť v katastri nehnuteľností.

Rozdielna situácia nastáva v prípade, ak spoločník nie je vlastníkom nehnuteľnosti a spoločnosť sídli v priestoroch, ktoré má na základe iného ako vlastníckeho oprávnenia, napr. na základe nájomnej zmluvy. Hoci aj v tomto prípade hovoríme o gold-platingu, preukazovanie užívateľského oprávnenia k nehnuteľnosti je nielen z pohľadu ochrany vlastníka danej nehnuteľnosti žiaduúe. Nepreukázanie užívateľského oprávnenia spôsobovalo v praxi nemalé problémy s doručovaním písomností, kedy ako sídlo obchodnej spoločnosti bola uvedená mnohokrát fiktívna adresa.

Súhlas vlastníka nehnuteľnosti, v ktorej je zriadené sídlo spoločnosti predstavuje administratívnu záťaž nielen pre podnikateľa, ale aj vlastníka nehnuteľnosti, ktorý musí podpísať súhlas so zriadením sídla na jeho nehnuteľnosti.

Právna úprava v Českej republike je v tomto smere obdobná, keďže návrh na zápis spoločnosti do českého obchodného registra musí obsahovať súhlas vlastníka s umiestnením sídla spoločnosti.

Zhrnutie:

Obchodný zákonník nad rámec obchodnoprávnej smernice vyžaduje od podnikateľov predkladať vlastnícke oprávnenie alebo užívateľské oprávnenie k nehnuteľnosti, ktorej adresa

sa uvádza ako sídlo spoločnosti. Ide o nadbytočnú byrokráciu, ktorá je vyžadovaná slovenským právnym poriadkom, hoci právo Európskej únie takúto povinnosť nevyžaduje.

Úprava v Smernici Európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2017/1132 zo 14. júna 2017 týkajúca sa niektorých aspektov práva obchodných spoločností	Úprava v zákone č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník
Čl. 48 <i>„Akcie vydávané ako protiplnenie za vklady musia byť splatené v čase založenia spoločnosti alebo získania povolenia na začatie činnosti vo výške najmenej 25 % ich menovitej hodnoty, alebo ak ich menovitá hodnota nie je známa, ich účtovnej paritnej hodnoty.“</i> Čl. 69 <i>“Akcie vydané ako protiplnenie za vklad v súvislosti so zvýšením upísaného základného imania musia byť splatené aspoň do výšky 25 % ich menovitej hodnoty, alebo ak menovitá hodnota nie je známa, ich účtovnej paritnej hodnoty. Ak je stanovené emisné ážio, musí byť úplne splatené.”</i>	§ 170 ods. 1 <i>„Ustanovujúce valné zhromaždenie sa môže konať, len ak boli upísané akcie v hodnote navrhovaného základného imania ak tento zákon neustanovuje inak a splatilo sa najmenej 30 % menovitej hodnoty peňažných vkladov.“</i> § 204 ods. 2 <i>“Ak sa upisovateľ zaviazal k peňažnému vkladu, je povinný splatiť časť menovitej hodnoty ním upísaných akcií v lehote a vo výške určenej uznesením valného zhromaždenia, najmenej však vo výške 30 % menovitej hodnoty akcií na účet v banke, ktorý určí upisovateľom predstavenstvo. Pri spoločnostiach, ktorých akcie burza prijala</i>

	<i>na obchodovanie, vyžaduje sa v tejto lehote splatenie celého emisného kurzu akcií. “</i>
--	---

Gold-plating, na ktorý upozorňuje vyššie uvedená tabuľka nie je dôsledkom transpozície nad rámec obchodnoprávnej smernice, vzhľadom na to, že predmetná právna úprava existovala skôr ako došlo k transpozícii smernice. Tabuľka zobrazuje dve situácie, pričom v oboch je identifikovaný gold-plating. V prvom prípade ide o situáciu vzniku akciovej spoločnosti, kedy sa podľa slovenskej právnej úpravy vyžaduje splatenie 30 % menovitej hodnoty peňažných vkladov na to, aby sa mohlo konať ustanovujúce valné zhromaždenie na rozdiel od úpravy v obchodnoprávnej smernici, ktorá vyžaduje splatenie najmenej 25 % menovitej hodnoty všetkých akcií. Slovenská právna úprava nie len že vyžaduje splatenie vyššej percentuálnej sumy, ale zároveň 30 % sa počíta iba z menovitej hodnoty peňažných akcií, na rozdiel od úpravy v obchodnoprávnej smernici, ktorá vyžaduje splatenie 25 % z menovitej hodnoty všetkých akcií.

Ako príklad možno uviesť situáciu, keď má vznikajúca spoločnosť základné imanie v minimálnej výške určenej zákonom, teda vo výške 25 000 eur. V takomto prípade sa predpokladá splatenie najmenej 30 % menovitej hodnoty peňažných vkladov, čo predstavuje pri spoločnosti, ktorej základné imanie tvoria iba peňažné vklady, 7 500 eur. Pokiaľ by základné imanie spoločnosti tvorili aj nepeňažné vklady, v takomto prípade je potrebné splatiť nie len 30 % menovitej hodnoty peňažných vkladov, ale aj celý nepeňažný vklad, keďže takýto vklad musí byť v zmysle

ustanovenia § 59 ods. 2 obchodného zákonníka splatený pred zápisom do obchodného registra. Právna úprava obchodnoprávnej smernice vyžaduje splatenie 25 % menovitej hodnoty všetkých akcií, čo znamená, že v prípade akciovej spoločnosti, ktorej základné imanie tvoria iba peňažné vklady, predstavuje 6 250 eur. Pokiaľ by základné imanie spoločnosti tvorili aj nepeňažné vklady táto suma by sa znížila v závislosti od hodnoty nepeňažného vkladu.

V druhom prípade gold-plating spočíva v tom, že vnútroštátna právna úprava vyžaduje splatenie akcií pri zvýšení základného imania akciovej spoločnosti vo vyššom rozsahu v porovnaní s ustanovením obchodnoprávnej smernice. Hoci ide o rozdiel vo výške „len“ 5%, predmetná právna úprava neopodstatnene vyžaduje od podnikateľov splatenie vyššej sumy.

Zhrnutie:

Slovenská právna úprava vyžaduje od podnikateľov pred ustanovujúcim valným zhromaždením splatenie 30 % menovitej hodnoty peňažných vkladov na rozdiel od úpravy v obchodnoprávnej smernici, ktorá vyžaduje splatenie najmenej 25 % menovitej hodnoty všetkých akcií. V prípade zvyšovania základného imania obchodný zákonník upravuje povinnosť splatiť 30 % menovitej hodnoty akcií na rozdiel od obchodnoprávnej smernice, ktorá vyžaduje splatiť o 5 % menej.

3.5. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Úprava v Smernici Európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2017/1132 zo 14. júna 2017 týkajúca sa niektorých aspektov práva obchodných spoločností	Úprava v zákone č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Čl. 13	§ 3 ods. 1 písm. d)

„Členské štáty prijímu opatrenia potrebné na zabezpečenie, aby spoločnosti povinne zverejňovali prinajmenšom tieto dokumenty a údaje:

- a) akt o založení spoločnosti a stanovy, ak predstavujú osobitný dokument;
- b) zmeny dokumentov uvedených v písmene a) vrátane predĺženia doby, na ktorú bola spoločnosť založená;
- c) po každej zmene aktu o založení spoločnosti alebo stanov úplný text aktu o založení spoločnosti alebo stanov v platnom znení; 30.6.2017 L 169/59 Úradný vestník Európskej únie SK
- d) vymenovanie, skončenie funkcie a údaje o osobách, ktoré buď ako zákonom stanovený orgán, alebo ako členovia takéhoto orgánu:
 - i) sú oprávnené zastupovať spoločnosť v konaniach s tretími osobami a v konaniach pred súdom; zo zverejnených údajov musí byť jasné, či osoby oprávnené zastupovať spoločnosť môžu tak robiť samostatne, alebo musia konať spoločne; ii) sa zúčastňujú na správe spoločnosti, dohľade alebo kontrole nad ňou;

„Zbierka listín obsahuje dokumenty vyhotovené v štátnom jazyku alebo v cudzom jazyku s overeným prekladom do štátneho jazyka (ďalej len „uložené listiny“), ktorými sú: d) listina, ktorou sa preukazuje živnostenské oprávnenie alebo iné oprávnenie na vykonávanie činnosti, ktorá je zapísaná do obchodného registra ako predmet podnikania alebo činnosti; to neplatí, ak sa na vykonávanie tejto činnosti oprávnenie nevyžaduje alebo ak predmet podnikania alebo činnosti ustanovuje osobitný zákon.“

e) minimálne raz ročne výšku upísaného základného imania, ak sa v akte o založení spoločnosti alebo v stanovách uvádza schválené základné imanie, pokiaľ zvýšenie upísaného základného imania nevyžaduje zmenu stanov;

f) účtovné doklady na každý finančný rok, ktorých zverejnenie sa vyžaduje v súlade so smernicami Rady 86/635/EHS (1) a 91/674/EHS (2) a smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2013/34/EÚ (3);

g) každú zmenu sídla spoločnosti;

h) zrušenie spoločnosti;

i) každé rozhodnutie súdu o neplatnosti spoločnosti;

j) vymenovanie konkurzných správcov, údaje o nich a ich právomoci, pokiaľ tieto právomoci výslovne a výhradne nevyplývajú zo zákona alebo zo stanov spoločnosti;

k) ukončenie likvidácie a v členských štátoch, v ktorých má výmaz z registra právne dôsledky, aj takýto výmaz z registra.“

Uvedená tabuľka porovnáva právnu úpravu povinne zverejňovaných údajov, resp. listín kapitálových obchodných spoločností na úrovni Európskej únie a vnútroštátnej úrovni. Smernica Európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2017/1132 zo 14. júna 2017 týkajúca sa niektorých aspektov práva obchodných spoločností (ďalej aj „obchodnoprávna smernica“), s cieľom poskytnúť ochranu najmä tretím osobám, stanovila v čl. 13 povinnosť členským štátom, aby vhodnými opatreniami zabezpečili zverejňovanie minimálne smernicou stanovených dokumentov. V zmysle obchodnoprávnej smernice platí, že pokiaľ sú uvedené dokumenty zverejnené, platí prezumpcia, že ide o verejne dostupné údaje, ktoré si môže každý overiť, resp. naštudovať pred tým, ako vstúpi do záväzkovo-právneho vzťahu s danou kapitálovou spoločnosťou. Takéto riešenie má následne tendenciu minimalizovať prípadnú neplatnosť záväzkov.

Slovenská republika implementovala uvedené požiadavky obchodnoprávnej smernice, avšak nad rámec stanovený obchodnoprávnou smernicou vyžaduje ako povinne zverejňovaný údaj aj listinu, ktorou kapitálová spoločnosť preukazuje živnostenské oprávnenie, prípadne iné oprávnenie na vykonávanie činnosti. V danom prípade však uvedená povinnosť predstavuje nadbytočnú administratívnu záťaž, a to z nasledovného dôvodu.

Registrový súd je povinný pred zápisom predmetu podnikania preskúmať, či na jeho výkon bolo vydané živnostenské oprávnenie, prípadne iné oprávnenie na vykonávanie činnosti. Ustanovenie § 7 ods. 13 zákona č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov ustanovuje, že „*Pred zápisom predmetu podnikania alebo činnosti registrový súd z **predložených listín** preverí, či bolo na ich výkon vydané živnostenské alebo iné podnikateľské oprávnenie; to neplatí, ak sa na ich vykonávanie oprávnenie nevyžaduje alebo ak predmet podnikania alebo činnosti ustanovuje osobitný zákon.*“ Z tohto ustanovenia vyplýva, že pokiaľ by návrh na zápis nespĺňal uvedené kritérium, a teda navrhovateľ by predmetný doklad nepredložil, registrový súd obchodnú spoločnosť do obchodného registra nezapíše. Na základe ustanovenia danej duplicitnej povinnosti nemožno predpokladať, že

predkladanie dokladu o živnostenskom oprávnení, resp. iného oprávnenia na vykonávanie činnosti, by bolo v prospech ochrany tretích osôb, keďže samotný **registrový súd už vo fáze vzniku obchodnej spoločnosti preskúmava oprávnenie na podnikanie**. Duplicita teda spočíva v povinnosti zverejňovať oprávnenie na podnikanie tak v obchodnom registri, ako aj v zbierke listín, ktorá je jeho súčasťou, čo znamená predkladanie dvoch dokumentov s rovnakým významom, v prípade, že sa podnikateľský subjekt rozhodne pre papierovú formu podania. V prípade elektronického podania uvedených dokumentov je všeobecná prax taká, že stačí predloženie oprávnenia raz – v konaní pred registrovým súdom, a automaticky sa táto listina preklopí do zbierky listín. Aj na tomto mieste však možno hypotetizovať, a to, že aj keď v praxi duplicitnú povinnosť podnikateľ nemá (v prípade elektronického predkladania), registrový súd nemá zákonnú povinnosť zabezpečiť jej súčasné uverejnenie v zbierke listín a v prípade, že dôjde k pochybeniu (ľudský faktor/technické zabezpečenie), zodpovedá podnikateľ podľa ustanovenia § 3 ods. písm. d).

Pre porovnanie česká *sbírka listin* upravená v ustanovení § 66 zákona č. 304/2013 Sb. o *veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů* takúto informáciu neobsahuje, na druhej strane však ani v prípade českej právnej úpravy nemožno hovoriť o minimalistickej transpozícii, nakoľko obsahuje iné dokumenty, ktoré sú nad rámec smernice. Ide napr. o rozhodnutie súdu o zrušení alebo zúžení rozsahu spoločného majetku manželov, ktoré je podnikateľ povinný predložiť. Hoci aj v tomto prípade ide evidentný o gold-plating, na tomto mieste možno podotknúť, že takáto informácia môže byť tak za účelom ochrany tretích osôb, ako aj pre samotných manželov, kde jeden, prípadne obaja vykonávajú podnikateľskú činnosť a účelom zrušenia alebo zúženia bezpodielového spoluvlastníctva manželov je ochrana spoločného majetku v prípade nemožnosti plnenia záväzkov z podnikania, značne prínosná. V prípade manžela – podnikateľa táto prínosnosť spočíva v odpadnutí povinnosti oboznámiť tretie osoby o existencii dohody o zúžení bezpodielového spoluvlastníctva manželov, nakoľko sa táto stáva podľa českej právnej úpravy verejne preskúmateľnou listinou.

Návrh de lege ferenda:

Obmedziť povinnosť podľa § 3 ods. 1 zákona č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri a o zmene a doplnení niektorých zákonov výlučne na rozsah, aby bola zabezpečená ochrana tretích osôb bez duplicitného vytvárania povinnosti pre podnikateľov. V tomto prípade navrhujeme odstrániť z povinne zverejňovaných údajov listinu, ktorá preukazuje oprávnenie na podnikanie, nakoľko oprávnenie na podnikanie preskúmava registrový súd už vo fáze vzniku obchodnej spoločnosti.

Zhrnutie:

Podstatou nadbytočnej právnej úpravy v zákone o obchodnom registri je skutočnosť, že ak by navrhovateľ predmetný doklad, ktorým je v tomto prípade živnostenské oprávnenie, resp. iné oprávnenie na vykonávanie činnosti, ktorá je zapísaná do obchodného registra, ako predmet podnikania alebo činnosti nepredložil, registrový súd obchodnú spoločnosť do obchodného registra nezapíše. Inak povedané, registrový súd podnikateľa do obchodného registra zapíše len za predpokladu, že tento návrh spĺňa všetky zákonom predpísané podmienky na zápis, čoho súčasťou je aj vyššie uvedené oprávnenie. Na základe uvedeného nemožno obhajovať duplicitnú právnu úpravu, ktorá spočíva v zverejňovaní tohto oprávnenia súčasne aj v zbierke listín, záujmom zabezpečiť zvýšenú ochranu tretích osôb, lebo už vo fáze vzniku obchodnej spoločnosti uvedené oprávnenie preskúmava samotný registrový súd. V praxi to znamená, že podnikateľ musí predkladať uvedené oprávnenie hneď dvakrát, resp. v prípade elektronického podania len raz, nakoľko je zaužívané zabezpečiť jeho zverejnenie po zápise spoločnosti do obchodného registra aj v zbierke listín, ale s rizikom možnosti nezverejnenia oprávnenia v prípade zlyhania ľudského faktora či technického zabezpečenia.

3.6. Gold-plating identifikovaný v zákone o zálohovaní jednorazových obalov na nápoje a o zmene a doplnení zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Úprava v Smernici Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/852, ktorou sa mení smernica 94/62/ES o obaloch a odpadoch z obalov	Úprava v zákone č. 302/2019 Z. z. o zálohovaní jednorazových obalov na nápoje a o zmene a doplnení niektorých zákonov
1. Členské štáty prijímú potrebné opatrenia, aby zabezpečili triedený zber na účely recyklácie: a) do roku 2025 takého množstva odpadu z jednorazových plastových výrobkov uvedených v časti F prílohy, ktoré zodpovedá 77 % takýchto jednorazových plastových výrobkov uvedených na trh v danom roku podľa hmotnosti; b) do roku 2029 takého množstva odpadu z jednorazových plastových výrobkov uvedených v časti F prílohy, ktoré zodpovedá 90 % takýchto jednorazových plastových výrobkov uvedených na trh v danom roku podľa hmotnosti. Množstvo jednorazových plastových	Zálohový systém bol schválený v NR SR 11.9.2019 s nasledujúcimi cieľmi vyjadrenými v Prílohe č. 1 k zákonu č. 302/2019 Z. z.: 1. Cieľ návratnosti zálohovaných jednorazových obalov na nápoje z plastu: a) do konca roka 2022 – najmenej vo výške 60 % hmotnosti obalov uvedených v kalendárnom roku na trh, b) do konca roka 2024 – najmenej vo výške 77 % hmotnosti obalov uvedených v kalendárnom roku na trh, c) od roku 2027 – najmenej vo výške 90 % hmotnosti obalov uvedených v kalendárnom roku na trh. 2. Cieľ návratnosti zálohovaných jednorazových obalov na nápoje z kovu: a) do konca roka 2024 – neustanovuje sa,

výrobkov uvedených v časti F prílohy uvedených na trh v členskom štáte možno považovať za ekvivalentné množstvu odpadu vzniknutého z takýchto výrobkov vrátane znečistenia prostredia nimi za daný rok v danom členskom štáte.

Na dosiahnutie tohto cieľa môžu členské štáty okrem iného:

a) zriadiť systémy vratných záloh;

b) stanoviť ciele triedeného zberu pre príslušné systémy rozšírenej zodpovednosti výrobcu.

b) do konca roka 2025 – najmenej vo výške 70 % hmotnosti obalov uvedených v kalendárnom roku na trh,

c) do konca roka 2029 – najmenej vo výške 90 % hmotnosti obalov uvedených v kalendárnom roku na trh.

V tabuľke vyššie sa jedná o ilustráciu prípadu transpozície s najskoršie uplatnenou možnou účinnosťou, v dôsledku čoho sa adresátom povinností neposkytuje dostatočný čas na prípravu a aplikáciu novo zavádzaných zmien.

Európska komisia prednedávnom rozhodla, že členské štáty Európskej únie budú povinné zabezpečiť zber jednorazových plastových fliaš, a to v rozsahu 77 % do roku 2025. MŽP SR na základe štúdie Inštitútu environmentálnej politiky následne vypracovalo návrh zákona o

zálohovaní jednorazových obalov na nápoje¹⁷, s tým, že systém zálohovania začne v praxi fungovať už od roku 2022. Slovenská právna úprava tak prostredníctvom návrhu nového zákona a bez bližšieho zdôvodnenia prinášala ambicióznejší cieľ úpravy ako predpokladala samotná smernica Európskej únie.

Pôvodný návrh Európskej komisie obsahoval 90 percentný cieľ pre recykláciu plastových fliaš do roku 2025. Tento cieľ následne Európsky parlament a Rada Európskej únie posunuli na rok 2029 a pre rok 2025 určili predbežný cieľ 77 %. Smernica pritom dáva členským štátom na výber, ako cieľ smernice uplatniť, a to zálohovaním, vytýčením zberných cieľov alebo inak. Navyše, s ohľadom na zásadné povinnosti, je cieľ na zber PET fliaš rozdelený na dve časti. Do roku 2025 je potrebné splniť zber 77 % PET fliaš a 90 % do roku 2029.

Na základe uvádzaných skutočností ide zálohový systém v návrhu zákona bezdôvodne nad rámec európskej legislatívy a vzhľadom na rozsah zmien a priamych, nepriamych, resp. administratívnych nákladov vzťahujúcich sa na výrobcov a distribútorov je aj v súvislosti s navrhovaným dňom účinnosti (1.1.2022) výrazne nad požiadavky legislatívy Európskej únie.

Problémom je predovšetkým zriaďovanie osobitných priestorov pre predajcov na odber odpadu PET fliaš a obalov z kovu spĺňajúcich požiadavky hygienikov, veterinárov a povinnosti súvisiace so zamestnávaním a zložitie prepojenie obchodu a zberných miest.

Rovnako je dôležité posúdenie vplyvu zálohovania PET fliaš a odpadu z kovu na existujúci systém triedeného zberu. Zavedenie zálohovania bude viesť k strate v systéme triedeného zberu približne v hodnote 4 mil. eur ročne. To, samozrejme, budú musieť uhradiť výrobcovia ostatných druhov plastov a kovových obalov, čo sa v praxi prejaví rastom recyklačných poplatkov.

¹⁷ Zdroj: Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, ktorá je súčasťou sprievodnej dokumentácie návrhu zákona nachádzajúcom sa aktuálne v medzirezortnom pripomienkovom konaní (č. LP/2019/31) <http://www.minzp.sk/iep/publikacie/ekonomicke-analyzy/skutocna-cena-zalohy.html>

Podľa dôvodovej správy k návrhu zákona je jedným z cieľov obmedziť odpadky v prírode. V zmysle navrhovaného zákona sa však zálohovanie nebude týkať všetkých PET fliaš a plechoviek. Zálohovanie sa podľa návrhu bude týkať len nových fliaš, ktoré musia byť označené spôsobom preukazujúcim, že sú zálohované, musia obsahovať čiarový kód výrobcu, pričom všetky uvedené údaje musia byť, pochopiteľne, čitateľné. Ak je cieľom uvedeného návrhu zákona obmedzenie odpadu v prírode, otáznym zostáva vplyv prírodných podmienok na odpad v podobe PET fliaš a plechoviek na čitateľnosť vyššie uvádzaných údajov. V rozpore so všeobecným cieľom návrhu rovnako zostáva aj stanovenie výnimiek, a to, že sa zálohovanie nebude týkať plastových fliaš od mlieka či olejov a rovnako PET fliaš a plechoviek zakúpených mimo Slovenskej republiky.

Krajiny, ktoré majú zavedený zálohový systém PET fliaš a/alebo plechoviek a rok, kedy k systému zálohovania pristúpili¹⁸:

Tabuľka 4: Krajiny so zavedeným zálohovým systémom a rok zavedenia

Island, Švédsko	1990
Fínsko	1996
Nórsko	1999
Dánsko	2002
Nemecko	2003

¹⁸ <https://www.zalohujme.cz/>

Estónsko, Holandsko	2005
Chorvátsko	2006
Litva	2016

Zdroj: <https://www.zalohujme.cz/>

Krajiny, v ktorých je zavedenie systému zálohovania PET fliaš a/alebo plechoviek obsahom návrhov zákonov, resp. noviel existujúcich zákonov s uvedením predpokladaného dátumu účinnosti:

Tabuľka 5: Krajiny plánujúce zavedenie zálohového systému a plánovaný rok zavedenia

Lotyšsko, Bielorusko, Malta	2020
Slovensko , Portugalsko, Rumunsko	2022
Turecko	2023
Veľká Británia, Španielsko, Francúzsko, Cyprus, Srbsko	2025

Zdroj: <https://www.zalohujme.cz/>

Slovenská republika sa podľa vyššie uvedených tabuliek stane prvou krajinou strednej Európy, ktorá zavedie zálohový systém na PET fľaše a plechovky.

Smernica Európskej únie navyše vo svojom znení ponúka aj alternatívu ako dosiahnuť všeobecný cieľ, ktorým je zníženie množstva jednorazových plastových výrobkov, a to v podobe *stanovenia cieľa triedeného zberu pre príslušné systémy rozšírenej zodpovednosti výrobcu*. Slovenská republika sa však rozhodla pre celkom nový systém v krajine, ktorý má navyše v pláne zaviesť v značnom časovom predstihu oproti iným krajinám strednej a východnej Európy. V uvedenom prípade je celkom zjavný záujem zvýšenej ochrany životného prostredia a na základe uplatňovania princípu proporcionality záujem o ochranu reguláciou dotknutých podnikateľských subjektov "menej dôležitý". Je nepochybné, že ochrana životného prostredia ako taká stojí nad záujmom sledovaným podnikateľskými subjektami, je však dôležitá aj pri tak citlivej oblasti snažiť sa o úpravu zohľadňujúcu záujmy oboch strán a práve v tomto prípade, kde je predpoklad vzniku veľkých priamych, nepriamych finančných a administratívnych dôsledkov prihliadať na formu a spôsoby, akým dôjde k harmonizácii a k splneniu požiadaviek v zmysle právnej úpravy Európskej únie.

Zhrnutie:

Slovenská republika bude prvou krajinou v strednej Európe, ktorá zavedie zálohový systém na jednorazové obaly na nápoje. Okrem prvenstva v regióne v súvislosti so skorou implementáciou však slovenská právna úprava prostredníctvom návrhu nového zákona a bez bližšieho zdôvodnenia prinášala pôvodne ambicióznejší cieľ ako predpokladala samotná smernica Európskej únie. Pôvodný cieľ zabezpečiť 90 percentný podiel recyklácie plastových fliaš do roku 2025 totiž Európsky parlament a Rada Európskej únie posunuli na rok 2029 a pre rok 2025 určili "len" cieľ 77 %.¹⁹ Smernica tiež dáva členským štátom na výber, ako cieľ smernice zabezpečiť, či už zálohovaním, vytýčením zberných cieľov alebo inak. Zálohový systém v návrhu zákona tak ide bezdôvodne nad rámec požiadaviek európskej legislatívy a vzhľadom na rozsah zmien a priamych, nepriamych, resp. administratívnych nákladov vzťahujúcich sa na výrobcov a distribútorov je aj v súvislosti s navrhovaným dňom účinnosti (1.1.2022) výrazne nad požiadavky legislatívy Európskej únie.

Kvantifikácia nákladov:

Priame finančné náklady spojené so zavedením zálohového systému odhadol Inštitút environmentálnej politiky (IEP) MŽP SR na základe tzv. nulového scenára, ktorého predpoklady vychádzajú zo zahraničnej literatúry a praxe, ako aj z odhadovaných domácich údajov. Tieto parametre sú uvedené v tabuľke nižšie. Na základe týchto parametrov IEP vypočítalo, že systém zálohovania PET fliaš si bude vyžadovať investičné náklady vo výške takmer 80,2 mil. eur, z toho 61,8 mil. eur bude predstavovať nákup strojov na spätný odber (RVM – Reverse

¹⁹ V schválenom znení zákona č. 302/2019 nastala zmena oproti pôvodnému návrhu, tzn. 90% podiel recyklácie bude z konca roka 2024 posunutý na koniec roka 2027, do konca roka 2024 bude platiť 77 % v súlade s požiadavkami smernice. Gold-plating čo sa týka cieľov recyklácie teda naďalej existuje, ale pre iný dátum ako sa uvádza v analýze vyššie.

vending machines), asi 14,6 mil. eur bude stáť zriadenie centrálného a zúčtovacieho centra a zvyšných cca. 3,4 mil. eur bude tvoriť zabezpečenie vo forme tvorby loga zálohy a EAN kódov.

Ďalej sa očakáva, že pri nižšie uvedených parametroch si bude systém ročne vyžadovať prevádzkové náklady vo výške 33,32 mil. eur, ktoré tvoria náklady maloobchodu (náklady spojené s prevádzkou automatov, náklady spojené s manuálnym výkupom u maloobchodníkov bez automatov) vo výške 13,56 mil. eur a náklady centrálného systému (preprava, režijné náklady a náklady sčítavacieho centra) vo výške 19,76 mil. eur. Systém bude zároveň generovať ročné príjmy odhadované vo výške 28,27 mil. eur v podobe nevybratých záloh a predaja spracovanej suroviny (PET a hliník z plechoviek). Rozdiel prevádzkových nákladov a výnosov tak bude predstavovať 5,1 mil. eur, čo je ročná strata systému.

Investičné náklady, ako aj zápornú bilanciu systému budú financovať výrobcovia, ktorí na trh uvádzajú nápoje v jednorazových obaloch, a to vo forme administratívneho poplatku centrálnemu systému. IEP uvádza, že zatiaľ čo doteraz platili výrobcovia organizáciám zodpovednosti výrobcov cca. 3,2 mil. eur ročne, centrálnemu systému budú po novom platiť ročne cca. 13,2 mil. eur. Z toho vyplýva, že čistý dodatočný vplyv sa teda odhaduje na úrovni približne **10 mil. eur ročne**. Táto čiastka zároveň nezahŕňa nepriame finančné náklady, ktoré vzniknú v systéme triedeného zberu z titulu ušlých tržieb z predaja PET suroviny a hliníku ponížených o ušetrené náklady na zber odpadu z týchto surovín. V závislosti od výšky ušetrených nákladov sa môže tento nepriamy negatívny finančný vplyv podľa IEP pohybovať na úrovni medzi **cca. 1 mil. eur** (vysoká miera ušetrených nákladov) a **7,5 mil. eur** (takmer žiadne ušetrené náklady). Vyššie uvedené čiastky zároveň nezahŕňajú ani zvýšené administratívne náklady dotknutých subjektov voči správcovi centrálného systému vo forme registrácie a ohlasovania údajov.

Z testu citlivosti, ktorý tvorí prílohu k Analýze IEP, zároveň vyplýva, že negatívny vplyv na výrobcov jednorazových plastových obalov môže byť podstatne vyšší v prípade **veľmi nízkej**

(70 % a menej), alebo **veľmi vysokej** (95 % a viac) **miery návratnosti obalov** zo strany verejnosti. Miera návratnosti vo výške **85 %** by mala za následok najnižšiu ročnú prevádzkovú stratu odhadovanú na úrovni **4 mil. eur**, nakoľko by optimalizovala pomer medzi vyššími príjmami z predaja materiálu a nižšími príjmami z nevzbieraných záloh. Náklady pre výrobcov PET fľašiek a plechoviek by sa zásadne zvýšili aj v prípade **vyššej miery automatizácie**, ktorá by najmä v prípade malých predajní bola neefektívna a zvyšovala by investičné náklady systému, pričom pri 97 % miere automatizácie by investičné náklady na vratné automaty predstavovali až 102,7 mil. eur.

Tabuľka 6: Vstupné parametre nulového scenára pre systém zálohovania jednorazových obalov na nápoje

Parameter	Hodnota	Zdroj
Miera návratnosti	90%	Arbitrárne stanovené na základe miery už zavedených systémov v iných krajinách
Výška zálohy	12 centov pre PET fľaše a 10 centov pre hliníkové plechovky	Zistená z logaritmickej funkcie medzi cenou zálohy a mierou návratnosti na základe údajov <i>Reloop Platform</i> z iných krajín,
Miera zapojenia malých organizovaných predajní (s predajnou plochou pod 200 m ²)	100 %	IEP na základe údajov o predajnosti
Miera zapojenia neorganizovaných predajní	50 %	IEP na základe údajov o predajnosti
Počet predajní s automatom na spätný odber	2 017 (hypermarkety, supermarket, diskonty a veľké organizované budú plne automatizované, 26 % malých organizovaných a 0 % neorganizovaných bude mať automat)	IEP na základe údajov o predajnosti a kapacity automatov

Environmentálna daň	24 centov za fľašu, ale zároveň predpokladáme, že výrobcovia ju nebudú platiť lebo splnia svoj 90 % cieľ zberu	Arbitrárne stanovené ako dvojnásobok zálohy
Priemerná hmotnosť nápojových obalov	PET 35 gramov a plechovka 16 gramov	Priemer viacerých zdrojov (Eunomia, Recoop, LIMO Špec, IEEP a Dace, a iní, 2013)
Množstvo nápojových údajov ročne uvedených na trh	989 mil. PET fliaš a 345 mil. nápojových plechoviek	IEP na základe údajov z odpadov
Podiely obchodov na trhu	36 % hypermarkety, 24 % supermarket, 25 % diskonty a veľké organizované predajne a 15 % malé a neorganizované predajne.	IEP na základe odhadov INCOMA Research a GfK

Zdroj: vlastné výpočty

3.7. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Úprava v Smernici Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2014/45/EÚ z 3. apríla 2014 o pravidelnej kontrole technického stavu motorových vozidiel a ich prípojných vozidiel a o zrušení smernice 2009/40/ES	Úprava v zákone č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Čl. 5 bod 4 <i>Termín a frekvencie kontrol:</i> <i>“Bez ohľadu na dátum poslednej kontroly technického stavu vozidla môže členský štát alebo dotknutý príslušný orgán požadovať, aby vozidlo absolvovalo kontrolu technického stavu pred dátumami uvedenými v odsekoch 1 a 2, a to v týchto prípadoch:</i> - <i>po nehode, ktorá mala vplyv na hlavné bezpečnostné komponenty vozidla, ako sú kolesá, zavesenie kolies, deformačné zóny, systémy airbagov, riadenie alebo brzdy,</i> - <i>po zmene alebo úprave bezpečnostných a environmentálnych</i>	Prevádzkovateľ je podľa ustanovenia § 45 ods. 1 písmeno d) povinný: <i>“vozidlo kategórie M1 a N1 po dopravnej nehode alebo škodovej udalosti, ktorá mala vplyv na hlavné bezpečnostné prvky vozidla, ktorými sú zavesenie kolies, deformačné zóny, systémy airbagov, riadenie alebo brzdy, podrobiť odstráneniu vzniknutých chýb v certifikovanom mieste opravy a následne bez vyzvania na vlastné náklady podrobiť vozidlo technickej kontrole pravidelnej mimo ustanovených lehôt.”</i> Ustanovenie § 47 ods. 7: <i>“Iná osoba ako certifikované miesto opravy nesmie odstraňovať chyby na vozidle vzniknuté pri dopravnej nehode alebo</i>

<i>systémov a komponentov;</i> - <i>pri zmene držiteľa osvedčenia o evidencii vozidla,</i> - <i>ak počet najazdených kilometrov vozidla dosiahol 160 000 km;</i> - <i>v prípade závažného vplyvu na bezpečnosť cestnej premávky.”</i>	<i>škodovej udalosti, ktoré mali vplyv na hlavné bezpečnostné prvky vozidla, ktorými sú zavesenie kolies, deformačné zóny, systémy airbagov, riadenie alebo brzdy.”</i>
---	--

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2014/45/EÚ z 3. apríla 2014 o pravidelnej kontrole technického stavu motorových vozidiel a ich prípojných vozidiel a o zrušení smernice 2009/40/ES (ďalej len “smernica o pravidelnej kontrole technického stavu motorových vozidiel”) upravuje vo svojom článku 5 termíny a frekvenciu kontrol motorových vozidiel. Kým prvé dva odseky predmetného článku upravujú obligatórne, kedy sa má dané vozidlo podrobiť technickej kontrole, odseky 3 a 4 predmetného článku stanovujú fakultatívnu možnosť členského štátu určiť aj iné termíny kontrol. Slovenská republika využila možnosť, ktorú jej priznala smernica a okrem povinných ustanovení implementovala do vnútroštátneho právneho poriadku aj článok 5 ods. 4 smernice. Už samotná skutočnosť, že došlo k implementácii ustanovenia, ktoré bolo fakultatívne, teda nebolo povinnosťou členského štátu ho prevziať do právneho poriadku, predstavuje gold-plating, navyše nebol dodržaný ani text smernice. Slovenská republika nad rámec smernice o pravidelnej kontrole technického stavu motorových vozidiel vyžaduje, aby vozidlá kategórie M1 a N1, ktoré sú po dopravnej nehode, prípadne škodovej udalosti, ktoré nejakým spôsobom mohli poškodiť hlavné bezpečnostné komponenty vozidla, boli podrobené technickej kontrole avšak až po tom, čo budú poškodenia odstránené v certifikovanom mieste opravy.

Podrobovať vozidlo po nehode alebo škodovej udalosti len striktnie v certifikovanom mieste opravy nie je v zmysle právnej úpravy Európskej únie vyžadované. Ak sa má takéto vozidlo po oprave podrobiť technickej kontrole, tak by nemalo byť podstatné, či bolo opravené v certifikovanom alebo necertifikovanom servise, to znamená, že nie dôležité, kde bola oprava vykonaná, ak bola vykonaná správne, v súlade so zákonom a vozidlo absolvuje technickú kontrolu.

Navyše, uvedená povinnosť sa javí ako duplicitná, nakoľko vozidlo je po oprave kontrolované technickou kontrolou, ktorej sa podľa zákona musí podrobiť, a kde sa spôsobilosť vozidla na premávku bude odborne skúmať a ktorej musí vyhovieť. Neexistuje logické zdôvodnenie nevyhnutnosti podrobiť vozidlo odstráneniu chýb práve v certifikovanom mieste opravy, resp. servise.

Prihlásiť sa k certifikovaným miestam opravy môže každý servis, ktorý bude spĺňať zadané kritériá. Podmienkou bude dosiahnuť úroveň opravy na takú úroveň ako predpisuje výrobca vozidiel.

Druhým bodom v rámci identifikácie efektu gold-platingu je taktiež podstatná formulácia *“môže členský štát alebo dotknutý príslušný orgán požadovať”* v porovnaní s obligatórnou formuláciou v zákone č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Kvantifikácia nákladov:

Zavedenie povinnosti podrobiť osobné vozidlo kategórie M1 a N1 s dátumom prvej evidencie po januári 2005 v prípade dopravnej nehody alebo škodovej udalosti, ktorou boli ovplyvnené hlavné bezpečnostné prvky vozidla (ako napr. zavesenie kolies, deformačné zóny, systémy airbagov, riadenie, a brzdy), servisu v certifikovanom mieste opravy a následne technickej kontrole bude predstavovať zvýšenie nákladov pre viaceré skupiny podnikateľských subjektov.

Pre pochopenie vplyvov na podnikateľské prostredie je kľúčové vysvetliť, čo si možno pod pojmom certifikované miesto opravy predstaviť. Certifikovaným miestom opravy je podľa zákona o prevádzke vozidiel osoba poskytujúca opravy vozidiel vykonávané spôsobom, ktorý z bezpečnostného a environmentálneho hľadiska určil výrobca vozidla, a ktorá má prístup k informáciám o opravách a údržbe výrobcu vozidla. Certifikovaným miestom opravy je taktiež autorizovaná opravovňa alebo nezávislá opravovňa, pričom táto osoba je súčasne certifikovaná nezávislým národným profesijným združením, ktoré je členom Európskej asociácie pre predaj a opravy motorových vozidiel CECRA – u nás je takou organizáciou Cech predajcov a autoservisov SR. Certifikovanými miestami opravy teda nemusia byť len autorizované servisy jednotlivých značiek, ale tiež všetky autodielne, ktoré budú vykonávať opravy vozidiel v súlade s požiadavkami výrobcu. Takéto miesta opravy budú zároveň povinné zhotoviť fotodokumentáciu o prevedených opravách, z ktorej bude evidentné aký postup opravy bol zvolený. Napriek tomu, že povinnosť podrobiť vozidlo kategórie M1 a N1 s dátumom prvej evidencie po 1. januári 2005 po dopravnej nehode alebo škodovej udalosti odstráneniu vzniknutých chýb v certifikovanom mieste opravy vzniká od 01.01.2021, presné pravidlá a ani poplatky za udelenie certifikácie stále nie sú známe. Podľa [vyjadrení](#) tajomníka Cechu predajcov a autoservisov SR Mateja Kováča však certifikácia bude pravdepodobne prebiehať fyzicky, čo znamená že do každého servisu, ktorý sa bude uchádzať o certifikované miesto opravy, príde certifikačná komisia, ktorá zhodnotí stav a svojím stanoviskom dá návrh na udelenie alebo neudelenie certifikácie, pričom hodnotiť by sa mali štyri parametre: personál, vybavenie, štandardy a schválená prevádzka. Podrobný postup certifikácie a ceny za udelenie ešte podliehajú schváleniu zo strany Ministerstva dopravy a výstavby SR. Nakoľko budú vplyvom týchto zmien certifikované miesta opravy povinné získať od výrobcov vozidiel za nemalú odplatu technickú dokumentáciu k jednotlivým vozidlám, dá sa očakávať, že sa budú špecializovať na konkrétne značky áut. Poplatok za udelenie certifikácie, povinnosť získať od výrobcov vozidiel technickú dokumentáciu a tiež zhotovovať fotodokumentáciu z opravy auta budú mať pravdepodobne za následok, že mnohé najmä menšie autoservisy odídu z trhu.

Aj v prípade, že by certifikačný poplatok nepredstavoval zásadný problém, menšie servisy nebudú následne schopné znášať finančné náklady spojené so získaním technickej dokumentácie od výrobcu. Nakoľko však v súčasnosti stále nie je známy poplatok za vydanie certifikácie, tieto náklady nie je zatiaľ možné vyčíslieť. Zároveň v súvislosti s vyššie uvedenými zmenami možno predpokladať, že zvýšené náklady autoservisov, ktoré sa stanú certifikovanými miestami opravy budú premietnuté do vyššej ceny opráv automobilov, pričom tie budú ďalej reflektované vo výške či už povinnej zákonnej alebo havarijnej poistky, platenej majiteľmi áut (medzi ktorými je aj množstvo podnikateľov) poisťovniam. Tieto náklady však momentálne možno len ťažko vyčíslieť.

Čo však možno použitím určitých predpokladov vyčíslieť sú náklady podnikateľských subjektov spojené s povinnosťou podrobiť vozidlo po dopravnej nehode alebo škodovej udalosti s vplyvom na hlavné bezpečnostné prvky vozidla pravidelnej technickej kontrole. Táto povinnosť sa javí ako absolútne zbytočná, nakoľko technickou kontrolou nie je možné zistiť, či bolo auto po vážnej nehode naozaj opravené podľa technickej dokumentácie vozidla, alebo či napr. zničený plech bol pri oprave vymenený za originálny kus, alebo lacnú napodobeninu. V prípade absolvovania opravy v certifikovanom mieste opravy, o ktorej bude vyhotovený riadny záznam a pod ktorý sa toto miesto podpíše, by teda nemal byť majiteľ auta povinný predkladať ho následne na technickú kontrolu. Podľa údajov Ministerstva vnútra SR bolo v roku 2017 evidovaných 2 223 117 osobných vozidiel v kategórii M1 a N1. Zároveň bolo v tejto kategórii vozidiel v roku 2017 podaných 574 031 daňových priznaní k dani z motorových vozidiel, ktorej podliehajú podnikatelia využívajúci auto k dosahovaniu ich príjmov. Celkovo tak osobné vozidlá kategórie M1 a N1 podnikateľských subjektov predstavujú 25,82 % z celkového počtu týchto vozidiel. Na základe údajov Ministerstva vnútra vyplýva, že v roku 2017 sa udialo 14 013 dopravných nehôd. Ak budeme celkom realisticky predpokladať, že pri všetkých týchto nehodách došlo k ovplyvneniu hlavných bezpečnostných prvkov vozidla a že zároveň 25,82 % všetkých týchto nehôd pripadlo na osobné vozidlá podnikateľských subjektov, potom celkovo 3618 áut podnikateľov by podliehalo v roku 2017 oprave v certifikovanom mieste opravy a

následne technickej kontrole. Na základe prieskumu trhu odhadujeme cenu absolvovania technickej kontroly na 35 eur s DPH. V takomto prípade teda podnikatelia budú povinní znášať dodatočné náklady vo výške **117 594,64 eur**.

Tabuľka 7: Odhad nákladov povinnosti podrobiť vozidlo technickej kontrole

Osobné vozidlo (M1 a N1)	2 223 117
- z toho podnikatelia (podľa podaných DP)	574 031
Pomer	25,82%
Celkový počet dopravných nehôd (2018)	14 013
Počet DN - autá PO	3 618
Cena pravidelnej STK	32,5
Celkové náklady PO	117 594,64 €

Zdroje: vlastné výpočty

Zhrnutie:

Slovenská republika využila možnosť implementovať do vnútroštátneho právneho poriadku povinnosť prevádzkovateľov motorových vozidiel kategórie M1 a N1 podrobiť predmetné vozidlá technickej kontrole, aj mimo zákonom stanovených termínov, po dopravných nehodách alebo škodových udalostiach, ktoré mali vplyv na hlavné bezpečnostné prvky. Nad

rámec smernice o pravidelnej kontrole technického stavu motorových vozidiel je však slovenskou právnou úpravou vyžadované, aby sa vozidlo pred technickou kontrolou podrobilo oprave v certifikovanom servise. Požiadavka podrobiť vozidlo oprave v certifikovanom servise nemá žiadne opodstatnenie a spôsobuje finančné zaťaženie prevádzkovateľov motorových vozidiel.

3.8. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov

Úprava v Smernici Rady 2001/23/ES z 12. marca 2001 o aproximácii zákonov členských štátov týkajúcich sa zachovania práv zamestnancov pri prevodoch podnikov, závodov alebo častí podnikov alebo závodov	Úprava v zákone č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov
Článok 1 ods. písm. b) Za hospodársku jednotku je považovaný subjekt <i>“ktorý si ponecháva svoju identitu v zmysle organizovaného zoskupenia zdrojov, ktorého cieľom je vykonávať hospodársku činnosť bez ohľadu na to, či je táto činnosť hlavná, alebo doplnková.”</i> Článok 4 ods. 1 <i>“Prevod podniku, závodu alebo časti podniku alebo závodu nemôže byť</i>	§ 28 ods. 2 hospodárskej jednotka <i>“si zachováva svoju totožnosť ako organizované zoskupenie zdrojov (hmotné zložky, nehmotné zložky a osobné zložky), ktorého cieľom je vykonávanie hospodárskej činnosti bez ohľadu na to, či je táto činnosť hlavná alebo doplnková.”</i> § 29a

automaticky dôvodom na prepúšťanie z práce zo strany prevádzateľa alebo nadobúdateľa. Toto ustanovenie však nebráni prepúšťaniu, ku ktorému môže dôjsť z hospodárskych, technických alebo organizačných dôvodov zahŕňajúcich zmeny týkajúce sa pracovníkov.

Členské štáty môžu ustanoviť, že prvý pododsek sa nebude vzťahovať na niektoré špecifické kategórie zamestnancov, ktorých pracovné predpisy alebo prax členských štátov nechránia pred prepustením.“

Článok 4 ods. 2

“Ak dôjde k zrušeniu pracovnej zmluvy alebo pracovnoprávneho vzťahu z dôvodu, že prevod má za následok zásadnú zmenu pracovných podmienok v neprospech zamestnanca, zodpovednosť za skončenie pracovnej zmluvy alebo pracovnoprávneho vzťahu sa bude pripisovať zamestnávateľovi.”

“Ak sa zamestnancovi prevodom majú zásadne zmeniť pracovné podmienky a zamestnanec s ich zmenou nesúhlasí, pracovný pomer sa považuje za skončený dohodou z dôvodov podľa § 63 ods. 1 písm. b) ku dňu prevodu. Zamestnávateľ vydá zamestnancovi písomný doklad o skončení pracovného pomeru podľa prvej vety. Zamestnancovi podľa prvej vety patrí odstupné podľa § 76.”

Smernica Rady 2001/23/ES z 12. marca 2001 o aproximácii zákonov členských štátov týkajúcich sa zachovania práv zamestnancov pri prevodoch podnikov, závodov alebo častí

podnikov alebo závodov (ďalej len “smernica o zachovaní práv zamestnancov pri prevodoch podnikov”) bola do slovenského právneho poriadku prevzatá novelou Zákonníka práce, zákonom č. 348/2007 Z. z., pričom predkladateľ pri jej preberaní využil viaceré postupy výsledkom ktorých je kombinácia doslovného prevzatia niektorých ustanovení smernice (tzv. minimalistická transpozícia) s použitím efektu gold-platingu vo vybraných častiach, a zároveň vynechanie prevzatia iných častí právnej úpravy (neminimalistická transpozícia, resp. tzv. pasívny gold-plating).

V prípade Zákonníka práce bol gold-plating pri preberaní smernice o zachovaní práv zamestnancov pri prevodoch podnikov využitý hneď v niekoľkých podobách a na niekoľkých miestach. Zákonodarca jednak detailnejšie upravil niektoré definície zavedené smernicou o zachovaní práv zamestnancov pri prevodoch podnikov, ale zaviedol aj úplne nové právne inštitúty.

V prípade pojmu hospodárska jednotka došlo k rozšíreniu pojmu, nakoľko slovenská právna úprava pojednáva o kumulácii zdrojov hmotných zložiek, nehmotných zložiek a osobných zložiek. Práve spojka “a” znamená, že slovenská úprava vyžaduje naplnenie súčasne všetkých troch zložiek. Takáto požiadavka je však v príkrom rozpore s judikatúrou Súdneho dvora, keďže už niekoľkokrát potvrdil, že vnútroštátnym právom požadované prvky nemusia byť naplnené kumulatívne. Predmetné dôvodí tým, že v dôsledku procesov v podniku či už výrobných alebo prevádzkových môže niektorá zložka aj absentovať. Súdny dvor zároveň skonštatoval, že hospodársky subjekt môže byť spôsobilý v určitých prípadoch fungovať aj bez zložky hnutelného resp. nehnuteľného majetku. Na základe uvedeného je potom logické, že kumulatívne naplnenie všetkých zložiek požadovaných pri prevode podniku slovenskou úpravou, nemôže byť v každom prípade naplnené. Predmetná úprava nie je teda najvhodnejším riešením, keďže okrem iného nie je ani v súlade so závermi Súdneho dvora, čím sa stáva *de facto* nepoužiteľnou. Nakoľko judikatúra Európskej únie kategoricky odmieta povinnosť kumulatívneho naplnenia predmetných zložiek, nie je možné sa na úrovni

Slovenskej republiky opierať o takto zužujúcu definíciu, a z tohto dôvodu sa odporúča legislatívna zmena právnej úpravy.

Ďalším príkladom gold-platingu v zákone č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov je taktiež aj neuplatnenie ponúkaných výnimiek upravených v článku 4 ods. 1 smernice Európskej únie. Nevyužitie výnimiek z pravidiel, ktoré ponúka Európska únia má väčšinou negatívne účinky, nakoľko to môže spôsobiť nižšiu konkurencieschopnosť slovenských podnikateľov v porovnaní s inými členskými krajinami, kde uplatnili možné výnimky, čím sa ich právna úprava stáva menej prísnou. Samotná Európska komisia skonštatovala, že Slovenská republika nevyužila nie jednu výnimku, ktorú jej ponúkla smernica.

V zmysle čl. 4 ods. 1 smernice *„Členské štáty môžu ustanoviť, že prvý pododsek sa nebude vzťahovať na niektoré špecifické kategórie zamestnancov, ktorých pracovné predpisy alebo prax členských štátov nechránia pred prepustením.“*. Predmetná možnosť členskej krajiny ustanoviť výnimky pre určité krajiny nebola využitá.

Ďalší gold-plating sa prejavuje aktívnou možnosťou zamestnanca vzniesť nesúhlas k zásadnej zmene pracovnoprávnych podmienok, pričom smernica jasne ustanovuje, že zmena má pôsobiť v neprospech zamestnanca. Predmetné znamená, že v podmienkach Slovenskej republiky má zamestnanec možnosť ukončiť pracovný pomer dohodou aj keby zmena pracovnoprávnych podmienok bola v jeho prospech. Uvedené je však na ťarchu zamestnávateľa, ktorému vzniknú takýmto odchodom zamestnanca finančné náklady.

Zhrnutie:

Gold-plating bol v zákone č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov identifikovaný viackrát, čo spôsobuje medzery právnej úpravy. Je vhodné predmetné nedostatky upraviť, a tým odstrániť neželané efekty. Ako najzávažnejší z vyššie uvedených sa

javí gold-plating pri zmene pracovnoprávných podmienok, nakoľko práve ten môže mať negatívny vplyv na financie zamestnávateľov.

3.9. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov

Úprava v Nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/625 o úradných kontrolách a iných úradných činnostiach vykonávaných na zabezpečenie uplatňovania potravinového a krmivového práva a pravidiel pre zdravie zvierat a dobré životné podmienky zvierat, pre zdravie rastlín a pre prípravky na ochranu rastlín, o zmene nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EÚ) č. 1151/2012, (EÚ) č. 652/2014, (EÚ) 2016/429 a (EÚ) 2016/2031, nariadení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a smerníc Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, smerníc Rady

Zákon č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov

89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutia Rady 92/438/EHS	
Článok 139 - Sankcie, ods. 1. a 2. „1. Členské štáty stanovujú pravidlá týkajúce sa sankcií uplatňovaných v prípade porušenia tohto nariadenia a prijímajú všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie ich vykonávania. Stanovené sankcie musia byť účinné, primerané a odrádzajúce. Členské štáty do 14. decembra 2019 oznámia uvedené ustanovenia Komisii a bezodkladne ju informujú o všetkých následných zmenách, ktoré sa na ne vzťahujú. 2. Členské štáty zabezpečia, aby sa vo finančných sankciách za porušenia tohto nariadenia a pravidiel uvedených v článku 1 ods. 2, ku ktorým došlo v dôsledku podvodných alebo klamlivých praktík, zohľadnila v súlade s vnútroštátnym právom prinajmenšom hospodárska výhoda pre prevádzkovateľa alebo percento z prevádzkovateľovho obratu podľa toho, čo	§ 28 - Správne delikty, ods. (4), písm. i); a ods. (7), (8), (12) „(4) Orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 1 000 eur do 500 000 eur, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi i) umiestňuje na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti okrem bezodplatného prevodu podľa § 6 ods. 7 (7) Ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 4, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do dvojnásobku sadzby pokuty podľa odseku 4 (8) Ak do jedného roka odo dňa

je vhodnejšie.“

nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 7, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu od 1 000 000 eur do 5 000 000 eur.

(12) Na konanie o uložení pokuty sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní. Odvolanie proti rozhodnutiu o uložení pokuty nemá odkladný účinok.“

Vyššie uvedená tabuľka porovnáva právnu úpravu Európskej únie a právnu úpravu Slovenskej republiky, ktorá sa týka umiestňovania potravinových výrobkov na trh, vykonávania kontrol zo strany dozorných orgánov a tiež udeľovania sankcií za potenciálne nedodržanie zákonom stanovených povinností. Slovenskí obchodníci sa v praxi stretávajú s takmer likvidačnými pokutami zo strany Štátnej veterinárnej a potravinovej správy SR (ďalej len „ŠVPS SR“), ktoré neraz dosahujú výšku až 1 mil. eur. Zákon č. 152/1995 o potravinách v § 28 ods. 4 písm. i) stanovuje za umiestnenie na trh potravín po dátume spotreby a po dátume minimálnej trvanlivosti pokutu vo výške od 1000 do 500 000 eur, pričom pri opakovanom porušení tejto povinnosti v lehote jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení tejto pokuty ŠVPS SR ako orgán úradnej kontroly uloží ďalšiu pokutu až do výšky dvojnásobku sadzby pôvodnej pokuty, t. j. potenciálne až do výšky 1 000 000 eur. Ak obchodník opätovne poruší zákaz umiestňovať na trh potraviny po dátume spotreby a po dátume minimálnej trvanlivosti, hrozí mu pokuta až 5 000 000 eur. Navyše, do apríla 2019 umožňovala právna úprava odložiť platbu udelenej pokuty až do momentu, kým o jej oprávnenosti v prípade odvolania sa dotknutého obchodníka nerozhodol vecne príslušný súd. Avšak od 01.05.2019

vstúpila do platnosti novela zákona o potravinách, ktorá v § 28, ods. (12) zrušila možnosť odloženia platby uloženej pokuty až po ukončení odvolacieho konania a právoplatnom rozhodnutí súdu²⁰. To znamená, že obchodníci sú povinní pokuty uhradiť bezodkladne do 15 dní od ich uloženia a v prípade rozhodnutia súdu o ich neoprávnenosti si môžu tieto pokuty späť nárokovat' od ŠVPS SR.

Európska legislatíva je naproti tomu podstatne zmierlivejšia. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/625 o úradných kontrolách ustanovuje v článku 139 ods. 1., že sankcie udelené kontrolnými orgánmi musia byť **účinné, primerané a odrádzajúce**. Sadzby pokút stanovené v zákone o potravinách však jednoznačne nemožno vnímať ako primerané. Len pre ilustráciu, obchodný reťazec TESCO STORES SR a. s. dostal v roku 2016, okrem iných, dve pokuty v hodnote 1 000 000 eur. Obchodný reťazec BILLA s. r. o. dostal v roku 2016, okrem iných, jednu pokutu v hodnote 1 000 000 eur, pričom v nasledujúcom roku dostal reťazec takéto pokuty dve. V prípade jednej z bratislavských prevádzok BILLA s. r. o., ktorá v roku 2016 dostala pokutu 1 mil. eur, našli kontrolóri znečistenú podlahu pod regálom s ponukou piva a znečistenú podlahu v manipulačnej chodbe prevádzky. Nakoľko tá istá prevádzka dostala pokutu v období predchádzajúceho roka za znečistenie podlahy v mieste vyradeného ovocia a zeleniny, znečistenie podlahy pod regálom na predajnej ploche a znečistenie regálu chladiaceho zariadenia s ponukou mliečnych výrobkov, rozhodli sa kontrolóri udeliť tejto prevádzke pokutu vo vyššie uvedenej sume a to aj napriek tomu, že žiadne zo zistení zásadným spôsobom neohrozovalo zdravie spotrebiteľov.

V Českej republike podľa § 17f, písm. d) zákona č. 110/1997 Sb. *o potravinách a tabákových výrobkoch* sa maximálna sadzba pokuty za uvedenie na trh potravín po dátume spotreby môže udeliť do výšky 50 000 000 Kč, čo predstavuje cca. 1 941 768 eur (konverzný kurz NBS z dňa 04.08.2019). Táto najvyššia sadzba pokuty u našich západných susedov teda predstavuje

²⁰ Rozhodnutie nemá odkladný účinok.

necelých 39% z najvyššej sadzby pokuty, ktorá hrozí našim obchodníkom. Podľa výročnej správy českej *Státní zemědělské a potravinářské inspekce* za rok 2018 boli prevádzkovateľom potravinárskych podnikov udelené pokuty v celkovej výške 100 594 000 Kč, čo predstavuje cca. 3 904 592 eur (konverzný kurz NBS z dňa 04.08.2019). Naproti tomu ŠVPS SR udelila v 1414 správnych konaniach v roku 2018 pokuty vo výške 5 260 010 eur.

Zaujímavý je aj pohľad na našich rakúskych susedov – podľa § 90 ods. (1) bod 1. spolkového zákona č. 13/2006 o bezpečnostných požiadavkách a ďalších požiadavkách na potraviny, spotrebné predmety a kozmetické prostriedky za účelom ochrany spotrebiteľov, každý kto uvedie na trh potraviny, ktoré sú nevhodné na ľudskú spotrebu, alebo obsahujú zavádzajúce informácie a zavádzajúce informácie o chorobách (čiže aj potraviny po dátume spotreby), dopúšťa sa priestupku, pričom mu miestne príslušný orgán dozoru udelí pokutu vo výške 50 000 eur, v prípade opakovaného porušenia až do výšky 100 000 eur. V prípade nevykonalnosti tejto pokuty však môže hroziť náhradný trest odňatia slobody až do 6 týždňov.

Z vyššie uvedených čísel teda jasne vyplýva, že pokuty vyplývajúce zo zákona o potravinách nemožno považovať za primerané, čo je v priamom rozpore s európskou legislatívou a tiež zaužívanou praxou v susedných štátoch.

Kvantifikácia nákladov:

Z dát ŠVPS SR vyplýva, že v roku 2018 uskutočnila 51482 kontrol v 16476 prevádzkach. Okrem blokovaných pokút zinkasovaných v mieste prevádzky udelila v celkovo 1414 správnych konaniach pokuty v celkovej výške 5 260 010 eur, čo znamená že priemerná výška pokuty udelená v takomto konaní predstavovala až 3 719,95 eur. Tabuľka nižšie poskytuje podrobnejší prehľad o pokutách udelených najväčším hráčom na maloobchodnom trhu s potravinami. Suverénne najvyššie pokuty boli v roku 2018 udelené spoločnosti BILLA s.r.o., pričom ich celková výška predstavovala 2 691 750 eur, z tejto čiastky však až 2 mil. eur tvorili dve pokuty

v hodnote 1 mil. eur, ktoré dostali prevádzky v Krupine a v Bratislave. Pri celkovom počte 100 udelených pokút tejto firme tak priemerná výška pokuty predstavuje 26 917,50 eur. Suverénne najvyšší počet pokút dostali spotrebné družstvá skupiny COOP Jednota Slovensko, spotrebné družstvo. Celkovo bolo prevádzkam COOP Jednota udelených až 246 pokút vo výške 1 179 480 eur, čo znamená že priemerná výška pokuty sa pohybovala na úrovni 4 794,63 eur. S výraznejším odstupom čo sa týka celkovej výšky udelených pokút sa „umiestnilo“ TESCO STORES SR, a. s., ktorému boli udelené pokuty vo výške 366 850 eur, čo pri celkovom počte 106 vykonaných kontrol predstavuje priemernú pokutu vo výške 3 460,85 eur.

Z porovnania čísel s našimi susedmi v Českej republike vyplýva, že ŠVPS SR udeľuje na maloobchodnom trhu s potravinami s približne polovičným počtom koncových zákazníkov podstatne vyššie pokuty (5,26 mil. eur vs 3,90 mil. eur), a to aj pri menšom počte správnych konaní (1414 vs. 2216). V porovnaní s ČR má SR nielen vyššie zákonné sadzby maximálnych pokút podľa zákona o potravinách, zároveň orgány kontroly uplatňujú tieto sadzby v oveľa väčšej miere. Nakoľko maloobchodnému trhu s potravinami v ČR dominujú tie isté subjekty ako v SR (Lidl, Kaufland, Tesco), je veľmi nepravdepodobné, že by nepomer vo výške udelených pokút spôsobovalo odlišné správanie subjektov na slovenskom trhu. Nevyhnutným riešením danej situácie je teda zmiernenie maximálnych sadzieb pokút tak, aby zodpovedalo kritériu primeranosti uvedenom v smernici EÚ.

Tabuľka 8: Pokuty udelené v správnom konaní najväčším hráčom na MO trhu s potravinami

Názov reťazca	Počet udelených pokút	Výška udelených pokút	Priemerná výška pokuty
BILLA s. r. o.	100	2 691 750,00 €	26 917,50 €

COOP Jednota Slovensko, s. d.	246	1 179 480,00 €	4 794,63 €
TESCO STORES SR, a. s.	106	366 850,00 €	3 460,85 €
Lidl Slovenská republika, v. o. s.	49	191 600,00 €	3 910,20 €
Kaufland Slovenská republika v. o. s.	46	164 700,00 €	3 580,43 €
CBA Slovakia, a. s.	68	105 050,00 €	1 544,85 €
TERNO real estate s. r. o.	52	106 800,00 €	2 053,85 €

Zdroje: vlastné výpočty

Zhrnutie:

V prípade transpozičného zákona, ktorým je tu konkrétne zákon o potravinách, sa identifikácia efektu gold-platingu týka stanovenia podstatne prísnejších sankčných režimov, a to aj z pohľadu právnych úprav v okolitých krajinách. Pokuty vyplývajúce z uvedeného zákona zďaleka nemožno považovať za *primerané*. Účelom sankcií je vo všeobecnosti odradiť sankcionovaný subjekt od páchania činnosti, ktorá je v rozpore so zákonom alebo iným všeobecne záväzným právnym predpisom, opäť v budúcnosti, nakoľko aj nariadenie Európskej únie zdôrazňuje že *“sankcie udelené kontrolnými orgánmi musia byť účinné, primerané a odrádzajúce”*, avšak miera sa účelom, ak je dôsledkom neprimerane stanovenej výšky sankcií

naopak finančná likvidácia subjektu, čo je v konečnom dôsledku v priamom rozpore s legislatívou Európskej únie a tiež zaužívanou praxou v susedných štátoch.

3.10. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 157/2018 Z. z. o metrológii v znení neskorších predpisov

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 z 29. apríla 2004 o hygiene potravín Nariadenie Komisie (ES) č. 37/2005 o monitorovaní teplôt v dopravných prostriedkoch, pri uskladňovaní a skladovaní rýchlo zmrazených potravín určených na ľudskú spotrebu	Zákon č. 157/2018 Z. z. o metrológii Vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 533/2007 o podrobnostiach o požiadavkách na zariadenia spoločného stravovania
Nariadenie č. 852/2004, Príloha II, Kapitola I „Všeobecné požiadavky na potravinárske priestory (iné, ako sú uvedené v kapitole III)“, bod 2. 2. Usporiadanie, riešenie, konštrukcia, umiestnenie a veľkosť potravinárskych priestorov musia d) tam, kde je to potrebné, poskytovať vhodné manipulačné a skladovacie podmienky s regulovanou teplotou a dostatočnou kapacitou na uchovávanie potravín pri vhodných teplotách a musia byť riešené tak, aby umožňovali tieto teploty	Zákon: § 17 Používanie povinne kalibrovaného meradla, ods. (1): 1) Orgán verejnej moci, podnikateľ alebo iná osoba je povinná a) používať povinne kalibrované meradlo, ak sa meranie uskutočňuje podľa osobitných predpisov a nevykonáva sa určeným meradlom, b) udržiavať povinne kalibrované meradlo v takom technickom stave, ktorý zabezpečí jeho správne používanie a jeho metrologické charakteristiky v rozsahu metrologických požiadaviek,

monitorovať a tam, kde je to potrebné, zaznamenávať.	c) predkladať povinne kalibrované meradlo na kalibráciu, d) viesť evidenciu každého používaného povinne kalibrovaného meradla, ktorá umožňuje jednoznačnú identifikáciu každého povinne kalibrovaného meradla s uvedením miesta jeho používania, a každý dátum jeho kalibrácie a e) uchovávať doklad o kalibrácii.“
Nariadenie č. 37/2005, Článok 3: 1. Odchýlne od článku 2 sa teplota vzduchu pri skladovaní v maloobchodných vystavovacích skrinkách a počas miestneho rozvozu meria najmenej jedným ľahko viditeľným teplomerom. V prípade otvorených maloobchodných vystavovacích skriniek: a) musí byť výrazne vyznačená čiara maximálneho naloženia skrinky; b) teplomer musí byť umiestnený na úrovni tohto vyznačenia	Vyhláška § 3, ods. (4): (4) Sklad podľa odseku 2 písm. c) a d) možno podľa kapacity zariadenia spoločného stravovania nahradiť chladničkou a mrazničkou. Teplota v chladničke a mrazničke musí byť monitorovaná povinne kalibrovaným meradlom.

Zákon č. 157/2018 Z. z. o metrológii a s ním spojená novelizácia vyhlášky Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky (MZ SR) č. 533/2007 o podrobnostiach o požiadavkách na zariadenia spoločného stravovania, nariadili používanie kalibrovaného teplomeru pre každú chladničku a mrazničku v zariadeniach spoločného stravovania, pričom až do mája 2019 postačovalo, ak sa na prevádzke nachádzal len 1 kalibrovaný teplomer, ktorý slúžil ako etalón pre ostatné teplomery. Európske právne predpisy, konkrétne Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 z 29. apríla 2004 o hygiene potravín a Nariadenie Komisie (ES) č. 37/2005 o monitorovaní teplôt v dopravných prostriedkoch, pri uskladňovaní a skladovaní rýchlo zmrazených potravín určených na ľudskú spotrebu, sa pritom o povinnosti merať teploty v potravinárskych priestoroch kalibrovaným meradlom nezmieňujú.

Zákon o metrológii presne nešpecifikuje, v akom časovom intervale majú byť teplomery kalibrované. Tento interval však musí byť určený buď v metrologickom poriadku, HACCP pláne, alebo v inom dokumente, ktorý zodpovedá všeobecne uznávaným postupom. Zároveň musia byť zaznamenané taktiež dátumy kalibrácií a následných rekalibrácií pre jednotlivé meradlá. Určenie konkrétneho intervalu kalibrácie teplomerov možno určiť na základe odporúčaní výrobcu teplomera, odporúčaní kalibračného laboratória, alebo na základe výpočtu z technickej normy, ktorý závisí od faktorov ako denné nasadenie, opotrebovanie, prostredie použitia a citlivosť. Interval kalibrácie teplomera sa pritom môže pri intenzívnom nasadení, vysokom opotrebení vo vonkajšom prostredí a pri potrebe vysokej citlivosti vyžadovať každé 3 mesiace. Cenový rozdiel medzi teplomerom s certifikátom o kalibrácii a bez neho predstavuje podľa voľne dostupných cien v internetových obchodov približne 16 eur bez DPH.

Zbytočnosť používania kalibrovaných teplomerov v každej chladničke a mrazničke zariadenia spoločného stravovania zdôrazňujú aj experti na bezpečnosti potravín. Po prvé, moderné chladničky a mrazničky využívané v gastronomickom priemysle majú vysoko presné termostaty, ktoré neustále zobrazujú teplotu vzduchu vo vnútri zariadenia. Výrobcovia týchto zariadení musia spĺňať prísne technické normy predtým než uvedú na trh EÚ svoj výrobok. Je

teda veľmi nepravdepodobné, že takéto zariadenia budú mať chybné termostaty a teda nepresné nastavenie chladenia. Po druhé, ak by aj nastavenie teploty v chladničke/mrazničke nefungovalo správne, teplota skladovania potravín sa vždy uvádza v teplotnom rozsahu – ak je napr. povinnosť skladovať určitú komoditu od 0°C do 4°C, štandardne sa nastaví teplota chladiacej technológie na strednú hodnotu tohto rozpätia, a teda v našom prípade na 2°C. Ak by aj termostat chladiaceho zariadenia nefungoval správne, a zároveň by kontrolný teplomer vykazoval značnú odchýlku - povedzme 2°C, ktorá je v praxi veľmi zriedkavá - bude potravina stále skladovaná v rámci uvedeného teplotného rozsahu. Povinnosť kalibrovať teplomery sa teda v kontexte čoraz modernejších chladiacich zariadení s vysoko presnými termostatmi, ako aj možnosťou jasne zistiť akúkoľvek odchýlku nekalibrovaného teplomera porovnaním s kalibrovaným teplomerom, javí ako úplne zbytočná.

Kvantifikácia nákladov:

Predpokladajme začínajúce zariadenie spoločného stravovania - reštauráciu, ktorá si potrebuje pre svoje potreby zaobstarať 4 chladničky a 4 mrazničky, ktoré musia byť po novom všetky vybavené kalibrovanými teplomerami. Tento predpoklad je vzhľadom k veľmi prísnyim kritériám týkajúcich sa oddeleného skladovania nezlučiteľných druhov výrobkov vzájomne ovplyvňujúcich bezpečnosť a kvalitu (§ 10 písm. d) zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách), na základe ktorého je potrebné skladovať oddelene vajcia, mäsové výrobky, mliečne výrobky, cukrárske výrobky, ovocie a zeleninu, skôr konzervatívny. Podľa cenových ponúk zverejnených na internete, predstavuje rozdiel medzi teplomerom bez certifikátu o kalibrácii a s certifikátom o kalibrácii v troch teplotných bodoch (pri chladničkách konkrétne pri 2, 6, 10 °C, pri mrazničkách pri -25, -22, -18 °C) približne **16 eur** bez DPH. Až do 01.05.2019 by tomuto zariadeniu postačovalo, ak by si zaobstaralo len jediný kalibrovaný teplomer, pričom zvyšné teplomery by boli adjustované podľa tohto kalibrovaného teplomera. Po novom však bude dotknutá reštaurácia povinná zaobstarať si o 7 kalibrovaných teplomerov viac. To znamená, že jej priame finančné náklady sa **zvýšia** približne o **112 eur** (=7*16 eur). Zároveň môžeme

predpokladať, že takýto teplomer si bude v reštauračných podmienkach vyžadovať kalibráciu približne **raz ročne**. Z voľne dostupných cenových ponúk na internete vyplýva, že cena kalibrácie teplomeru je v podstate rovnaká ako cena nového kalibrovaného teplomeru. Pravidelná ročná kalibrácia teda **každoročne navýši** náklady tomuto modelovému reštauračnému zariadeniu o **112 eur** (povinnosť ročne kalibrovať, resp. zakúpiť, o 7 teplomerov viac po 16 eur bez DPH/kus ako tomu bolo do mája 2019). Na základe údajov z analýzy poradenskej spoločnosti *Bisnode* bolo k máju roka 2019 na Slovensku v prevádzke celkovo **8 143 reštaurácií a pohostinstiev**. Ak predpokladáme, že každé z týchto zariadení má rovnaký počet chladničiek a mrazničiek ako naša modelová reštaurácia, a teda po novom si budú musieť zaobstarať o 7 nových kalibrovaných teplomerov viac, potom celkové ročné zvýšenie nákladov pre podnikateľské prostredie predstavuje približne **912 016 eur** bez DPH.

Zhrnutie:

Povinnosť merať teplotu v chladničkách a mrazničkách kalibrovanými teplomerami je v kontexte vyššie uvedených argumentov zbytočná. Po prvé, moderné chladničky a mrazničky využívané v gastronomickom priemysle sú už dnes vybavené veľmi presnými termostatmi. Výrobcovia týchto zariadení si prirodzene nemôžu dovoliť riskovať svoje obchodné meno predajom výrobkov, ktoré by vykazovali či už samotnú chybnú reguláciu teploty, alebo jej meranie. V prípade, že by chladnička alebo mraznička nebola vybavené týmto zabudovaným teplomerom, nie je dôvod prečo by teplomer určený na meranie teploty vzduchu vo vnútri zariadenia musel byť kalibrovaný. V prípade, že kalibrovaný bude aspoň jeden z teplomerov, merania zvyšných teplomerov by mali byť dostatočne presné na zachovanie bezpečnosti skladovaných potravín.

3.11. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 529/2010 Z. z. o environmentálnom navrhovaní a používaní výrobkov (zákon o ekodizajne) v znení neskorších predpisov

Úprava v Smernici Európskeho parlamentu a rady 2009/125/ES z 21. októbra 2009 o vytvorení rámca na stanovenie požiadaviek na ekodizajn energeticky významných výrobkov	Úprava v zákone č. 529/2010 Z. z. o environmentálnom navrhovaní a používaní výrobkov (zákon o ekodizajne) v znení neskorších predpisov
Čl. 14 <i>„V súlade s uplatniteľným vykonávacím opatrením výrobcovia zabezpečia formou, ktorú považujú za primeranú, že spotrebitelia výrobkov majú:</i> <i>a) potrebné informácie o úlohe, ktorú môžu mať v trvalo udržateľnom používaní výrobku, a</i> <i>b) v prípadoch, keď to vyžadujú vykonávacie opatrenia, ekologický profil výrobku a výhody ekodizajnu.“</i>	§ 3 ods. 5 <i>„Výrobca alebo jeho splnomocnený zástupca a dovozca sú povinní poskytnúť informácie o spôsobe zaobchádzania, používania alebo recyklácie výrobku v štátnom jazyku.¹²⁾ Tieto informácie môžu byť poskytnuté aj v inom úradnom jazyku Európskej únie. Ak je to možné, tieto informácie musia byť uvedené priamo na výrobku, inak sa priložia k výrobku tak, aby spotrebiteľ mohol porovnať tieto informácie o výrobku.“</i> § 3 ods. 6 <i>„Informácie podľa odseku 5 sú informácie:</i> <i>a) od projektanta týkajúce sa výrobného procesu,</i>

- b) pre spotrebiteľa o dôležitých environmentálnych aspektoch a vlastnostiach výrobku tak, aby spotrebiteľ mohol výrobok porovnať s inými výrobkami,*
- c) pre spotrebiteľa o spôsobe inštalácie, používania a údržby výrobku s cieľom minimalizovať jeho vplyv na životné prostredie a zabezpečiť optimálnu životnosť, ako aj o spôsobe vrátenia výrobku po ukončení jeho používania a podľa potreby aj informácie o čase, po ktorý sú k dispozícii náhradné diely a možnosti aktualizácie výrobku,*
- d) pre spotrebiteľa o spôsobe bezpečného zneškodnenia výrobku, ak sa ho chce zbaviť ako odpadu,*
- e) pre osoby zaoberajúce sa demontážou, recykláciou alebo zneškodnením po uplynutí životného cyklu výrobku.*
- f) pre spotrebiteľa o environmentálnom profile výrobku a výhodách ekodizajnu, ak to vyžadujú technické požiadavky.“*

Cieľom smernice Európskeho parlamentu a rady 2009/125/ES z 21. októbra 2009 o vytvorení rámca na stanovenie požiadaviek na ekodizajn energeticky významných výrobkov (ďalej len „smernica o ekodizajne“) je odstránenie prekážok hospodárskej súťaže spočívajúcich v rôznom ekodizajne energeticky významných výrobkov harmonizáciou právnych predpisov v jednotlivých členských štátoch. Dôvodom pre takúto harmonizáciu je dosiahnutie vysokej ochrany životného prostredia znížením možných vplyvov na životné prostredie energeticky významnými výrobkami. Zlepšovanie energetickej účinnosti jednotlivých výrobkov má následne vplyv na bezpečnosť dodávky energie a na znižovanie dopytu po prírodných zdrojoch, čo v konečnom dôsledku neprospieva iba životnému prostrediu ale aj samotnému spotrebiteľovi. Pod pojmom ekodizajn možno rozumieť výrobky, od ktorých sa vyžaduje splnenie minimálnych požiadaviek na energetickú náročnosť. Znamená to, že skôr ako sa takýto výrobok uvedie na trh Európskej únie je potrebné zabezpečiť, aby takéto požiadavky spĺňal. Už počas samotnej výroby sú výrobcovia povinní znižovať spotrebu energie spolu s inými negatívnymi dopadmi na životné prostredie, pričom sa predpokladá zlepšenie kvality životného prostredia, ale aj samotného výrobku. Predmetné požiadavky na ekodizajn dopĺňajú požiadavky na energetické označovanie. S cieľom dosiahnuť maximálne environmentálne prínosy, ktoré vyplývajú z vylepšeného projektovania sa javí ako potrebné informovať spotrebiteľa o vlastnostiach a charakteristike takýchto energeticky významných výrobkov. Zároveň je dôležité, aby boli upovedomení o spôsobe, akým majú výrobky používať, tak aby boli ohľaduplní k životnému prostrediu.

Z vyššie uvedenej tabuľky vyplýva, že požiadavky pre podnikateľov pri požiadavkách na informovanie spotrebiteľov stanovené zákonom č. 529/2010 Z. z. o environmentálnom navrhovaní a používaní výrobkov (ďalej len „zákon o ekodizajne“) sú nastavené podstatne prísnejšie ako to vyžaduje smernica o ekodizajne. Kým ustanovenie § 3 ods. 5 zákona o ekodizajne upravuje povinnosti podnikateľov vo všeobecnej rovine, odsek 6 predmetného ustanovenia bližšie špecifikuje požiadavky na označenie výrobku. Podľa zákona o ekodizajne je výrobca povinný pri poskytovaní informácií o výrobku zohľadniť typ osoby, ktorej je výrobok

určený a zároveň zhodnotiť informácie, ktoré je potrebné jej poskytnúť. Predmetná úprava obsiahnutá v zákone o ekodizajne spôsobuje vznik povinnosti nad rozsah smernice pre slovenských podnikateľov, s čím sú spojené aj zvýšené administratívne náklady. Z uvedeného dôvodu sa navrhuje znížiť úpravu povinností súvisiacich s informovaním spotrebiteľa v ustanovení § 3 ods. 5 a 6 zákona o ekodizajne tak, aby boli v súlade so znením smernice o ekodizajne. Predmetnou zmenou sa predpokladá zníženie finančných nákladov podnikateľa a odbremenenie od povinností, ktoré od neho Európska únia nevyžaduje.

Zhrnutie:

Slovenská republika s cieľom dosiahnuť maximálne environmentálne prínosy výrobkov, ktoré podliehajú úprave obsiahnutej v smernici o ekodizajne implementovala predmetnú smernicu do slovenského právneho poriadku, pričom nad rámec smernice o ekodizajne určila povinnosti pre podnikateľov resp. výrobcov, ktoré v nej upravené nie sú. Ide o informačnú povinnosť podnikateľa resp. výrobcu vo vzťahu k spotrebiteľom o charakteristike výrobku. Kým smernica o ekodizajne sa obmedzuje len na všeobecnú informačnú povinnosť, bez určenia konkrétnych povinností, Slovenská republika sa rozhodla pre konkretizáciu jednotlivých povinností, čím došlo k zavedeniu nových povinností pre výrobcu a zvýšeniu administratívnych nákladov.

3.12. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 90/2016 Z. z. o úveroch na bývanie v znení neskorších predpisov

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/17/EÚ zo 4. februára 2014 o zmluvách o úvere pre spotrebiteľov týkajúcich sa nehnuteľností určených na bývanie	Zákon č. 90/2016 Z. z. o úveroch na bývanie a o zmene a doplnení niektorých zákonov
---	---

Článok 25 Predčasné splatenie úveru

3. Členské štáty môžu ustanoviť, že veriteľ má nárok na spravodlivú a objektívnu náhradu, ak je takáto náhrada odôvodnená, možných nákladov priamo spojených s predčasným splatením úveru, avšak nemôže spotrebiteľovi uložiť pokutu. Náhrada v tejto súvislosti neprekračuje finančnú stratu veriteľa. Členské štáty môžu za týchto podmienok ustanoviť, že náhrada nesmie prekročiť určitú úroveň alebo že sa umožňuje len za určité obdobie.

§ 18 Splatenie úveru na bývanie pred lehotou splatnosti

(1) Spotrebiteľ má právo kedykoľvek počas doby trvania zmluvy o úvere na bývanie úver na bývanie pred dohodnutou lehotou splatnosti úplne alebo čiastočne splatiť. Spotrebiteľ je povinný uhradiť úrok len za časové obdobie od poskytnutia úveru na bývanie do jeho splatenia a skutočné náklady priamo súvisiace so žiadosťou o predčasné splatenie, ak odsek 6 neustanovuje inak; tieto skutočné náklady priamo súvisiace so žiadosťou o predčasné splatenie **nesmú presiahnuť 1 % z predčasne splatenej sumy úveru** na bývanie okrem odsekov 2, 6 alebo odseku

Článok 23 Úvery v cudzej mene

1. Členské štáty zabezpečia, aby pre situácie, keď sa zmluva o úvere týka úveru v cudzej mene, mali v čase uzavretia zmluvy o úvere zavedený

§ 16 Úver na bývanie v cudzej mene

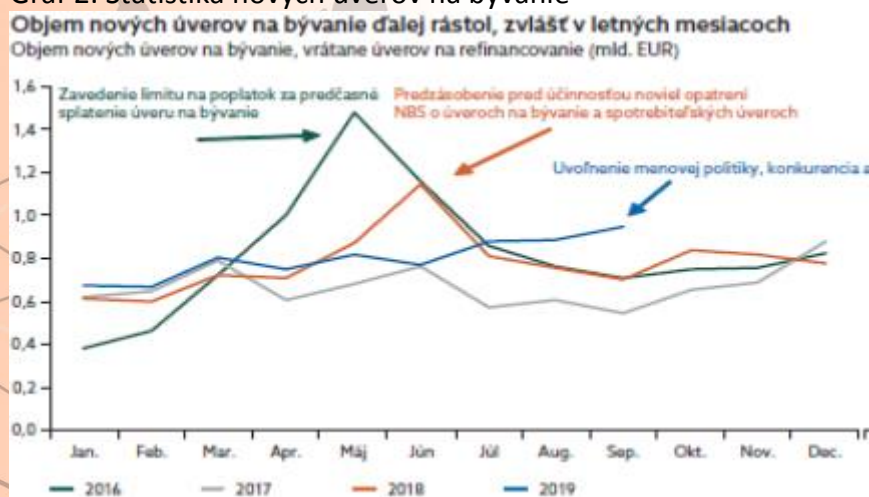
(1) Ak ide o zmluvu o úvere na bývanie v cudzej mene, má spotrebiteľ právo **kedykoľvek** počas trvania zmluvy o úvere na bývanie **bezodplatne** zmeniť

vhodný regulačný rámec, aby sa zabezpečilo minimálne, že: a) spotrebiteľ má právo za uvedených podmienok zmeniť menu zmluvy o úvere na alternatívnu menu alebo b) sú zavedené ďalšie mechanizmy na obmedzenie rizika výmenného kurzu, ktorému je spotrebiteľ vystavený v súvislosti so zmluvou o úver	menu zmluvy o úvere na bývanie na alternatívnu menu alebo veriteľ poskytujúci úver na bývanie v cudzej mene je povinný prijať opatrenia na predchádzanie vzniku kurzového rizika, ktorému je spotrebiteľ vystavený v súvislosti so zmluvou o úvere na bývanie. Podrobnosti podľa prvej vety ustanoví zmluva o úvere na bývanie.
---	--

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/17/EÚ o zmluvách o úvere pre spotrebiteľov týkajúcich sa nehnuteľností určených na bývanie v Článku 25 ustanovuje, „že veriteľ má nárok na spravodlivú a objektívnu náhradu, ak je takáto náhrada odôvodnená, možných nákladov priamo spojených s predčasným splatením úveru.“ Zo znenia smernice vyplýva, že členské štáty síce môžu určiť, aby výška náhrady neprekročila určitú úroveň, táto však môže byť ustanovená len za podmienok uvedených v predošlých vetách ods. 3. To znamená, že v prípade, že je náhrada odôvodnená, spotrebiteľovi nie je uložená pokuta a náhrada neprekračuje finančnú stratu veriteľa, má veriteľ nárok na spravodlivú a objektívnu náhradu možných nákladov. Nastavenie hranice na úrovni 1 % z predčasne splatenej sumy úveru však nemusí predstavovať, a podľa predstaviteľov Slovenskej bankovej asociácie ani nepredstavuje, smernicou deklarovanú spravodlivú a objektívnu náhradu nákladov. Prijateľnejším riešením by namiesto stanovenia fixného percenta z predčasne splatenej sumy úveru bolo napríklad určenie vzorca výpočtu spravodlivých a objektívne odôvodnených nákladov, ktorý by odzrkadľoval len straty veriteľa spojené s reінvestíciou. Takýto vzorec by bol nezávislý od rozhodnutí veriteľa a odzrkadľoval by výlučne trhové podmienky. Takýto systém uplatňovania náhrady veriteľovi funguje napríklad v Nemecku alebo Fínsku. Naopak v krajinách ako Taliansko, Belgicko a

Francúzsko, kde funguje podobný systém regulácie poplatkov za predčasné splatenie úverov, bol v čase prijatia týchto opatrení pozorovaný nárast úrokových sadzieb na nové úvery s jednoročnou až päťročnou fixáciou, ktorým si banky kompenzovali zvýšené úrokové riziko. Konkurencia na slovenskom bankovom trhu síce neumožnila bankám zvyšovať úrokové sadzby pri úveroch na bývanie, to však pri zvýšenej pravdepodobnosti predčasného splatenia úveru znamená vyššie úrokové riziko. Zároveň sa v praxi potvrdil predpoklad, že nastavenie limitov bude mať za následok vlnu refinancovania úverov – ako možno vidieť z grafu Národnej banky Slovenska publikovanom v Správe o finančnej stabilite za rok 2019, dosiahol v máji 2016 objem nových úverov na bývanie úroveň takmer 1,5 mld. eur.

Graf 2: Štatistika nových úverov na bývanie



Zdroj: Správa o finančnej stabilite, 2019, www.nbs.sk

Ďalším prípadom efektu gold-platingu v zákone o úveroch na bývanie je v prípade poskytnutia úveru na bývanie v cudzej mene povinnosť „**kedykoľvek počas trvania zmluvy o úvere na bývanie a bezodplatne zmeniť menu zmluvy o úvere na bývanie na alternatívnu menu.**“ Veriteľ síce má právo zvoliť si aj druhú možnosť, a síce prijatie opatrení na predchádzanie vzniku kurzového rizika, pokiaľ si však v úverovej zmluve zvolí prvú možnosť, musí počítať s tým, že zmena na alternatívnu menu môže prebehnúť kedykoľvek na požiadanie dlžníka a bezodplatne. Smernica Európskeho parlamentu a Rady však v Článku 23 nikde takúto

podmienku neustanovuje. V tomto prípade sa teda jedná o jasný neopodstatnený gold-plating.

Zhrnutie:

Slovenský zákon o úveroch na bývanie ide vo svojej úprave výrazne nad požiadavky kladené európskou smernicou. V kontexte vyššie uvedených ustanovení, ako aj záporných úrokových sadzieb ECB na jednodňové sterilizačné operácie a z toho vyplývajúcich tlakov na úrokové marže bánk, a v neposlednom rade tiež zvyšovania bankového odvodu, čelí slovenský bankový systém čoraz väčším tlakom, ktoré môžu mať negatívny vplyv na finančnú stabilitu, čo zdôraznila aj Národná banka Slovenska vo svojej Správe o finančnej stabilite pre rok 2019.

3.13. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/52/ES z 18. júna 2009, ktorou sa stanovujú minimálne normy pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov	Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Čl. 4 ods. 2: <i>“Členské štáty môžu ustanoviť zjednodušený postup oznamovania v zmysle odseku 1 písm. c) pre zamestnávateľov, ktorí sú</i>	Oznamovacia povinnosť zamestnávateľa: § 62 ods. 6, § 21a ods. 3, § 21b ods. 3, § 22 ods. 2 + § 23b ods. 1 a nasl.

fyzickými osobami, ak ide o zamestnanie na ich súkromné účely.”

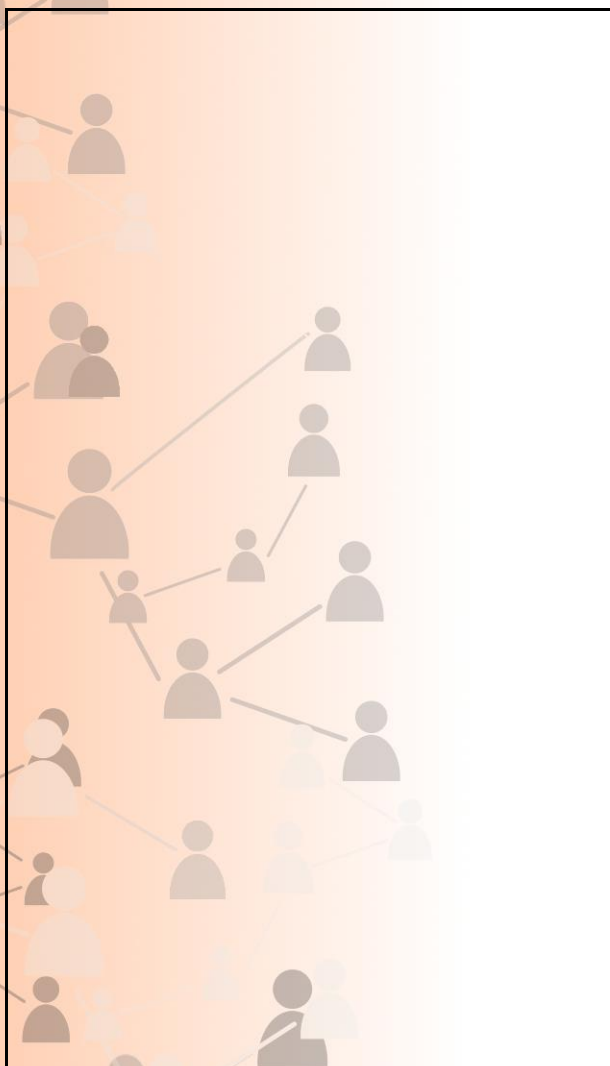
Čl. 5 ods. 3:

“Členské štáty môžu ustanoviť znížené finančné sankcie v prípadoch, keď je zamestnávateľ fyzickou osobou zamestnávajúcou štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území členského štátu, ak ide o zamestnanie na súkromné účely a ak nebol zamestnaný za osobitne vykorisťujúcich pracovných podmienok.”

“Zamestnávateľ je povinný oznámiť voľné pracovné miesto a jeho charakteristiku úradu, v ktorého územnom obvode sa pracovné miesto nachádza; to sa nevzťahuje na voľné pracovné miesto, o ktorom zamestnávateľ poskytuje údaje do informačného systému verejnej správy prevádzkovaného na ústrednom portáli verejnej správy podľa osobitného predpisu.”

“Ústredie vydá potvrdenie o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta, ktoré zodpovedá vysokokvalifikovanému zamestnaniu, ktoré obsahuje súhlas s jeho obsadením, ak ... a ak zamestnávateľ, ktorý má záujem prijať do zamestnania štátneho príslušníka tretej krajiny, splnil povinnosť podľa § 62 ods. 6 najmenej 15 pracovných dní pred podaním žiadosti o vydanie modrej karty ...”

“... zamestnávateľ, ktorý má záujem prijať do zamestnania štátneho príslušníka tretej krajiny, alebo užívateľský zamestnávateľ, ak ide o štátneho príslušníka tretej krajiny podľa § 21 ods. 4 druhej vety, splnil povinnosť podľa § 62 ods. 6 najmenej 20 pracovných dní pred podaním žiadosti o

	<i>udelenie prechodného pobytu na účel zamestnania alebo pred podaním žiadosti o obnovenie prechodného pobytu na účel zamestnania alebo najmenej 15 pracovných dní pred podaním žiadosti o obnovenie prechodného pobytu na účel sezónneho zamestnania; to neplatí, ak ide o štátneho príslušníka tretej krajiny podľa odseku 7, ...”</i> <i>“... splnil povinnosť podľa § 62 ods. 6 najmenej desať pracovných dní pred podaním žiadosti o udelenie povolenia na zamestnanie, ak ide o štátneho príslušníka tretej krajiny podľa odseku 9, alebo najmenej päť pracovných dní pred podaním žiadosti o predĺženie povolenia na zamestnanie na účel sezónneho zamestnania a...”</i>
--	---

Tabuľka vyššie porovnáva právnu úpravu v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2009/52/ES z 18. júna 2009, ktorou sa stanovujú minimálne normy pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov (ďalej len “sankčná smernica”) a v zákone č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len “zákon o službách zamestnanosti”), konkrétne povinnosti zamestnávateľa spočívajúce v oznamovaní voľného pracovného miesta za účelom zamestnania štátneho príslušníka tretích krajín. V zmysle slovenskej právnej úpravy je zamestnávateľ, ktorý má záujem prijať do zamestnania

príslušníka tretej krajiny, povinný oznámiť úradu práce, sociálnych vecí a rodiny voľné pracovné miesto a jeho popis, a to:

- a) najmenej pätnásť pracovných dní pred podaním žiadosti o vydanie modrej karty;
- b) najmenej dvadsať pracovných dní pred podaním žiadosti o udelenie prechodného pobytu alebo pred podaním žiadosti o obnovenie prechodného pobytu na účel zamestnania na základe potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta;
- c) najmenej pätnásť pracovných dní pred podaním žiadosti o obnovenie prechodného pobytu na účel sezónneho zamestnania na základe potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta;
- d) najmenej desať pracovných dní pred podaním žiadosti o udelenie prechodného pobytu na účel zamestnania, ak sa vyžaduje povolenie na zamestnanie;
- e) najmenej päť pracovných dní pred podaním žiadosti o predĺženie povolenia na zamestnanie na účel sezónneho zamestnania, ak sa vyžaduje povolenie na zamestnanie.

Oznamovaciu povinnosť si zamestnávateľ splní tak, že voľné pracovné miesto nahlási v ustanovenej lehote úradu práce, sociálnych vecí a rodiny, v ktorého územnom obvode sa pracovné miesto nachádza, a to buď osobne, písomne, telefonicky, elektronicky (e-mail) alebo cez portál istp.sk. Pri nahlasovaní voľného pracovného miesta súčasne uvedie, že má záujem o zamestnanie cudzinca (štátneho príslušníka tretej krajiny).

Gold-plating v uvedenom prípade predstavuje nevyužitie zjednodušeného režimu, ktorý umožňuje čl. 4 ods. 2 smernice, a teda v zmysle slovenskej právnej úpravy sa aj na konkrétnu skupinu zamestnávateľov, ktorú uvádza predmetný článok, sa vzťahuje kompletná oznamovacia povinnosť podľa zákona o službách zamestnanosti. Podľa súčasnej právnej úpravy sú tak zamestnávatelia, ktorí sú fyzickými osobami a zamestnávajú príslušníkov tretích

krajín pre svoje súkromné účely (napr. au-pair) povinní postupovať rovnako ako ktorýkoľvek iný zamestnávateľ, bez možnosti uplatnenia jednoduchšieho režimu, ktorý priamo sankčná smernica umožňuje uplatniť. Z tohto dôvodu sa na túto špecifickú skupinu zamestnávateľov vzťahujú aj informačné povinnosti v zmysle § 23b zákona o službách zamestnanosti.

Neuplatnenie zjednodušeného režimu vzťahujúceho sa na oznamovaciu povinnosť zamestnávateľov so špecifickým vymedzením - v postavení fyzickej osoby zamestnávajúcej príslušníkov tretích krajín čisto pre súkromné účely, môže a spravidla aj spôsobuje tejto kategórii osôb nadbytočnú záťaž, a to predovšetkým z hľadiska nevyhnutnosti rešpektovať všetky administratívne úkony v súvislosti s čím je predpoklad odradenia týchto zamestnávateľov od ponuky práce, vrátane možného vzniku finančných nákladov.

Okrem nevyužitia zjednodušeného režimu v zmysle čl. 4 ods. 2 sankčnej smernice, slovenská právna úprava neobsahuje ani miernejšie sankcie podľa čl. 5 ods. 3 sankčnej smernice: *“Členské štáty môžu ustanoviť znížené finančné sankcie v prípadoch, keď je zamestnávateľ fyzickou osobou zamestnávajúcou štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území členského štátu, ak ide o zamestnanie na súkromné účely a ak nebol zamestnaný za osobitne vykorisťujúcich pracovných podmienok.”*

Na rozdiel od využitia miernejšieho postihu pre zamestnávateľov-fyzické osoby zamestnávajúce príslušníkov tretích krajín pre svoje súkromné účely, aj v tomto prípade zákon o službách zamestnanosti v §68a obsahuje ustanovenia o jednotných sankciách v podobe pokuty.

Zhrnutie:

V dôsledku nevyužitia oboch prípadov zjemňujúcich klauzúl sú zamestnávatelia, ktorí sú fyzickými osobami zamestnávajúcimi príslušníkov tretích krajín pre svoje súkromné účely, vystavovaní zbytočnej predovšetkým (nielen) administratívnej záťaži, ktorá nezohľadňuje

práve povahu a typ práce, ktorú tento typ zamestnávateľov ponúka, bez dostatočného zdôvodnenia uvedeného spôsobu a formy transpozície.

3.14. Gold-plating identifikovaný v zákone č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel v znení neskorších predpisov

SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY 1999/62/ES zo 17. júna 1999 o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami –	Zákon č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel
Príloha I: Sadzby dane pre ťažké nákladné vozidlá	Príloha č. 1: Sadzby dane pre úžitkové vozidlá a autobusy s 1 alebo 2 nápravami
- obe prílohy sú pre účely prehľadnosti a väčšej miery detailu uvedené nižšie v ich plnom znení	

Tabuľka 9: Príloha č. 1 zákona, sadzby dane pre úžitkové vozidlá a autobusy s 1 resp. 2 nápravami

Počet náprav	Celková hmotnosť alebo najvyššia prípustná celková hmotnosť v tonách		Ročná sadzba dane v eurách
	nad	do	
1 alebo 2 nápravy		1	74
	1	2	133

	2	4	212
	4	6	312
	6	8	417
	8	10	518
	10	12	620
	12	14	777
	14	16	933
	16	18	1089
	18	20	1252
	20	22	1452
	22	24	1660
	24	26	1862

	26	28	2075
	28	30	2269
	30		2480

Zdroje: slov-lex.sk

Tabuľka 10: Príloha I smernice, sadzby dane pre ťažké nákladné vozidlá

PRÍLOHA I			
Minimálne sadzby dane platné pre vozidlá			
Motorové vozidlá			
Počet náprav a maximálna prípustná celková hmotnosť naloženého vozidla		Minimálna sadzba dane (v euro/rok)	
Minimálna	Maximálna	Hnacia(e) náprava(y) so vzduchovým pružením alebo s ekvivalentným zariadením	Hnacia(e) náprava(y) s inými systémami pruženia
Dve nápravy			

12	13	0	31
13	14	31	86
14	15	86	121
15	18	121	274

Zdroje: eur-lex.europa.eu

Sadzby dane z ťažkých úžitkových vozidiel, t. j. ťahačov a návesov, sú na Slovensku neporovnateľne vyššie nielen ako minimálne sadzby stanovené v smernici EP a Rady, ale aj v porovnaní so sadzbami dane platnými v okolitých štátoch. Predmetom dane z motorových vozidiel podľa slovenského zákona č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel je vozidlo, ktoré je evidované v Slovenskej republike a používa sa na podnikanie alebo inú samostatnú zárobkovú činnosť. Pre účely výpočtu dane sa rozlišuje, či sa jedná o osobné vozidlo (kategória L a M1), alebo úžitkové vozidlo/autobus (kategórie M2, M3, N1 až N3 a O1 až O4). Základom dane pri osobnom vozidle je zdvihový objem valcov motora v cm³, pri úžitkovom vozidle a autobuse je to najväčšia prípustná celková hmotnosť alebo celková hmotnosť v tonách a počet náprav podľa dokladu. Konkrétne ročné sadzby dane sú uvedené v Prílohe č. 1 zákona, ktorej časť vzťahujúca sa na úžitkové vozidlá a autobusy je uvedená vyššie. Uvedené ročné sadzby dane sa však môžu znížiť, resp. zvýšiť v závislosti od času prvej evidencie vozidla. Počas prvých 108 kalendárnych mesiacov od prvej evidencie vozidla sa ročná sadzba dane znižuje v pravidelných intervaloch 36 mesiacov o 25 %, 20 % a 15 %. Počas nasledujúcich 36 mesiacov sa používajú ročné sadzby dane tak, ako sú uvedené v Prílohe č. 1. Po uplynutí tohto obdobia sa ročná sadzba dane zvyšuje o 10 % počas nasledujúcich 12 kalendárnych mesiacov v porovnaní s príslušnou sadzbou uvedenou v Prílohe č.1. Na vozidlá, ktoré majú viac ako 156

kalendárnych mesiacov vrátane mesiaca prvej evidencie vozidla sa vzťahuje príslušná ročná sadzba dane navýšená o 20 %. Ročná sadzba dane sa môže znížiť aj v závislosti od využitého pohonu – v prípade že sa jedná o hybridné vozidlo, alebo vozidlo s pohonom na stlačený zemný plyn (CNG) resp. skvapalnený zemný plyn (LNG), alebo o vozidlo na vodíkový pohon, sa príslušná sadzba znižuje o 50 %. Vozidlo, ktorého jediným zdrojom energie je elektrina (t. j. elektromobil), platí nulovú sadzbu dane bez ohľadu na výkon motora v kW.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 1999/62/ES zo 17. júna 1999 o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami ustanovuje v Prílohe č. 1 minimálne sadzby dane platné pre motorové vozidlo alebo jazdnú súpravu, určené výlučne na prepravu tovaru po ceste s celkovou maximálnou prípustnou hmotnosťou naloženého vozidla minimálne 12 ton. Minimálne sadzby ustanovené smernicou sú neporovnateľne nižšie, ako sadzby ustanovené slovenským zákonom o dani z motorových vozidiel. Ak by sme napríklad uvažovali o úplne novom ťahači so spaľovacím motorom a s 2 nápravami, ktorého hnacia náprava disponuje vzduchovým pružením a ktorého maximálna prípustná celková hmotnosť predstavuje 14 ton, potom minimálna ročná sadzba dane podľa smernice EÚ predstavuje 31 eur, zatiaľ čo na Slovensku by bol majiteľ takéhoto ťahača povinný platiť sadzbu dane vo výške 777 eur zníženú o 20 %, t. j. 621,6 eur. Je zrejmé, že minimálne sadzby stanovené v smernici EÚ nie sú v skutočnosti reálne aplikovateľné v žiadnom z členských štátov EÚ vzhľadom na negatívne externality (znečistenie ovzdušia, vysoké opotrebenie cestnej infraštruktúry) spojené s užívaním ťažkých nákladných vozidiel, ako aj vzhľadom na fakt, že tieto minimálne sadzby boli ustanovené pred 20 rokmi. Avšak, aj po zohľadnení tohto argumentu zostáva faktom, že sadzby dane z ťažkých úžitkových vozidiel na Slovensku sú neprimerane vysoké, o čom svedčí aj pohľad na našich západných susedov z Čiech. V ČR upravuje sadzby dane z užívania ťažkých úžitkových vozidiel Zákon č. 16/1993 Sb. *o dani silniční*. Predmetom dane sú, rovnako ako u nás, motorové vozidlá a ich prípojné vozidlá, ktoré sú registrované a prevádzkované v ČR a ktoré sa používajú na podnikanie alebo inú

samostatnú zárobkovú činnosť. Ročné sadzby dane vzťahujúce sa na ťažké úžitkové vozidlá sú uvedené v § 6, ods. 2 a môžeme ich vidieť v tabuľke nižšie.

Tabuľka 11: Ročné sadzby dane na ťažké úžitkové vozidlá v ČR

	Hmotnosť	Sadzba dane v Kč.	Sadzba dane v eur.
2 nápravy	do 1 tony	1 800 CZK	70,21 €
	nad 1 t do 2 t	2 400 CZK	93,61 €
	nad 2 t do 3,5 t	3 600 CZK	140,42 €
	nad 3,5 t do 5 t	4 800 CZK	187,22 €
	nad 5 t do 6,5 t	6 000 CZK	234,03 €
	nad 6,5 t do 8 t	7 200 CZK	280,83 €
	nad 8 t do 9,5 t	8 400 CZK	327,64 €
	nad 9,5 t do 11 t	9 600 CZK	374,44 €
	nad 11 t do 12 t	10 800 CZK	421,25 €
	nad 12 t do 13 t	12 600 CZK	491,46 €

nad 13 t do 14 t	14 700 CZK	573,37 €
nad 14 t do 15 t	16 500 CZK	643,58 €
nad 15 t do 18 t	23 700 CZK	924,41 €
nad 18 t do 21 t	29 100 CZK	1 135,03 €
nad 21 t do 24 t	35 100 CZK	1 369,06 €
nad 24 t do 27 t	40 500 CZK	1 579,69 €
nad 27 t	46 200 CZK	1 802,01 €

Zdroj: zakonyprolidi.cz a vlastné výpočty

Už na prvý pohľad je zrejmé, že sadzby dane z ťažkých úžitkových vozidiel sú v ČR podstatne nižšie v porovnaní s tými slovenskými. Ak opäť použijeme ako príklad ťahač so spaľovacím motorom a s 2 nápravami, ktorého hnacia náprava disponuje vzduchovým pružením a ktorého maximálna prípustná celková hmotnosť predstavuje 14 ton, potom sadzba dane vzťahujúca sa na takéto vozidlo predstavuje 14 700 CZK (pozn.: ak uvažujeme, že sa na toto vozidlo nevzťahuje žiadne zníženie sadzby), čo je pri prepočte výmenným kurzom Národnej banky Slovenska 573,37 eur. Majiteľ takéhoto vozidla teda v ČR zaplatí ročne o takmer 204 eur menej než jeho slovenský náprotivok. Nielenže sú samotné sadzby dane v ČR nižšie, česká legislatíva zároveň umožňuje uplatniť vyššie percentuálne zníženie týchto sadzieb v závislosti od doby používania. Počas prvých 36 kalendárnych mesiacov od dátumu prvej registrácie sa sadzba

dane znižuje o 48 %, počas nasledujúcich 36 mesiacov sa znižuje o 40 %, a počas ďalších 36 mesiacov o 25 %. Česká legislatíva zároveň neobsahuje ustanovenia o zvyšovaní sadzieb po uplynutí 144 kalendárnych mesiacov od dátumu prvej registrácie vozidla tak, ako je tomu u nás. Po uplynutí obdobia na ktoré sa vzťahuje znížená sadzba – u nás aj v ČR 108 kalendárnych mesiacov od dátumu prvej registrácie – sa v ČR aplikujú sadzby dane uvedené v tabuľke vyššie bez toho, aby boli akokoľvek navyšované. Nižšie uvedená tabuľka porovnáva daňové zaťaženie v SR a ČR ťahača so vznetovým motorom, 2 nápravami a celkovou hmotnosťou 14 ton v závislosti od času uplynulého od prvej evidencie vozidla. Sadzby a upravené sadzby v ČR boli prepočítané do eur výmenným kurzom NBS. Z tabuľky jasne vyplýva, že podnikateľské subjekty v SR využívajúce na svoju činnosť ťažké úžitkové vozidlá platia rádovo v stovkách eur viac ako ich českí konkurenti. Najvyšší rozdiel pripadá na ťahač, ktorý je registrovaný viac ako 156 mesiacov, t. j. viac ako 13 rokov, a to až celkovo 359,03 eur. V tomto prípade sa za rozdielom skrýva nielen vyššia základná sadzba v SR, ale taktiež 20 % navýšenie tejto sadzby v porovnaní s nulovým navýšením v ČR. Nastavenie súčasných sadzieb dane z ťažkých úžitkových vozidiel v kombinácii s neustále sa meniacim regulačným rámcom a s ním spojenými zvýšenými príplatkami za prácu v noci a počas víkendov a sviatkov tak bezpochyby stavajú slovenských kamiónových dopravcov do ťažkej situácie.

Tabuľka 12: Modelový príklad - Rozdiel medzi sadzbami dane z ŽÚV v SR a ČR

(v EUR)	čas od prvej evidencie vozidla	sadzba v SR	úprava sadzby	splatná daň SR	sadzba v ČR	úprava sadzby	splatná daň ČR	rozdiel
ťahač so vznetovým motorom,	0-36 mesiacov	777,00	-25 %	582,75	573,37	-48 %	298,15	284,60

2 nápravami a celkovou hmotnosťou u 14t	36-72 mesiaco v		-20 %	621,60		-40 %	344,02	277,5 8
	72-108 mesiaco v		-15 %	660,45		-25 %	430,03	230,4 2
	108-144 mesiaco v		-	777,00		-	573,37	203,6 3
	144-156 mesiaco v		10 %	854,70		-	573,37	281,3 3
	156+ mesiaco v		20 %	932,40		-	573,37	359,0 3

Zdroj: vlastné výpočty

Z údajov z výročnej správy za rok 2017 jedného nemenovaného kamiónového prepravcu navyše vyplýva, že disponoval v uvedenom roku celkovo 409 ťahačmi a 503 návesmi, celkovo teda až 912 vozidlami. Pri takom vysokom počte vozidiel sa niekoľko sto euróv rozdiely v sadzbe dane premietajú do státisícovej konkurenčnej nevýhody slovenských prepravcov v porovnaní s ich českými konkurentmi. Slovenský zákon o dani z motorových vozidiel síce v § 6, ods. (2), na rozdiel od toho českého, umožňuje pre účely platby dane vytvoriť v daňovom priznaní „jednu návesovú jazdnú súpravu“, pri ktorej sa ťahač a osobitne náves zaradia do najbližšej nižšej ročnej sadzby dane než do akej by patrili podľa najväčšej prípustnej celkovej hmotnosti alebo celkovej hmotnosti uvedenej v doklade, no aj po zohľadnení tejto možnosti

znížiť daňové zaťaženie zostáva daň z ťažkých úžitkových vozidiel v podmienkach SR neprimerane vysoká.

Zhrnutie:

Na základe vyššie uvedených čísel je zrejmé, že daň z ťažkých úžitkových vozidiel je na Slovensku neprimerane vysoká, a to nielen v porovnaní s minimálnymi sadzbami stanovenými v smernici EÚ, ale aj v porovnaní s Českou republikou. Zníženie slovenských sadzieb na úroveň minimálnych európskych sadzieb nepredstavuje realistické riešenie z viacerých dôvodov (napr. vysoký výpadok príjmov verejnej správy, opotrebenie ciest a vyššia miera znečistenia ovzdušia), avšak pre zabezpečenie konkurencieschopnosti slovenských kamiónových dopravcov je nevyhnutné, aby bola výška daňových sadzieb znížená minimálne k úrovniam platným v Českej republike, resp. k úrovniam platným vo zvyšných krajinách stredoeurópskeho priestoru.

4. NÁVRHY A OPATRENIA

Problematika súvisiaca s gold-platingom je rozsiahla a zatiaľ nie dostatočne preskúmaná. Jednotlivé členské štáty nazerať na predmetný problém rôzne, avšak jednoznačne možno prehlásiť, že ide nežiaduci jav, nakoľko sa vytvára prísnejšia regulácia podnikateľského prostredia. Skutočnosť prísnejšej regulácie si uvedomujú podnikatelia, ktorí sa mnohokrát mylne domnievajú, že predmetná právna úprava pochádza z dielne Európskej únie, avšak v skutočnosti prísnejšie pravidlá zavádza samotná vnútroštátna legislatíva. Prísnejšia regulácia vytvára aj vyššie náklady pre podnikateľa, čo v konečnom dôsledku spôsobuje zníženie jeho konkurencieschopnosti najmä vo vzťahu k trhu Európskej únie.

Z uvedených dôvodov je potrebné zmeniť prístup gestora smernice pri jej transpozícii do vnútroštátnej právnej úpravy okrem už vyššie uvedených odporúčaní aj prostredníctvom ďalších návrhov s odporúčacím charakterom.

1. Definovanie jednoznačných metodologických postupov zodpovedného gestora pri transponovaní smernice do vnútroštátnej právnej úpravy prostredníctvom záväzného aktu, napr. vo forme vyhlášky či nariadenia s cieľom stanovenia jednotného postupu vzťahujúceho sa na všetky ústredné orgány štátnej správy zodpovedné za proces pri transponovaní smerníc.
2. Zriadenie inštitúcie, ktorej hlavnou úlohou bude posudzovanie dopadov transpozície na podnikateľské prostredie, pričom táto nezávislá inštitúcia by na pravidelnej báze vykonávala dohľad nad tvorbou právnych predpisov, prostredníctvom ktorých sa transponujú smernice, s vyhodnotením transpozičného postupu a posúdenia prípadného gold-platingu.
3. Rozšírenie zoznamu subjektov označovaných ako povinne pripomienkujúce subjekty v rámci pripomienkového konania. Návrh by v praxi znamenal, že podnikateľské subjekty, resp. zastupujúce združenia z rôznych veľkostných kategórií podnikov by mali v rámci pripomienkového konania k tomu-ktorému transpozičnému predpisu rovnaké postavenie ako subjekty verejnej správy.
4. Vyhотовovanie analýz s dopadmi prijatej regulácie na podnikateľské prostredie s odstupom aspoň 3 – 5 rokov, vrátane analýzy finančných dopadov prijatej regulácie na podnikateľské prostredie. Spätné posúdenie, tzv. ex post hodnotenie dopadov regulácie transponovanej legislatívy každých 5 rokov by malo byť následne reportované vláde Slovenskej republiky s cieľom vyhodnotiť efektívnosť a účelovosť predmetnej regulácie a dopady na podnikateľský sektor, čo by slúžilo ako podklad pre prípadné novelizačné návrhy v medziach požiadaviek práva Európskej únie.
5. Povinnosť priebežného informovania podnikateľského sektora o príprave nových právnych predpisov na úrovni Európskej únie, ako aj pri ich samotnej transpozícii, s možnosťou predkladať ich návrhy a pripomienky k predmetnej navrhovanej úprave. Cieľom takéhoto postupu je získanie pohľadu podnikateľskej verejnosti na pripravovanú transpozíciu a získanie ich stanoviska k plánovanej právnej úprave. Pokiaľ návrh podnikateľského sektora nebude akceptovaný, gestor (minister) zodpovedný za implementáciu by mal neakceptovanie návrhu

náležite zdôvodniť. Predmetný proces je spôsobilý zaručiť, aby nedochádzalo ku konkurenčnej nevýhode slovenského podnikateľského sektora oproti iným podnikateľom z ostatných členských štátov.

6. Vnútroštátny predpis by nemal v prípade nesplnenia uloženej povinnosti sankcionovať prísnejšie ako smernica Európskej únie. Ide o pomerne častú formu gold-platingu, kedy sa predkladateľ právnej úpravy s pôvodom v smernici Európskej únie rozhodne pre prísnejšie sankcie (či už pre iný druh sankcie alebo v inej výške v prípade peňažnej sankcie ako uvádza transponovaná smernica), a to bez zjavného opodstatnenia, často až s likvidačným dôsledkom pre tie-ktoré podnikateľské subjekty.

7. Netransponovať smernicu Európskej únie skôr, ako to vyžaduje samotná smernica, pokiaľ to nie je dostatočne odôvodnené potrebou skoršej úpravy vnútroštátnych pomerov, bez zásadného vplyvu na určité skupiny obyvateľstva. V zásade by však malo platiť, že ak bude smernica vyžadovať jej transponovanie v určitom dátume, tak predkladateľ transpozičného právneho predpisu by nemal transponovať skôr, ako v danom dátume.

8. Nezvyšovať administratívnu záťaž nad požiadavky smernice Európskej únie. Na tomto mieste je vhodné upriamiť pozornosť na zásadu *“one in - one out”*, ktorá predstavuje postup, na základe ktorého, ak dôjde k prijatiu určitej regulácie s negatívnym vplyvom pre podnikateľské prostredie, je vhodné inú reguláciu s negatívnym vplyvom, z rovnakej oblasti, na ktorú sa už existujúca právna úprava vzťahovala, odstrániť. Účelom je zamedzenie postupnej kumulácie právnych predpisov s výrazným negatívnym vplyvom na podnikateľov.

9. Pokiaľ dôjde k zavedeniu prísnejších pravidiel vo vnútroštátnej právnej úprave je nutné to náležite odôvodniť. V mnohých prípadoch dochádza k nesprávnej transpozícii tým, že predkladateľ zodpovedný za transpozičný právny predpis neodôvodní vôbec alebo nedostatočným spôsobom dôvod odchýlenia sa od požiadaviek smernice Európskej únie.

10. Uplatňovanie princípu proporcionality. Uvedený princíp znamená, že dosiahnutie cieľa musí byť proporcionálne prostriedkom, ktoré k jeho dosiahnutiu vedú, resp., že pri transpozícii nedochádza k zasahovaniu do záujmov určitej skupiny obyvateľstva viac, než je potrebné k dosiahnutiu ochrany inej skupiny obyvateľstva. Ako príklad možno uviesť ochranu spotrebiteľa, v rámci ktorej je potrebné zdôrazňovať postavenie spotrebiteľa ako slabšej strany, ale rovnako je potrebné prihliadať na vhodnosť prostriedkov. Dôležité je teda pri transpozičných predpisoch zvažovať potrebnosť, ale najmä vhodnosť takejto úpravy.

ZÁVER

Analýza preukázala nie ojedinelý výskyt gold-platingu vo vnútroštátnej právnej úprave Slovenskej republiky, o čom svedčí jeho identifikácia vo viacerých právnych predpisoch. Gold-plating identifikovaný v jednotlivých zákonoch možno kategoricky rozčleniť na gold-plating, ktorý má vyslovene administratívny charakter, t. j. podnikateľa predmetná právna úprava finančne nezaťažuje, resp. iba minimálne, a na gold-plating, ktorý podnikateľ pociťuje najmä vo finančnej rovine.

Medzi právne predpisy, v ktorých bol identifikovaný finančne zaťažujúci gold-plating sa zaraďuje aj zákon č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov, v ktorom zákonodarca rozšíril pojem klamlivej reklamy, čo v konečnom dôsledku znamená, že podnikatelia na území Slovenskej republiky môžu byť sankcionovaní aj za konanie, ktoré v podmienkach Európskej únie nie je porušením právneho predpisu. V tomto smere je dôležité zároveň podotknúť priamy účinok smernice, deklarovaný Súdny dvorom Európskej únie, podľa ktorého, ak sú splnené podmienky je možné sa domáhať v konaní proti členskému štátu, aby bol vzatý do úvahy proklamovaný cieľ smernice.

Gold-plating, ktorý je rovnako spojený s nemalými finančnými nákladmi na strane podnikateľa je identifikovaný v zákone č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý nad rámec smernice obmedzil spôsob poskytovania pracovnej zdravotnej služby zamestnávateľa, keďže túto činnosť môže podľa vnútroštátnej úpravy vykonávať iba zo strany verejného zdravotníka s praxou na pracovisku orgánu verejného zdravotníctva alebo pracovnej zdravotnej služby v trvaní najmenej dva roky, oprávnených pracovných zdravotných služieb dodávateľským spôsobom a lekára so špecializáciou, čo sa dotkne zamestnávateľov zamestnancov zaradených v 1. a 2. kategórii. Takto je podnikateľ nútený uzavrieť zmluvu s osobou, ktorá spĺňa zákonné podmienky, čo ho stojí nemalé finančné náklady. Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších

predpisov, okrem už vyššie uvedenej nadmerne zaťažujúcej úpravy, obsahuje administratívnu povinnosť zamestnávateľa oznámiť každoročne do 15. januára v elektronickej podobe príslušnému orgánu verejného zdravotníctva údaje týkajúce sa zamestnancov spadajúcich do 2. kategórie, v prípade, že predmetnú povinnosť poruší hrozí mu pokuta do 20 000 eur. Hoci v skutočnosti ide o administratívnu povinnosť, skrývajú sa za ňou aj finančné náklady zamestnávateľa. Pokiaľ by nedošlo k splneniu predmetnej povinnosti právne predpisy Slovenskej republiky, na rozdiel od práva Európskej únie, spájajú s takouto činnosťou sankciu v podobe pokuty.

Ďalší právny predpis s identifikovaným gold-platingom je zákon o zálohovaní jednorazových obalov na nápoje a o zmene a doplnení zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v ktorom navrhovaný zálohový systém ide nad rámec požiadaviek európskej legislatívy, pričom dochádza k výraznému finančnému zaťaženiu podnikateľa. Inštitút environmentálnej politiky odhadol dodatočné finančné zaťaženie pre výrobcov na 10 mil. eur ročne, pričom v predmetnej sume nie sú zahrnuté nepriame finančné náklady.

Gold-plating spôsobujúci finančné zaťaženie sa nachádza aj v zákone č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov, keď slovenská právna úprava vyžaduje nad rámec požiadaviek smernice, aby sa vozidlo po nehode alebo škodovej udalosti pred technickou kontrolou podrobilo oprave v certifikovanom servise. Táto požiadavka nemá oporu v európskej legislatíve a predstavuje tak nadbytočnú finančnú záťaž.

Zákon č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov nad rámec cieľa európskej legislatívy sankcionuje prevádzky pri zistených porušení zákona. Podľa európskej legislatívy má byť sankcia účinná, primeraná a odrádzajúca, avšak Slovenská republika výškou sadzby pre uloženie pokuty v niektorých prípadoch až do 5 mil. eur predmetný cieľ nedosiahla. Pokuta nemá byť pre podnikateľa likvidačná, tak ako je tomu v mnohých prípadoch na Slovensku.

Určité prevádzky na území Slovenskej republiky boli sankcionované opakovanými pokutami vo výške 1 mil. eur, čo je v príkrom rozpore s požiadavkou primeranosti sankcie.

Povinnosť používať kalibrované meradlo pre každú chladničku a mrazničku v zariadeniach spoločného stravovania zakotvenú v zákone č. 157/2018 Z. z. o metrológii v znení neskorších predpisov predstavuje nadbytočnú záťaž pre podnikateľa, ktorá nemá oporu v európskej právnej úprave. Predmetná povinnosť vytvára finančné náklady pre podnikateľa, ktorý si takéto meradlo bude musieť zaobstarať pre všetky chladničky a mrazničky, ktoré sa nachádzajú v danej prevádzke. Ide o finančné zaťaženie prevádzkovateľa, ktoré nemá opodstatnenie ani podľa expertov na bezpečnosť potravín.

Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov vyžaduje od akcionárov novovznikajúcej akciovej spoločnosti pred ustanovujúcim valným zhromaždením splatenie 30 % menovitej hodnoty peňažných vkladov na rozdiel od úpravy v obchodnoprávnej smernici, ktorá vyžaduje splatenie najmenej 25 % menovitej hodnoty všetkých akcií. Predmetný rozdiel vo výške 5 % je pre podnikateľov obmedzujúci, nakoľko by predmetné finančné prostriedky mohli využiť aj inak.

Zákon č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel v znení neskorších predpisov upravuje sadzby dane z ťažkých úžitkových vozidiel neporovnateľne vyššie ako sú minimálne sadzby stanovené smernicou. Sadzby dane z ťažkých úžitkových vozidiel na území Slovenskej republiky sú neprimerane vysoké, čo spôsobuje zníženie konkurencieschopnosti slovenských kamiónových dopravcov.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Knihy / Monografie:

1. KRÁL, R. – SCHEU, H. CH. – KULDA, M. – MÁDR, P. – MATYSOVÁ, M. – NAVRÁTIL, P. – VONDRÁČKOVÁ, A.: Zbytečně zatěžující transpozice - neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice. Praha : Univerzita Karlova v Praze Právnická fakulta. 2014. 99 s. ISBN 978-80-87975-18-3.
2. PROCHÁZKA, R. - ČORBA, J.: Právo Európskej únie : (Vybrané otázky pre právnu prax). Žilina : Poradca podnikateľa s.r.o., 2007. 583 s. ISBN 978-80-88931-62-1.
3. Transposition Guidance: How to implement European directives effectively. 2013. online: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229763/bis-13-775-transposition-guidance-how-to-implement-european-directives-effectively-revised.pdf

Elektronická zbierka zákonov:

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

Internetové zdroje:

1. <http://www.euroiuris.sk/euroiuris/?q=sk/eu/aplikaciaKomunitPrava>
2. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al14527>
3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=LEGISSUM:l14550>
4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al14527>
5. https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2019/performance_by_governance_tool/transposition_en.pdf
6. <https://www.zalohujme.cz/>
7. <https://www.podnikajte.sk/pracovne-pravo-bozp/pracovna-zdravotna-sluzba-2019>
8. <https://e.dennikn.sk/1581002/zalohovanie-pet-flias-a-plechoviek-schvalili-zacne-fungovat-v-roku-2022/>
9. <https://www.mhsr.sk/podnikatelske-prostredie/jednotna-metodika>
10. <https://www.nbs.sk/sk/titulna-stranka>