

MENEJ NOVELIZÁCIÍ

PRE LEPŠIE PODNIKANIE

JAKUB ZEMAN

iness@iness.sk

Právny štát je budovaný na určitých princípoch, medzi ktoré sa zaraďuje aj právna istota, ktorá sa pretavuje do kvalitnej tvorby práva a kvalitnej realizácie a aplikácie práva.

Tieto tri podmienky sú vzájomne prepojené a nedostatkom jednej zložky trpia aj ostatné. Právna istota má veľký význam aj v podnikateľskom prostredí, keďže ovplyvňuje celkovú mieru neistoty a rizika pri podnikaní. Kvalitu právnej istoty narúša nielen kvalita právnych noriem, ale aj nadmerná produkcia (inflácia) právnych predpisov,

ktorej dôsledkom je menej kvalitná normotvorba, ale aj potreba častej novelizácie. Práve množstvo zmien zákonov je predmetom tejto analýzy.

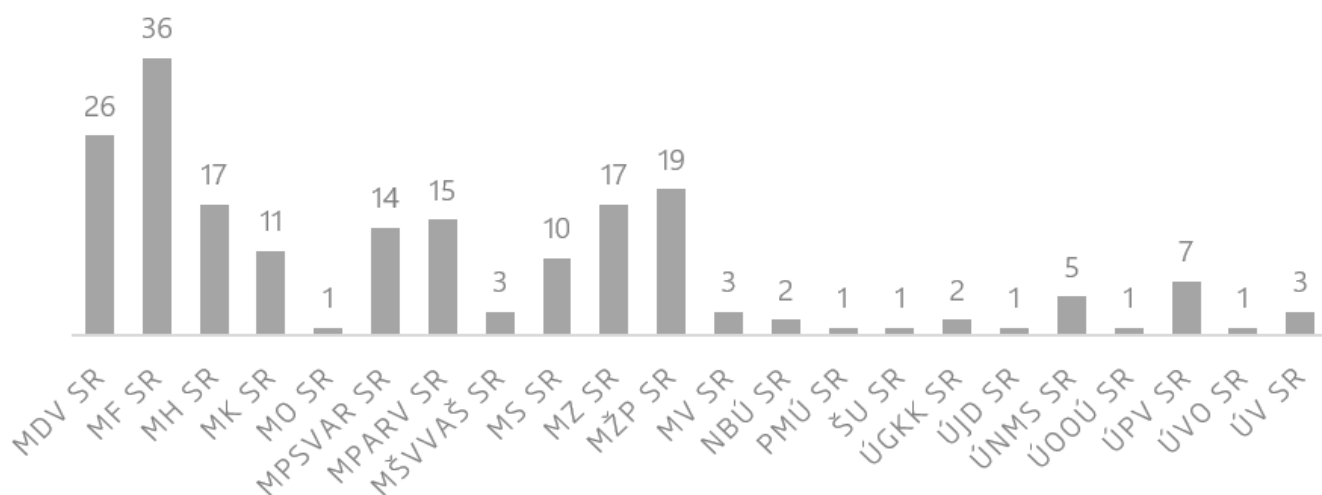
Analýza počtu novelizácií sa zameriava na zákony, ktoré ovplyvňujú podnikateľské prostredie. Tie vychádzajú zo zoznamu, ktorý má Ministerstvo hospodárstva zverejnený na svojom webe. Zoznam obsahuje 347 právnych predpisov (zákony, nariadenia, vyhlášky a opatrenia).

Naša analýza sa zameriava len na zákony. Zákonov je v zozname 196 a svojou právnou silou najvýznamnejšie ovplyvňujú

podnikateľské prostredie. Ako na grafe môžeme sledovať, najviac zákonov ovplyvňujúc podnikateľské prostredie má v svojej gescii Ministerstvo financií SR (18 %), nasledované Ministerstvom dopravy a výstavby SR (13 %).

„Najviac zákonov ovplyvňujúc podnikateľské prostredie má v svojej gescii Ministerstvo financií SR.“

Počet analyzovaných zákonov podľa gestorov



Pri analýze počtu novelizácií sme vychádzali od dátumu účinnosti zákona až do 1. septembra 2017 a sledovali sme počet novelizácií v jednotlivých zákonoch (t. j. ak nejaký predpis naraz novelizoval dva rôzne zákony, počíta sa to za dve novelizácie).

Analyzované právne predpisy mali k 1. septembru 2017

Zákon:	Doba platnosti	Počet novelizácií	Intenzita novelizácií
461/2003 Z. z. o sociálnom poistení	13 rokov	71	5,5 ročne
595/2003 Z. z. o dani z príjmov	13 rokov	67	5,2 ročne
455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní	25 rokov	123	4,9 ročne

priemerný „vek“ 12 rokov a mali za sebou spolu 2286 novelizácií.

Medzi najčastejšie novelizované zákony, vzhľadom k dĺžke účinnosti, sa zaradili práve tie, s ktorými prichádza do každodenného styku každý podnikateľ:

Na opačnom konci v počte novelizácií prepočítaných na dĺžku účinnosti právneho predpisu sa umiestnili:

1. zákon č. 191/1950 Zb. zmenkový a šekový (3 novelizácie za 66 rokov)
2. zákon č. 73/1986 Zb. o umelom prerušení tehotenstva (2 novelizácie za 30 rokov)
3. zákon č. 146/2000 Z. z. o ochrane topografií polovodičových výrobkov (1 novelizácia za 17 rokov).

Analýza sa ďalej podrobne zameriava na to, v akom dátume boli zákony prijaté. Pre väčšinu podnikateľov je najlepšie, ak sa zákon mení k 1. januáru. V takom prípade nemusia meniť nastavené procesy v priebehu roka a napríklad účtovať podľa dvoch rôznych pravidiel.

Vláda sa opakovane zaviazala, že bude predkladať Národnej rade SR zákony, ktoré ovplyvňujú podnikateľské prostredie, s účinnosťou k 1. januáru. Konkrétne, vláda sa dňa 6. júla 2011 uzniesla (uznesenie č. 472), že: „Ak ide o zákon, ktorý

upravuje dane, odvody alebo zákon, ktorý sa týka podnikania, je potrebné navrhnuť, ak je to možné, deň nadobudnutia účinnosti tohto zákona na 1. január, pričom je potrebné navrhnuť primerane dlhú legisvakanciu.“

Dňa 4. mája 2016 boli prijaté nové Legislatívne pravidlá vlády (uznesenie č. 164/2006), kde v čl. 8, ods. 9 sa vláda zaviazala: „Ak ide o zákon, ktorý upravuje právne vzťahy, ktoré sú viazané na začiatok opakujúceho sa časového obdobia, napríklad rozpočtový rok, účtovný rok, školský rok, školský polrok, semester,

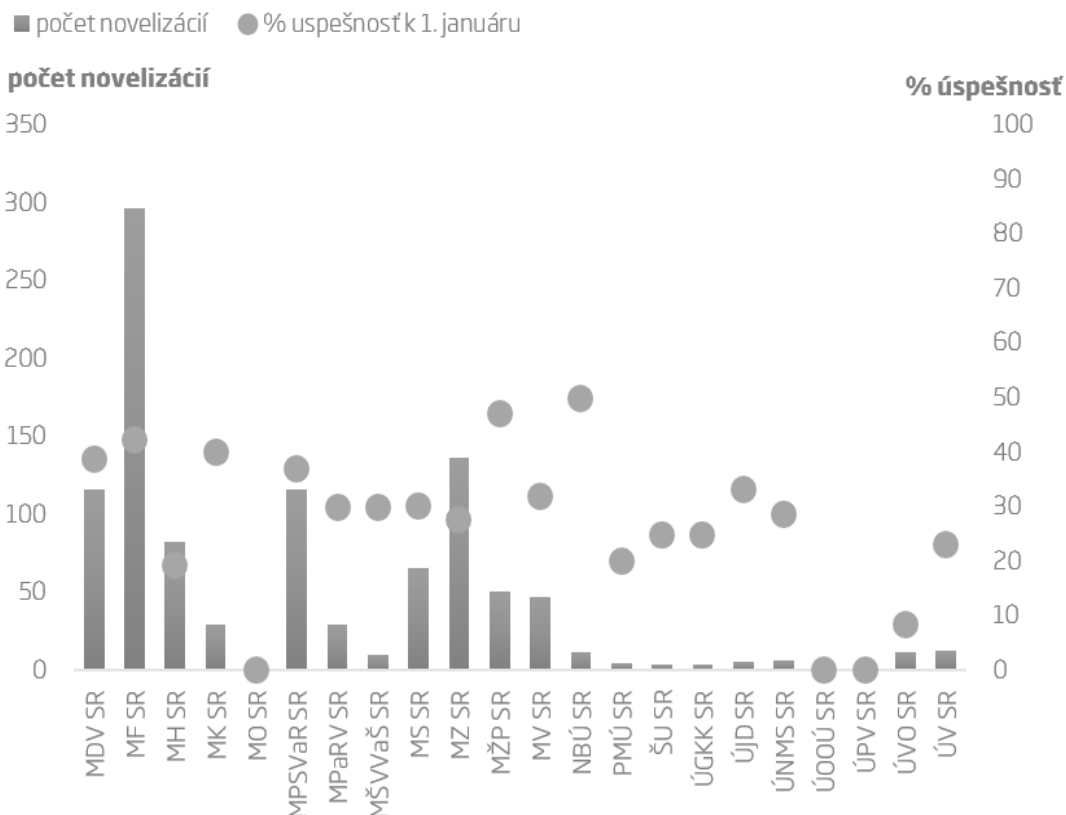
poľnohospodársky rok, alebo právne vzťahy, ktoré upravujú podnikanie, napríklad dane alebo odvody, je potrebné navrhnuť, ak je to možné, deň nadobudnutia účinnosti tohto zákona na začiatok príslušného obdobia alebo na 1. január, pričom je potrebné navrhnuť primeranú legisvakanciu.“ Z toho dôvodu sa zameriavame ďalej len na vybrané obdobie, t. j. 1. január 2012 – 1. september 2017.

„Vláda sa opakovane zaviazala, že bude predkladať Národnej rade SR zákony, ktoré ovplyvňujú podnikateľské prostredie, s účinnosťou k 1. januáru.“

Sledujeme, že z 1053 prijatých novelizácií zákonov vo vybranom období, bolo k 1. januáru novelizovaných len 368 (35 %) zákonov a k inému dátumu až 685 (65 %) zákonov. Na grafe vidíme, že k 1. januáru sa podarilo novelizovať zákony

najlepšie Národnému bezpečnostnému úradu, 50 % (z 12 zákonov) a Ministerstvu životného prostredia, 47 % (z 51 zákonov).

Počet a podiel novelizácií k 1. januáru, v období 2012-2017



Ak sa pozrieme bližšie na jednotlivé zákony, zisťujeme, že 11 zákonov malo novelizácie iba k 1. januáru. Sú to napr.: zákon č. 119/2010 Z. z. o obaloch, zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde, zákon č. 420/2004 Z. z. o mediácii, či zákon č. 17/2004 Z. z. o poplatkoch za uloženie odpadov.

V prípade zákonov, ktoré boli vo vybranom období najviac novelizované, podiel novelizácií k 1. januáru bol nasledovný:

1. zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)- 33 % novelizácií bolo k 1. januáru.

2. zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov- 61 % novelizácií bolo k 1. januáru.

3. zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení- 35 % novelizácií bolo k 1. januáru.

V sledovanom období, 2012 - 2017, bol priemerný počet novelizácií zákona 21,16, t. j. každé 3 mesiace. Medzi najviac novelizovanými zákonmi sa zmenilo len poradie, t. j.:

1. zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)- 36 novelizácií, novelizácia každých 1,89 mesiaca,

2.-3. zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov- 31 novelizácií, novelizácia každých 2,19 mesiaca a

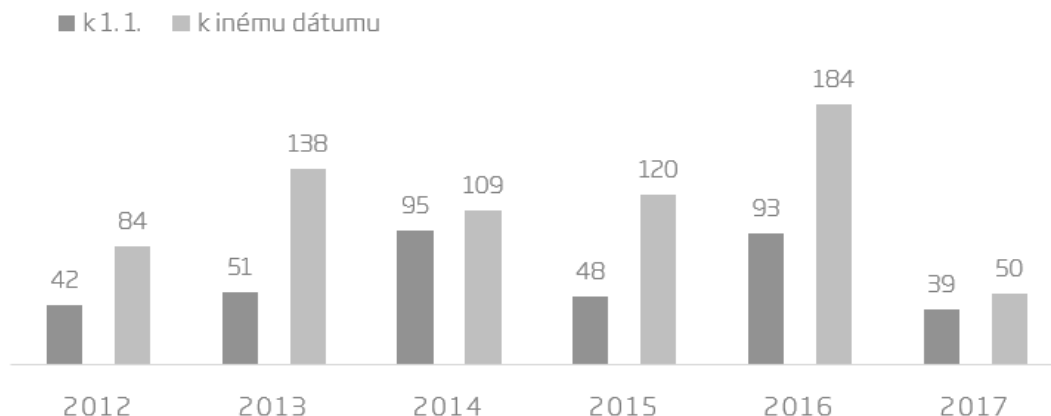
2.-3. zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení- 31 novelizácií, novelizácia každých 2,19 mesiaca.

4. zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení- 25 novelizácií, novelizácia každých 2,72 mesiaca.

Na opačnej strane rebríčka sa umiestnili viaceré zákony, ktoré boli počas 5 rokov najmenej novelizované . 30 (15 %) zákonov bolo počas obdobia 2012 - 2017 novelizovaných len jedenkrát a 19 (10 %) zákonov len dvakrát.

Ak sa pozrieme na vývoj v čase, sledujeme na grafe, že pomer počtu novelizácií k 1. januáru a inému obdobiu kolíše. Toto kolísanie môže byť spôsobené najmä termínom volieb a novými prioritami vlády, ktoré sa snaží čo najskôr presadiť. Najvyšší podiel, až 47 %, novelizácií k 1. januáru je v roku 2013, nasledované rokom 2017 s podielom 43 %. Výška tohto podielu pre rok 2017 môže byť spôsobená tým, že pre rok 2017 sme analyzovali len novelizácie s účinnosťou do 1. septembra 2017. Priemerné percento novelizácií k 1. januáru je vo vybranom období vo výške 35 %.

Vývoj počtu novelizácií k 1. januáru a k inému dátumu počas sledovaného obdobia



Analýza taktiež sleduje, kedy boli prijaté úplne nové právne predpisy ovplyvňujúce podnikateľské prostredie, ktorých účinnosť nastala po 1. januári 2012. Zo 196 analyzovaných zákonov bolo prijatých po tomto dátume 29 zákonov, z ktorých viac ako 55 % právnych predpisov nadobudlo účinnosť v inom dátume ako predpokladajú Legislatívne pravidlá vlády, t. j. inokedy ako k 1. januáru.

„55 % právnych predpisov nadobudlo účinnosť v inom dátume ako predpokladajú Legislatívne pravidlá vlády, t. j. inokedy ako k 1. januáru.“

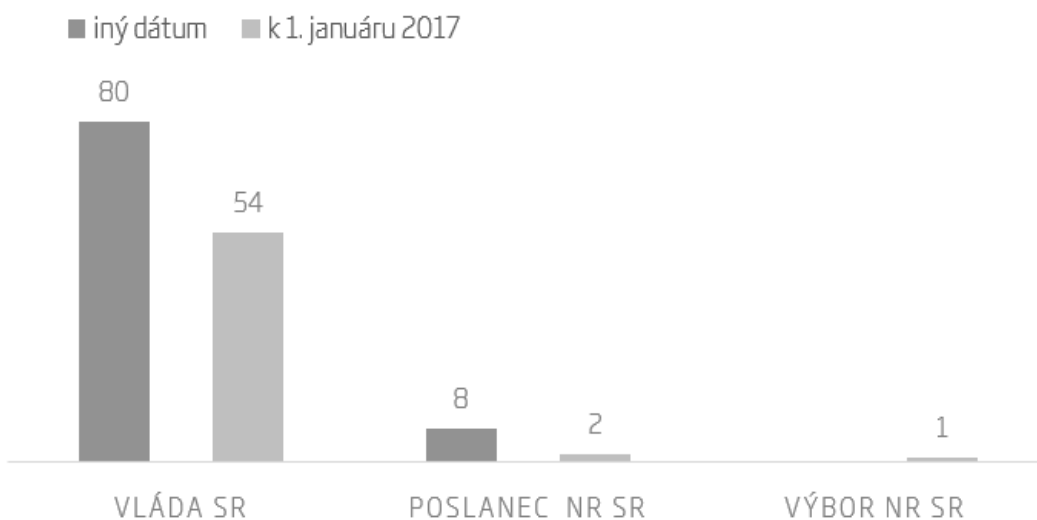
Medzi dosahom jednotlivých zákonov na podnikateľské prostredie je však značný rozdiel. Niektoré sa dotýkajú každodennej reality všetkých podnikateľov, iné sú veľmi špecifické a aplikované len výnimočne. Preto táto analýza podrobnejšie sleduje zmeny 10 zákonov, ktoré boli identifikované MH SR ako najnákladnejšie pre podnikateľské

subjekty. Sledovali sme, aký bol trend dátumu účinnosti vybraných právnych predpisov do roku 2012 a následne po roku 2012. Inými slovami, či záväzok vlády pokúsiť sa novelizovať zákony len k 1. januáru niečo zmenil na tom, kedy reálne boli tieto kľúčové zákony novelizované. Naša analýza našla len zanedbateľné zlepšenie. Do roku

2012 bolo k inému dátumu novelizovaných 72 % zákonov, po roku 2012 to bolo pri 145 novelizáciách 69 %. Nemôžu za to poslanecké návrhy, ako by mohol niekto namietat. Až 92% novelizácií bolo predkladaných vládou.

Kým do roku 2012 bola vybraná „desiatka“ zákonov v priemere novelizovaná každých 8,65 mesiacov, tak za obdobie po roku 2012 frekvencia novelizácií veľmi mierne klesla na 8,93 mesiaca.

Predkladateľ novelizácií vybraných zákonov v období 1. januára 2012 – 1. septembra 2017



Jediným hmatateľným pozitívom je, že od roku 2016 sa novou úpravou zákona o tvorbe právnych predpisov zamedzilo nepriamym novelizáciám, ktoré novelizovali ďalšie právne predpisy bez vzájomnej obsahovej súvislosti. Tento inštitút často využívali najmä poslanci NR SR prostredníctvom pozmeňujúcich návrhov a tak do právneho poriadku vnášali značnú právnu neistotu, nielen do právnych predpisov ovplyvňujúcich podnikateľské prostredie.

Hlavné zistenia:

- 196 zákonov týkajúcich sa podnikateľského prostredia bolo spolu novelizovaných 2286- krát,
- medzi najčastejšie novelizované zákony patria: o sociálnom poistení (71 novelizácií za 13 rokov), zákon dani z príjmov (67 novelizácií za 13 rokov) a zákon o živnostenskom podnikaní (123 novelizácií za 25 rokov),
- Ministerstvo financií SR (18 %) a Ministerstvom dopravy a výstavby SR (13 %) majú v gescii najviac zákonov ovplyvňujúcich podnikateľské prostredie,
- v období 2012 – 2017 nadobudlo účinnosť až 1053 novelizácií zákonov, z toho bolo k 1. januáru novelizovaných len 368 (35 %) zákonov a k inému dátumu až 685 (65 %) zákonov,
- zo 196 analyzovaných zákonov nadobudlo účinnosť v období 2012 – 2017 celkovo 29 zákonov, z ktorých menej ako 45 % právnych predpisov nadobudlo účinnosť k 1. januáru,
- vo vybranej „desiatke“ zákonov s najväčším dopadom na podnikateľské prostredie bolo do roku 2012 k inému dátumu novelizovaných 71,99 % zákonov, po roku 2012 to bolo 69 %.

Návrhy a odporúčania

Podnikatelia musia na Slovensku čeliť neustálym zmenám kľúčových zákonov, ktoré sa dejú aj niekoľko krát ročne. Nedodríava sa ani už viac ako štyri roky platný záväzok vlády, ktorý mal nielen zabrániť niekoľkonásobnému novelizovaniu zákonov počas jedného roka, ale aj smerovať novelizáciu právnych predpisov k jednému dátumu.

V Programovom vyhlásení vlády pre roky 2016 – 2020 sa píše, že: „predvídateľný a stabilný právny poriadok ako výsledok kvalitnej normotvorby je jedným z významných faktorov rozvoja spoločnosti a fungovania štátu ako právneho štátu založeného na princípe právnej istoty.“ Vláda si taktiež podľa vyhlásenia uvedomuje, že: „stabilný a predvídateľný právny poriadok je významný faktor z hľadiska medzinárodnej konkurencieschopnosti Slovenska z pohľadu zahraničných investorov, ako aj z

hľadiska konkurencieschopnosti domácich podnikateľov,“ toto konštatovanie žiaľ ostalo len na papieri. Aj nová vláda naďalej ignoruje záväzok novelizovať k 1. januáru, keď už po pol roku vieme povedať, že viac ako 3/5 novelizácií zákonov v roku 2017 nadobudlo účinnosť v inom dátume, ako k 1. januáru.

Keďže naša analýza jednoznačne poukázala, že povinnosť prekladať návrhy zákonov s vplyvom na podnikateľské prostredie s účinnosťou k 1. januáru, sa počas 5 rokov neosvedčila, navrhujeme, aby sa do analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie **doplnila povinnosť predkladateľa zákona preukázať (napríklad v doložke vplyvov), že zákon nadobudne účinnosť k 1. januáru.** Samozrejme, že túto povinnosť by mohol predkladateľ obísť, ale len v prípade, že jednoznačne identifikuje ohrozenie základných ľudských práv a slobôd, ohrozenie bezpečnosti alebo vyčíslí značné hospodárske škody, ktoré by vznikli v prípade, že zákon nenadobudne účinnosť k 1. januáru. Tieto prípady ohrozenia a hospodárskych škôd je možné využiť aj v prípade skráteného legislatívneho konania, ale vláda využíva túto možnosť aj v prípadoch, keď verejnosť dané ohrozenie neidentifikuje. Myslíme si, že jednoznačná identifikácia a najmä vyčíslenie avizovaných škôd by malo zabrániť neodôvodnenému zneužívaniu nového nástroja zvyšovania miery právnej istoty.

Výzvou okrem dátumu účinnosti novelizácií je podľa nás aj **užšia participácia spoločností na tvorbe všeobecne záväzných právnych predpisov ovplyvňujúcich podnikateľské prostredie.** Sice v súčasnosti sa vykonávajú konzultácie s podnikateľskými subjektmi a každý má právo sa zapojiť do medzirezortného pripomienkového konania, vidíme možnosť, aby sa v prípade tvorby regulačných politík vytvorila užšia súčinnosť predkladateľov a dotknutých subjektov už v úvodnej fáze tvorby, t. j. aby sa ich tvorba najvýznamnejších právnych predpisov (napr. zákon o dani z príjmov, zákonník práce a i.) presunula aj za okruh stoly na regionálnej úrovni, t. j. aby sa získal pohľad nielen zástupcov podnikateľov zastúpených

v združeníach, ale aj podnikateľov, ktorí nie sú združení v žiadnom zo združení a teda nezapájajú sa do pripomienkového konania.

Na to, aby sme nemuseli len hlásať, že Slovensko je demokratický a

právny štát, ale ním aj skutočne je, bude potrebná jednoznačná aplikácia všetkých princípov právneho štátu. **Posilnením princípu právnej istoty sa nám nepodarí len kvalitná tvorba práva, ale aj jeho kvalitná realizácia a aplikácia.**

„Navrhujeme, aby sa do analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie doplnila povinnosť predkladateľa zákona preukázať (napríklad v doložke vplyvov), že zákon nadobudne účinnosť k 1. januáru“

A row of colorful binders, each labeled with a year from 2003 to 2018. The binders are arranged in a perspective view, receding into the distance. The colors of the binders are: 2003 (light blue), 2004 (light green), 2005 (light yellow), 2006 (light orange), 2007 (pink), 2008 (light purple), 2009 (light blue), 2010 (light green), 2011 (light yellow), 2012 (light orange), 2013 (pink), 2014 (light purple), 2015 (light blue), 2016 (light green), 2017 (light yellow), and 2018 (light orange). Each binder has a white label with the year printed in black. The binders are standing upright on a white surface, and the background is a plain, light-colored wall.

Zoznam legistatívy: <http://www.economy.gov.sk/podnikatelske-prostredie/jednotna-metodika/dokumenty>



Aktuálne publikácie



V INT **Investičné stimuly** analyzujeme stimuly z rokov 2002-2016. Za toto obdobie sa udelilo 176 investičných stimulov 148 subjektom v celkovej hodnote takmer 1,65 miliardy eur. Tieto projekty mali vytvoriť 54 407 pracovných miest.



V INESS na tému **Zázračné úpravy nezamestnanosti** analyzujeme vývoj nezamestnanosti medzi rokmi 2012-2016. Za toto obdobie klesla nezamestnanosť zo 14 % na 9,6 %. Obrázok úspechu však naštrbujú niektoré okolnosti tohto poklesu.



Voliči spravidla nemajú čas ani motiváciu listovať stostranové rozpočty verejných financií. To umožňuje politikom sľubovať aj modré z neba. Príkladom je strana ĽSNS. Táto strana vo svojom programe sľubuje zvyšovať populárne ale zároveň aj veľmi drahé výdavky.