

Odôvodnenie k zavedeniu ochrany pred neopodstatneným goldplatingom a k ostatným zmenám a doplneniam jednotnej metodiky

Zavedenie princípu ochrany pred neopodstatneným goldplatingom je jednou z úloh reformy č. 1 s názvom „Opatrenia na zníženie regulačného zaťaženia podnikania“ komponentu č. 14 Zlepšenie podnikateľského prostredia **Plánu obnovy a odolnosti Slovenskej republiky** (ďalej len „**POO**“). Ministerstvo hospodárstva SR (ďalej len „**MH SR**“) si predkladaným materiálom kladie za cieľ zaviesť princíp ochrany pred neopodstatneným goldplatingom v reguláciách pôsobiacich v podnikateľskom prostredí, ktorý je upravený navrhovanými zmenami v časti I, bod 3.5., 3.6., 8.3. a časť III, bod 4. Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov (ďalej len „jednotná metodika“). S týmto cieľom sa zároveň upravujú aj prílohy č. 3a – analýza vplyvov na podnikateľské prostredie a č. 3b – kalkulačka vplyvov na podnikateľské prostredie. Posudzovanie vplyvu a odôvodnenia goldplatingu s vplyvom na podnikateľské prostredie sa v súlade s míľnikom Plánu obnovy a odolnosti SR pre túto reformu s účinnosťou od 31. 12. 2022 vykonáva v rámci predbežného pripomienkového konania a záverečného posúdenia vybraných vplyvov.

Významná časť regulácií účinných na Slovensku má pôvod v európskej legislatíve. V súvislosti s ich transpozíciou alebo implementáciou do právneho poriadku SR môže dochádzať k prijímaniu dodatočných povinností, ktoré však nemusia byť potrebné na dosiahnutie cieľov týchto regulácií. Dodatočné rozširovanie obsahu právnych predpisov EÚ pri ich transpozícii do národného právneho systému má pomerne výrazný vplyv na regulované subjekty a špecificky na podnikateľské prostredie, keďže zavádza vyššiu administratívnu a regulačnú záťaž, a teda zvýšené náklady nad rámec požiadaviek transponovaného právneho predpisu. Týmto spôsobom je vytváraná prekážka konkurencieschopnosti pre podnikateľov pôsobiacich na Slovensku, ktorých konkurencieschopnosť prirodzene klesá v porovnaní so subjektmi z ostatných štátov EÚ, kde zvýšená záťaž neexistuje.

Zavedenie princípu ochrany pred neopodstatneným goldplatingom už bolo čiastočne zohľadnené prijatím návrhov zmien a doplnení jednotnej metodiky schválených uznesením vlády č. 383 z 8. júna 2022. V rámci tohto materiálu bolo v bode 3.3. písm. b) ustanovené, že MH SR ako gestor vplyvov na podnikateľské prostredie bude s účinnosťou od 31. 12. 2022 posudzovať hodnotenie vplyvu goldplatingu s vplyvom na podnikateľské prostredie a jeho odôvodnenie podľa bodu 3.5. jednotnej metodiky. Toto posúdenie bude MH SR vykonávať v predbežnom pripomienkovom konaní (ďalej len „**PPK**“), v rámci ktorého bude tiež vykonávať farebné rozlíšenie predloženého návrhu právneho predpisu. S cieľom identifikácie goldplatingu v tabuľke zhody počas PPK bol v predmetnom materiáli ako člen Stálej pracovnej komisie Legislatívnej rady vlády SR pre posudzovanie vybraných vplyvov pri MH SR ustanovený zástupca podpredsedu vlády, ktorý neriadi ministerstvo, ako gestor goldplatingu podľa Legislatívnych pravidiel vlády SR (ďalej len „**legislatívne pravidlá**“). V tejto súvislosti bola podpredsedovi vlády SR uznesením vlády SR č. 383/2022 uložená úloha B.5., ktorej podstata spočíva v úprave tabuľky zhody legislatívnych pravidiel v súvislosti s identifikáciou goldplatingu.

V predloženom materiáli dochádza k úprave niektorých ustanovení jednotnej metodiky v súvislosti s goldplatingom, konkrétne úpravy časti I, bodu 3.5., 3.6., 8.3., časti III, bodu 4., prílohy č. 3a – analýza vplyvov na podnikateľské prostredie a prílohy č. 3b – kalkulačka vplyvov na podnikateľské prostredie jednotnej metodiky s navrhovanou účinnosťou 31. 12. 2022. V tejto súvislosti, v zmysle úlohy č. B.5. uznesenia vlády SR č. 383/2022 MH SR spolupracovalo s podpredsedom vlády SR na úprave tabuľky zhody legislatívnych pravidiel

(novelizácia legislatívnych pravidiel bola predmetom samostatného procesu a schválená bola dňa 14.12.2022 uznesením vlády SR č. 787/2022). Zmeny jednotnej metodiky spolu so zmenami tabuľky zhody majú za cieľ implementáciu princípu ochrany pred neopodstatneným goldplatingom v súlade s komponentom č. 14 POO schváleným uznesením vlády SR č.221/2021 s účinnosťou od 31. decembra 2022.

V súvislosti so zavedením ochrany pred neopodstatneným goldplatingom je na základe aplikačnej praxe potrebné v čl. 19 Legislatívnych pravidiel vlády SR ustanoviť, aby sa pri zavádzaní goldplatingu podľa jednotnej metodiky rovnako ako pri transpozícii smernice EÚ, tak aj pri implementácii nariadenia EÚ alebo rozhodnutia EÚ, osobitne zhodnotil rozsah takejto transpozície resp. implementácie aj v doložke vybraných vplyvov (nielen vo všeobecnej časti dôvodovej správy, ako je tomu podľa súčasného znenia čl. 19). Dosiahne sa tak súlad s jednotnou metodikou, v zmysle ktorej (časť III bod 4.) sa ustanovenia jednotnej metodiky týkajúce sa goldplatingu primerane vzťahujú aj na implementáciu nariadení EÚ. V tejto súvislosti bola podpredsedníčke vlády SR uložená úloha v návrhu uznesenia.

Navrhovanými zmenami, spolu so súvisiacimi zmenami v legislatívnych pravidlách, sa zavádza proces identifikácie a kategorizácie goldplatingu v návrhoch predkladaných legislatívnych materiálov, ktorými sa celkovo alebo čiastočne transponujú smernice EÚ do právneho poriadku SR. Na takto identifikovaný a kategorizovaný goldplating, ktorý má vplyv na podnikateľské prostredie sa následne uplatňuje princíp ochrany pred neopodstatneným goldplatingom, ktorým sa zavádza povinnosť pre predkladateľov jeho využitie riadne odôvodniť a kvantifikovať pozitívne vplyvy na vopred stanovené legitímne spoločenské záujmy, ktoré sú reguláciou chránené, ako aj vplyvy na podnikateľské prostredie.

Takto charakterizované atribúty goldplatingu obsiahnutého v návrhoch legislatívnych materiálov sú predmetom skúmania a posúdenia Stálej pracovnej komisie Legislatívnej rady vlády SR na posudzovanie vybraných vplyvov pri MH SR počas PPK a záverečného posúdenia, v ktorom sa hodnotí miera odôvodnenia goldplatingu a správnosť identifikácie jeho vplyvov na podnikateľské prostredie.

Zároveň sa zavádza vyššia miera transparentnosti v legislatívnom procese. V zmysle čl. 17 ods. 1 písm. j) legislatívnych pravidiel a bodu 8.3. jednotnej metodiky sa predkladateľom legislatívnych návrhov odporúča predložiť do PPK aj informatívne konsolidované znenie právneho predpisu. Takto predložené informované konsolidované znenie MH SR farebne rozlíši tak, že sa farebne odlišia ustanovenia alebo ich časti s vplyvom na podnikateľské prostredie, ktoré sú transpozíciou práva EÚ podľa minimálnych požiadaviek EÚ a tie, ktoré sú goldplatingom. V prípade nepredloženia informatívneho konsolidovaného znenia sa farebne rozlíši predložený návrh právneho predpisu. Farebne rozlíšené informatívne konsolidované znenie právneho predpisu resp. návrh právneho predpisu sa ako príloha analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie stáva povinnou súčasťou materiálu predkladaného do medzirezortného pripomienkového konania. Tento prístup má zviditeľniť prípady goldplatingu v navrhovanej právnej úprave pre pripomienkujúce subjekty, ktorým sa zjednoduší proces vlastného posúdenia ich opodstatnenosti.

Pod dodržaním minimálnych požiadaviek pri úplnej transpozícii EÚ legislatívy sa rozumie stanovenie minimálnych kritérií, ktoré následne členské štáty transponujú do národného právneho poriadku. Stanovenie minimálnych kritérií je možné demonštrovať na príklade regulácie, ktorá zavádza povinnosť nahlasovať zmeny do 7 dní, kde minimálna

požiadavka legislatívy EÚ uvádza hranicu do 7 dní, ale zároveň je umožnená aj prísnejšia formulácia regulácie a to v kratšej lehote ako 7 dní, napríklad 6 dní. Nejedná sa síce o minimálne požiadavky EÚ, ale zavádza sa prísnejšia právna úprava a to v kratšej lehote ako umožňuje legislatíva EÚ, čím vzniká goldplating. Iným príkladom je výška určitého zavedeného poplatku od 100 do 500 eur, z čoho vyplýva, že minimálna požiadavka legislatívy EÚ je na úrovni 100 eur a akákoľvek vyššia hodnota ako 100 eur je už nad rámec minimálnej požiadavky EÚ.

Previazaním procesov vyplývajúcich z predloženého vlastného materiálu a zmien a doplnení legislatívnych pravidiel bude vytvorený spoľahlivý nástroj ochrany podnikateľského prostredia pred neopodstatneným goldplatingom, a tým aj zabezpečená zvýšená ochrana zachovania konkurencieschopnosti tuzemských podnikateľských subjektov na slovenskom, aj medzinárodnom trhu. Dosiahne sa tým transparentnejší proces prijímania európskych právnych predpisov EÚ, v rámci ktorého je goldplating s vplyvmi na podnikateľské prostredie identifikovaný a riadne odôvodnený. Tieto informácie poslúžia pre lepšiu informovanosť podnikateľov a ďalších subjektov a následne pre informované rozhodovanie vlády SR a NR SR.

Prílohy č. 3a a 3b boli okrem úprav súvisiacich so zabezpečením ochrany pred neopodstatneným goldplatingom upravené tak, že z kalkulácie nákladov podnikateľského prostredia a tiež z príslušných tabuliek analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie bolo vypustené rozdelenie kvantifikácie vplyvov na malé a stredné podnikanie. Táto úprava bola uskutočnená, pretože v praxi túto časť z objektívnych dôvodov veľa predkladateľov nevyplňovalo, najmä v prípade, ak sa daný vplyv vzťahoval na širšiu skupinu subjektov, poprípade nebolo možné predvídať, ktoré konkrétne subjekty v určitej kategórii budú ovplyvnené. Vypustením tejto časti tak dôjde k zjednodušeniu a sprehľadneniu tabuliek. Zároveň v rámci týchto príloh došlo k vyňatiu sankcií a pokút z výnimiek kvantifikácie v bode 3.4 (Iné vplyvy) analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie a ich presun do časti 3.1 Náklady podnikateľského prostredia medzi nepriame náklady. K tejto úprave došlo z dôvodu, že náklady vyplývajúce zo sankcií sú reálne kvantifikovateľné a na základe aplikačnej praxe často dochádzalo k ich neadekvátnemu zvyšovaniu, čím významným spôsobom ovplyvňujú náklady podnikateľského prostredia. Presunutím sankcií do kvantifikačnej časti 3.1 Náklady regulácie sa dosiahne, aby regulácie týkajúce sa sankcií a pokút odzrkadľovali reálne náklady pri jednotlivých legislatívnych materiáloch. Kvantifikácia sankcií a pokút však nebude vstupovať do mechanizmu znižovania byrokracie a nákladov.

Okrem úpravy niektorých ustanovení textu jednotnej metodiky v súvislosti s goldplatingom dochádza v predkladanom materiáli k aktualizácii **analýzy vplyvov na životné prostredie** (príloha č. 5 jednotnej metodiky), v ktorej boli precizované jednotlivé zložky životného prostredia, na ktoré sa uplatňuje posudzovanie vplyvov. Posudzovanie vplyvov na životné prostredie sa neuplatňuje v prípade koncepcií a stratégií, ktoré podliehajú posudzovaniu vplyvov na životné prostredie podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Záverečná správa z EIA (Environmental Impact Assessment) a SEA (Strategic Environmental Assessment) procesu nahrádza Analýzu vplyvov na životné prostredie. V porovnaní s materiálom predloženým do pripomienkového konania bolo z vlastného materiálu vypustené rozšírenie bodu 5. Konzultácie s podnikateľskými subjektami o konzultácie so subjektami v oblasti ochrany životného prostredia, ktoré však budú predmetom ďalších diskusií a budú zahrnuté v ďalšej novele Jednotnej metodiky.

Analýza vplyvov na rozpočet verejnej správy (príloha č. 2 jednotnej metodiky) bola upravená vzhľadom na novelu zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorá nadobudla účinnosť 1. apríla 2022. Zmeny v analýze nastali v nadväznosti na úpravu § 33 ods. 1 zákona č. 523/2004 Z. z., keďže po novom musia byť pri návrhoch zákonov a ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov, opatrení ústredných orgánov štátnej správy a iných materiálov predkladaných na rokovanie vlády SR a Národnej rady SR uvedené a zdôvodnené nielen predpokladané finančné dôsledky na rozpočet verejnej správy, ale aj predpokladané dôsledky na dodržanie limitu verejných výdavkov. Táto skutočnosť bola premietnutá i do metodického pokynu k tejto analýze a tiež do formulára doložky vybraných vplyvov. Ministerstvo financií SR ako gestor uvedenej analýzy vplyvov uskutoční pre predkladateľov školenie vo vzťahu k novým povinnostiam a zmenám schváleným v analýze vplyvov na rozpočet verejnej správy, na zamestnanosť vo verejnej správe a financovanie návrhu

V rámci **analýzy vplyvov na informatizáciu spoločnosti** (príloha č. 6 jednotnej metodiky) bola doplnená časť 6.1. Elektronické služby /Biznisová vrstva/ o nové písmeno „C – zvýšené využívanie služby“. Cieľom tejto úpravy je identifikácia služby, na ktorú bude mať predkladaná legislatíva vplyv zvýšeným používaním, a aby predkladateľ uviedol i predpokladaný počet používateľov, ktorých sa dotkne používanie služby. V tomto zmysle bol doplnený i metodický pokyn k predmetnej analýze.

Účinnosť predloženého návrhu zmien a doplnení jednotnej metodiky sa navrhuje odo dňa 1. októbra 2023.