



VPLYV LEGISLATÍVY EÚ NA REGULAČNÝ RÁMEC V SR Z POHL'ADU MSP

BRATISLAVA, 2026



SBA

SLOVAK | BUSINESS | AGENCY

Vydavateľ: Slovak Business Agency

© SBA, Bratislava, 2025

Všetky práva vyhradené.

Údaje, ktoré sú obsahom tejto publikácie, je možné použiť len s uvedením zdroja.

Neprešlo jazykovou úpravou.

Obsah

Manažérske zhrnutie.....	7
Úvod.....	9
1. Analýza jednotlivých fáz systému tvorby a schvaľovania stanovísk SR k legislatívnym návrhom EÚ	11
1.1 Mechanizmy zapájania SR do tvorby EÚ legislatívy a reflexia MSP	11
1.1.1. Súčasný právny rámec	11
1.1.2. Inštitucionálny rámec zapájania SR do tvorby EÚ legislatívy	15
1.2 Analýza procesu tvorby a schvaľovania právnych aktov na úrovni EÚ	19
1.2.1 Riadny legislatívny postup	19
1.2.2 Mimoriadny legislatívny postup	24
1.2.3 Vykonávacie a delegované akty.....	25
1.3 Možnosti vstupu MSP do legislatívneho procesu EÚ	27
1.3.1 Možnosti zapojenia MSP na úrovni EÚ.....	28
1.3.2 Tvorba národných pozícií SR a možnosti MSP	28
1.4 Identifikované výzvy systému tvorby stanovísk SR z pohľadu MSP	29
2. Kvantitatívna analýza podielu právnych predpisov prijímaných v NR SR, ktoré vychádzajú z európskej legislatívy	30
2.1 Zmapovanie podielu legislatívy prijatej v NR SR vychádzajúcej z iniciatívy EK	30
2.1.1 Podiel legislatívy prijatej v NR SR vychádzajúcej z iniciatívy Európskej komisie v rokoch 2019 až 2025	32
2.2 Goldplating ako faktor ovplyvňujúci kvalitu implementácie práva EÚ.....	36
2.2.1 Príklady goldplatingu na Slovensku	38
2.3 Mapovanie oneskorenej prípravy stanovísk SR za posledných 5 rokov	42
2.3.1 Pravidlá tvorby stanovísk SR k návrhom aktov EÚ	42
2.3.2 Predbežné stanoviská za roky 2019 – 2025	45
3. Analýza možností MSP ovplyvňovať legislatívu	53
3.1 Možnosti zapojenia MSP do tvorby legislatívy na európskej úrovni	53
3.1.1 Trialóg	55
3.1.2 Zastúpenie podnikateľských organizácií v Bruseli.....	56
3.1.3 Európsky hospodársky a sociálny výbor (EHSV)	58
3.1.4 Výbory Európskeho parlamentu	59
3.2 Možnosti zapojenia MSP do tvorby legislatívy EÚ na národnej úrovni	62
3.3 Príklady dobrej praxe	65
3.3.1 Česká republika	65
3.3.2 Rakúsko	67

4. Odporúčania a systémové opatrenia na zvýšenie vplyvu MSP v európskom legislatívnom procese	69
4.1 Odporúčania a opatrenia z pohľadu štátu a verejnej správy	69
4.1.1 Skvalitnenie procesov včasnej prípravy stanovísk SR k legislatívnym návrhom EÚ	69
4.1.2 Posilnenie včasných konzultácií s MSP	69
4.1.3 Tvorba národných stanovísk a systematické vyhodnocovanie dopadov na MSP	70
4.1.4 Vytvorenie efektívneho systému koordinácie medzi rezortmi, podnikateľskými zväzmi a MSP	70
4.2 Odporúčania a opatrenia pre MSP a podnikateľov	71
Záver	72
Zoznam zdrojov	73

Zoznam obrázkov

Obrázok č. 2: Inštitucionálny rámec na národnej úrovni	18
Obrázok č. 3: Typy rozhodovacích postupov EÚ	19
Obrázok č. 4: Právne akty EÚ – záväzné a nezáväzné.....	22
Obrázok č. 5: Riadny legislatívny postup v EÚ	23
Obrázok č. 6: Mimoriadne legislatívne postupy EÚ	25
Obrázok č. 7: Delegované a vykonávacie akty EÚ	27
Obrázok č. 8: Podiel zákonov, novelizácií a súvisiacich právnych predpisov vyvolaných povinnosťami členského štátu v EÚ	33
Obrázok č. 9: Podiel legislatívy s pôvodom v EÚ v %	33
Obrázok č. 10: Porovnanie počtu predložených stanovísk ČR a SR za roky 2019 – 2024	44
Obrázok č. 11: Proces prípravy predbežného stanoviska SR	45
Obrázok č. 12: Podiel nepodaných stanovísk podľa rokov	50
Obrázok č. 13: Počet nepodaných stanovísk v % (2019 – 2025)	50
Obrázok č. 14: Možnosti zapojenia MSP do legislatívneho procesu EÚ	61
Obrázok č. 15: Ako sa môžu MSP zapojiť do tvorby EÚ legislatívy na národnej úrovni (SR)	64

Zoznam tabuliek

Tab. č. 1: Podiel legislatívy s pôvodom v EÚ (2019 - 2025)	32
Tab. č. 2: Počet transpozícií podľa sektorov (2019 - 2025)	34
Tab. č. 3: Identifikované regulácie s goldplatingom k zákonu č. 106/2024 Z. z. (po MPK).....	38
Tab. č. 4: Identifikácia regulácií s goldplatingom k zákonu č. 431/2002 Z. z.	40
Tab. č. 5: Identifikované regulácie s goldplatingom k zákonu č. 56/2012 Z. z.	41
Tab. č. 6: Počet stanovísk SR doručených Komisii v rokoch 2019 – 2024.....	44
Tab. č. 7: Predbežné stanoviská podľa rezortu (2019)	46
Tab. č. 8: Predbežné stanoviská podľa rezortu (2020)	46
Tab. č. 9: Predbežné stanoviská podľa rezortu (2021)	47
Tab. č. 10: Predbežné stanoviská podľa rezortu (2022)	47
Tab. č. 11: Predbežné stanoviská podľa rezortu (2023)	48
Tab. č. 12: Predbežné stanoviská podľa rezortu (2024)	49
Tab. č. 13: Predbežné stanoviská podľa rezortu (2025)	49
Tab. č. 14: Rezorty s najčastejšími sklzmi pri príprave stanovísk SR (2019–2025)	51

Zoznam skratiek

AML	Anti-Money Laundering (opatrenia proti praniu špinavých peňazí)
CCMI	Poradná komisia pre priemyselné zmeny (Consultative Commission on Industrial Change)
CELEX	identifikátor dokumentov práva EÚ (číslo CELEX)
COREPER	Výbor stálych predstaviteľov (Comité des représentants permanents)
CSRD	smernica o podávaní správ o udržateľnosti podnikov (Corporate Sustainability Reporting Directive)
ČR	Česká republika
DAP	Databáza európskych politík
DPH	daň z pridanej hodnoty
ECON	Výbor EP pre hospodárske a menové veci
EK	Európska komisia
EMPL	Výbor EP pre zamestnanosť a sociálne veci
ENVI	Výbor EP pre životné prostredie, verejné zdravie a bezpečnosť potravín
EP	Európsky parlament
ETUC	Európska konfederácia odborových zväzov
EÚ	Európska únia
EHSV	Európsky hospodársky a sociálny výbor
EUR-Lex	portál prístupu k právu Európskej únie
IMCO	Výbor EP pre vnútorný trh a ochranu spotrebiteľa
INTA	Výbor EP pre medzinárodný obchod
ITRE	Výbor EP pre priemysel, výskum a energetiku
KEÚ	Komisia pre európske záležitosti
MD SR	Ministerstvo dopravy Slovenskej republiky
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MH SR	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
MIRRI SR	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR
MO SR	Ministerstvo obrany Slovenskej republiky
MPK	medzirezortné pripomienkové konanie
MPRV SR	Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky
MPSVR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MS SR	Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky
MSP	malé a stredné podniky
MŠVVaM SR	Ministerstvo školstva, výskumu, vývoja a mládeže Slovenskej republiky
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky

MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
MZVaEZ SR	Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NBÚ	Národný bezpečnostný úrad
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
PMÚ	Protimonopolný úrad SR
RFP	Federácia rakúskeho priemyslu
RIA	Regulatory Impact Assessment (hodnotenie vplyvov regulácie)
RKS	rezortné koordinačné skupiny
RÚZ	Republiková únia zamestnávateľov
SBA	Slovak Business Agency
Slov-Lex	Slov-Lex (informačný a legislatívny portál verejnej správy SR)
SME	Small and Medium-Sized Enterprises
SR	Slovenská republika
SSEZ	Systém sledovania európskych záležitostí
ŠÚ SR	Štatistický úrad SR
ÚNMS SR	Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky
TRAN	Výbor EP pre dopravu a cestovný ruch
ÚOŠS	ústredné orgány štátnej správy
VEZ	Výbor NR SR pre európske záležitosti
ZFEÚ	Zmluva o fungovaní Európskej únie
ZPS	Združenie podnikateľov Slovenska

Manažérske zhrnutie

Analýza vplyvu európskej legislatívy na podnikateľské prostredie z pohľadu malých a stredných podnikov (ďalej len „MSP“) potvrdzuje, že právo Európskej únie má zásadný a dlhodobo rastúci vplyv na slovenský právny poriadok a regulačné prostredie. MSP, ktoré tvoria približne 99 % podnikateľských subjektov na Slovensku, sú na regulačné zmeny obzvlášť citlivé, keďže disponujú obmedzenými personálnymi, finančnými a analytickými kapacitami na systematické sledovanie vývoja európskej legislatívy a jej následnú implementáciu.

Kľúčovým zistením analýzy je, že problémom nie je samotný rozsah európskej regulácie, ale spôsob a načasovanie, akým sa Slovenská republika (ďalej len „SR“) zapája do jej tvorby. V porovnaní s očakávanou mierou participácie členských štátov a národných parlamentov SR vykazuje nízku aktivitu pri predkladaní stanovísk k návrhom legislatívnych aktov EÚ. Mechanizmus kontroly subsidiarity sa využíva len výnimočne a počet formálnych národných stanovísk predkladaných zo strany SR je v sledovanom období veľmi nízky. Dostupné údaje na úrovni Európskej komisie tak neposkytujú dostatočne reprezentatívny obraz o reálnom zapojení SR do legislatívneho procesu EÚ.

Z tohto dôvodu sa analýza zameriava prednostne na **predbežné stanoviská**, ktoré predstavujú prvý formálny a časovo rozhodujúci výstup vnútroštátneho postupu po doručení návrhu legislatívneho aktu EÚ. Práve v tejto fáze existuje najväčší priestor na identifikáciu potenciálnych dopadov regulácie na podnikateľské prostredie a na presadzovanie záujmov MSP ešte pred uzavretím politických kompromisov na úrovni EÚ.

Analýza preukazuje, že zákonné lehoty na prípravu predbežných stanovísk sú v praxi systematicky prekračované. V analyzovaných rokoch sa predbežné stanoviská pripravovali s výraznými časovými sklzmi, často v horizonte niekoľkých mesiacov, a v nezanedbateľnom počte prípadov neboli predložené vôbec. Oneskorenia vznikajú naprieč celým vnútroštátnym procesom, od prípravy stanoviska na úrovni gestorských rezortov, cez medzirezortnú koordináciu, až po prerokovanie v Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“). Kumulácia týchto sklzov vedie k tomu, že SR sa do európskeho legislatívneho procesu zapája prevažne reaktívne, v čase, keď sú základné parametre návrhov už do veľkej miery politicky uzavreté.

V praxi to znamená, že Slovenská republika často reaguje až v štádiu, keď sú návrhy právnych aktov EÚ už do veľkej miery vyformované, namiesto toho, aby sa zapájala v raných fázach ich prípravy, pri nastavovaní cieľov, parametrov a technických detailov. Z pohľadu MSP ide o nevyužitú príležitosť včas identifikovať riziká, náklady a implementačné výzvy, zmierniť budúcu regulačnú záťaž a presadzovať riešenia lepšie zohľadňujúce štruktúru slovenskej ekonomiky. Ak SR nevstupuje do európskeho legislatívneho procesu včas a s kvalitne pripravenými stanoviskami, podnikateľské prostredie sa následne musí prispôbovať prijatým pravidlám najmä v implementačnej fáze, keď je priestor na úpravy už výrazne obmedzený.

Osobitnú pozornosť analýza venuje aj otázke goldplatingu, teda národného sprísňovania alebo rozširovania požiadaviek práva EÚ nad rámec minimálnej transpozície. Hoci v posledných rokoch došlo k zavedeniu nástrojov na zvýšenie transparentnosti (tabuľky zhody, osobitné hodnotenie goldplatingu, farebné rozlíšenie ustanovení), zistenia poukazujú na to, že ich praktický účinok závisí od kvality uplatňovania v legislatívnom procese. Z pohľadu MSP zostáva problematické najmä to, že dodatočné národné povinnosti sú často začlenené do rozsiahlych transpozičných noviel bez jasného odlíšenia od povinností vyplývajúcich

priamo z práva EÚ, čo znižuje transparentnosť regulácie a sťažuje cieľnú účasť podnikateľského sektora v pripomienkových konaniach.

Analýza zároveň ukazuje, že transpozície práva EÚ sa dlhodobo koncentrujú do vybraných sektorov, ako sú energetika, environmentálne služby, digitálne služby, finančný trh, doprava a spotrebiteľská ochrana. V týchto oblastiach vznikajú stabilné regulačné „ťažiská“ s významným dopadom na MSP, a preto má kvalita, včasnosť a predvídateľnosť národných stanovísk zásadný význam pre konkurencieschopnosť podnikateľského prostredia.

Na základe zistení analýza identifikuje potrebu zásadného posunu v prístupe Slovenskej republiky k tvorbe národných pozícií k legislatíve EÚ. Odporúčania formulované v záverečnej časti analýzy smerujú najmä k:

- skvalitneniu a urýchleniu procesov prípravy stanovísk SR, vrátane dôsledného dodržiavania zákonných lehôt a systematického vyhodnocovania dopadov návrhov EÚ na MSP už v štádiu predbežného stanoviska,
- posilneniu včasných a predvídateľných konzultácií s MSP, napríklad prostredníctvom centrálnych informačných platforiem, jasne nastavených minimálnych konzultačných lehôt a lepšieho zapojenia podnikateľských zväzov do tvorby národných pozícií,
- dôslednému uplatňovaniu dôkazmi podloženého prístupu, vrátane systematického využívania SME testu a RIA pri transpozícii a implementácii práva EÚ, s cieľom minimalizovať neprimeranú regulačnú záťaž a riziká goldplatingu,
- zlepšeniu koordinácie medzi rezortmi, NR SR a podnikateľským sektorom, aby národné stanoviská neboli len formálnym výstupom, ale reálnym nástrojom presadzovania hospodárskych záujmov SR v európskom legislatívnom procese,
- a zároveň k posilneniu kapacít MSP na systematické sledovanie európskej legislatívy, účasť v konzultáciách a včasnú prípravu na budúce regulačné zmeny.

Záverom možno konštatovať, že účinná ochrana záujmov MSP v kontexte európskej regulácie si vyžaduje prechod od fragmentovaného a oneskoreného prístupu k proaktívnemu, koordinovanému a analyticky podloženému modelu zapojenia Slovenskej republiky do tvorby práva EÚ. Len tak je možné zabezpečiť, aby európska legislatíva nepredstavovala pre MSP nepredvídateľnú záťaž, ale regulovaný rámec, na ktorý sa dokážu včas pripraviť a v ktorom môžu konkurencieschopne pôsobiť.

Úvod

Slovenská republika je členom Európskej únie (ďalej len „EÚ“) od roku 2004. Týmto vstupom sa právo EÚ stalo súčasťou právneho poriadku SR a Slovensko získalo možnosť priamo sa podieľať na tvorbe nariadení a smerníc. Spolurozhodovací postup, zavedený v roku 1992 a rozšírený v roku 1999, bol Lisabonskou zmluvou (podpísanou v roku 2007) ďalej posilnený a premenovaný na riadny legislatívny postup. V súčasnosti sa uplatňuje približne v 85 oblastiach politiky.

Legislatíva EÚ a súvisiace regulácie majú významný vplyv na MSP v členských štátoch vrátane Slovenska. Napriek tomu na Slovensku prebieha iba minimálna verejná diskusia o európskych reguláciách v čase ich prípravy, teda v období, keď je ešte možné ovplyvniť ich výslednú podobu. MSP pritom tvoria chrbtovú kosť slovenskej ekonomiky už od 90. rokov zohrávajú kľúčovú úlohu nielen z hľadiska zamestnanosti, ale aj tvorby pridanej hodnoty a celkového hospodárskeho rozvoja.

Cieľom tejto analýzy je zhodnotiť, ako legislatíva EÚ formuje regulačné prostredie v SR z pohľadu MSP a identifikovať, kde vytvára bariéry a kde naopak otvára nové príležitosti pre ich rozvoj. Analýza je koncipovaná v kontexte systému koordinácie a prípravy stanovísk SR k legislatívnym návrhom EÚ. Zameriava sa na to, ako tento systém funguje z pohľadu MSP, aké existujú mechanizmy ich zapájania do tvorby národných pozícií k legislatíve EÚ, kde sa nachádzajú medzery v participácii a aké zmeny by mohli posilniť hlas MSP v procese prípravy stanovísk SR.

Kapitola 1 sa zameriava na analýzu jednotlivých fáz systému tvorby a schvaľovania stanovísk SR k legislatívnym návrhom EÚ. Pozornosť je venovaná mechanizmom zapájania SR do tvorby legislatívy EÚ a tomu, do akej miery sa v tomto procese odrážajú potreby a záujmy MSP. Súčasťou kapitoly je analýza právneho rámca systému tvorby stanovísk k právnym aktom EÚ a systému jeho riadenia (vláda, ministerstvá, rezortné koordináčne skupiny), ako aj stručný prehľad procesu tvorby a schvaľovania právnych aktov na úrovni EÚ (Európska komisia, Európsky parlament, Rada EÚ, trialógy). Osobitná pozornosť je venovaná preskúmaniu, v ktorom štádiu majú MSP reálnu možnosť vstúpiť do procesu.

Kapitola 2 má kvantitatívny charakter a zameria sa na analýzu podielu právnych predpisov prijímaných v NR SR, ktoré vychádzajú z európskej legislatívy. Obsahom je zmapovanie podielu legislatívy prijatej v NR SR na základe iniciatív Európskej komisie s dopadom na MSP, ako aj prehľad právnych predpisov transponovaných z práva EÚ za posledných päť rokov so zameraním na najvýznamnejšie sektory (napr. životné prostredie, pracovné právo, dane, digitalizácia, kyberbezpečnosť, ochrana spotrebiteľa) z pohľadu MSP. Kapitola sa venuje aj mapovaniu oneskorenej prípravy stanovísk SR za posledných päť rokov (počet oneskorených alebo chýbajúcich stanovísk, priemerné meškanie, fáza, v ktorej sklz vzniká: MPK, vláda, NR SR, dotknuté rezorty a sektory, ako aj konkrétne prípady s dopadom na MSP).

Kapitola 3 sa zameriava na možnosti MSP ovplyvňovať legislatívu a ich reálnemu zapojeniu do tvorby právnych predpisov tak na národnej, ako aj, predovšetkým, na európskej úrovni. Analýza sa zameriava na existujúce kanály participácie, bariéry ich využívania a príklady dobrej praxe.

Kapitola 4 obsahuje odporúčania a návrhy systémových opatrení na zvýšenie vplyvu MSP v európskom legislatívnom procese. Dôraz je kladený najmä na skvalitnenie procesov včasnej prípravy stanovísk SR k legislatívnym návrhom EÚ, posilnenie včasných konzultácií s MSP,

systematickú tvorbu dôkazmi podložených národných stanovísk a včasné vyhodnocovanie dopadov na MSP v každej fáze legislatívneho procesu EÚ. Zároveň kapitola obsahuje opatrenia na vytvorenie efektívneho systému koordinácie medzi rezortmi, podnikateľskými zväzmi a samotnými MSP pri formovaní pozícií SR.

Záver analýzy prináša kľúčové zistenia zo zozbieraných dát, pričom identifikuje hlavné prínosy a riziká existujúceho systému zapájania MSP do európskeho legislatívneho procesu. Na základe týchto zistení sú formulované ciele odporúčania na zlepšenie inštitucionálnych mechanizmov, konzultačných procesov a tvorby národných stanovísk tak, aby sa posilnila systematická a dôkazmi podložená účasť MSP v jednotlivých fázach legislatívneho cyklu EÚ.

Výskumné otázky analýzy

Analýza je spracovaná tak, aby poskytla odpovede na nasledujúce výskumné otázky:

1. Aký podiel právnych predpisov prijatých v NR SR za posledných päť rokov vychádza z európskej legislatívy a v ktorých oblastiach sa tento vplyv koncentruje?
2. Ako sú nastavené vnútroštátne procesy tvorby stanovísk a implementácie práva EÚ (koordinácia rezortov, MPK, vláda, NR SR/VEZ) a ktoré prvky systému predstavujú hlavné silné a slabé miesta z pohľadu MSP?
3. Do akej miery je príprava stanovísk SR včasná a obsahovo kvalitná, a kde v národnom procese vznikajú najčastejšie časové sklzy, ktoré obmedzujú možnosť SR ovplyvniť návrhy v rozhodujúcich fázach?
4. Aké dopady má súčasná prax na MSP z hľadiska regulačnej záťaže, administratívnych nákladov, právnej istoty a schopnosti adaptácie, vrátane rizík spojených s nadmerným sprísňovaním pri transpozícii (goldplating)?
5. Aké sú reálne možnosti a bariéry zapojenia MSP do prípravy legislatívy EÚ a do tvorby národných pozícií SR (na úrovni EÚ aj SR) a ktoré kanály participácie sú pre MSP prakticky najvyužiteľnejšie?
6. Aké systémové opatrenia na národnej úrovni môžu zvýšiť včasnosť, koordináciu a dôkaznosť stanovísk SR a posilniť zohľadňovanie dopadov na MSP v každej fáze legislatívneho cyklu EÚ?
7. Ako má byť nastavená spolupráca medzi rezortmi, MZVaEZ SR, diplomatickou službou a podnikateľským sektorom, aby sa vstupy z praxe premietali do pozícií SR včas a predvídateľne?

Jednotlivé výskumné otázky sú rozpracované a zodpovedané v príslušných kapitolách tejto analýzy nasledovne:

- Kapitola 1: výskumné otázky **2 a 7** (nastavenie systému, úloha aktérov, priestor pre vstupy z praxe).
- Kapitola 2: výskumné otázky **1 a 3** (podiel legislatívy s pôvodom v EÚ, včasnosť a sklzy).
- Kapitola 3: výskumná otázka **5** (možnosti a bariéry participácie, kanály zapojenia, príklady dobrej praxe).
- Kapitola 4: výskumné otázky **4 a 6** (dopady na MSP a systémové opatrenia na zlepšenie).

1. Analýza jednotlivých fáz systému tvorby a schvaľovania stanovísk SR k legislatívnym návrhom EÚ

Predmetom tejto kapitoly je analýza súčasného právneho rámca a fungovania systému tvorby stanovísk SR k právnym aktom EÚ. Pozornosť sa sústreďuje na úlohy vlády, ministerstiev a rezortných koordinačných skupín, ktoré zohrávajú kľúčovú rolu pri príprave návrhov stanovísk, zabezpečovaní medzirezortnej koordinácie a konzultácii materiálov s dotknutými subjektmi vrátane súkromného sektora.

Analýza zároveň zohľadňuje postavenie NR SR v procese tvorby stanovísk, a to najmä z hľadiska jej koordinačných a kontrolných mechanizmov vo vzťahu k exekutive pri prerokúvaní dokumentov týkajúcich sa EÚ. Dôležitou súčasťou tejto kapitoly bude aj posúdenie miery a spôsobu spolupráce medzi NR SR a vládou v otázkach európskej legislatívy.

1.1 Mechanizmy zapájania SR do tvorby EÚ legislatívy a reflexia MSP

V roku 2004 vstúpila SR do EÚ, čím sa európska legislatíva stala súčasťou právneho poriadku SR spolu s povinnosťami aj výhodami, ktoré z toho vyplývajú. Tento krok zároveň poskytol Slovensku možnosť aktívne ovplyvňovať podobu európskej legislatívy už v procese jej tvorby.

Na posúdenie, do akej miery je tento proces v SR nastavený tak, aby umožňoval včasný a obsahovo kvalitný vstup do tvorby práva EÚ (vrátane zohľadnenia potrieb MSP), je potrebné vychádzať zo súčasného právneho rámca, ktorý upravuje vzťahy a postupy medzi vládou, rezortmi a NR SR pri prerokúvaní európskej agendy.

Predmetom tejto časti analýzy je preto právny a inštitucionálny rámec systému tvorby stanovísk k návrhom právnych aktov EÚ a jeho riadenia, najmä fungovanie vlády a ministerstiev, vrátane rezortných koordinačných skupín. Práve tieto mechanizmy majú zohrávať kľúčovú úlohu pri príprave návrhov stanovísk a pri vytváraní priestoru na ich včasnú konzultáciu s dotknutými subjektmi súkromného sektora, najmä MSP.

1.1.1. Súčasný právny rámec

Po vstupe Slovenska do EÚ bol prijatý ústavný zákon o spolupráci parlamentu a vlády v záležitostiach EÚ, ktorý ustanovil základné princípy koordinácie medzi NR SR a vládou. Paralelne bola novelizovaná aj právna úprava rokovacieho poriadku NR SR, ktorá upravila procesné postupy prerokúvania dokumentov týkajúcich sa EÚ.

Právny rámec určujú najmä tieto kľúčové právne normy:

- **Ústavný zákon č. 397/2004 Z. z.** o spolupráci NR SR a vlády SR v záležitostiach Európskej únie.
- **Zákon č. 350/1996 Z. z.** o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

1.1.1.1. *Ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. – z hľadiska mechanizmov zapájania SR do tvorby EÚ legislatívy*

Ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. predstavuje základný pilier pre riadenie európskej agendy na úrovni Slovenskej republiky. Jeho hlavným cieľom je vymedziť rámec spolupráce medzi

vládou a NR SR v záležitostiach EÚ a určiť základné úlohy oboch inštitúcií pri tvorbe a schvaľovaní stanovísk SR k právnym aktom EÚ. Hoci bol zákon prijatý v období vstupu SR do EÚ, naďalej tvorí základnú právnu normu upravujúcu mechanizmy koordinácie a schvaľovania stanovísk, ktoré Slovensko predkladá v európskom legislatívnom procese.

Kľúčové ustanovenia ústavného zákona zahŕňajú najmä povinnosť vlády predkladať Národnej rade SR:

- návrhy právne záväzných aktov EÚ v dostatočnom časovom predstihu,
- povinnosť uvádzať v návrhu stanoviska odhad ich vplyvov na Slovenskú republiku, vrátane ekonomických dopadov.

Stanovisko NR SR je pre vládu záväzné pri zastupovaní Slovenska v príslušných orgánoch EÚ a člen vlády sa od neho môže odchyliť len vo výnimočných prípadoch, a to so zreteľom na ochranu záujmov SR.

Ak sa NR SR **do dvoch týždňov** od predloženia návrhu stanoviska SR k návrhu nevyjadrí, člen vlády je viazaný predloženým návrhom stanoviska SR. Táto možnosť „nevyjadriť sa“ (tzv. princíp tichej procedúry) predstavuje formu implicitného súhlasu - stanovisko sa môže vziať na vedomie, resp. „mlčky“ odsúhlasiť bez toho, aby bolo vecne prerokované alebo formálne schválené. Ak sa NR SR rozhodne tento mechanizmus využiť, vláda bude v orgánoch EÚ prezentovať stanovisko, ktoré si k danej veci pripravila a predložila NR SR. Tichá procedúra je využiteľná najmä pri marginálnych alebo technických otázkach, pri ktorých by podrobné prerokovanie v parlamente predstavovalo neprimeranú procedurálnu záťaž na úkor rozsiahlejších a politicky významnejších tém.

Ak NR SR návrh stanoviska SR výslovne neschváli a zároveň v danej veci neprijme alternatívne stanovisko, člen vlády je takisto viazaný pôvodným návrhom stanoviska SR. Tento mechanizmus je analogický k tzv. princípu konštruktívneho nesúhlasu - nevyjadrenie súhlasu sám o sebe nebráni vláde konať na základe už pripraveného návrhu, pokiaľ zákonodarný orgán neposkytne jasnú, obsahovo odlišnú pozíciu.

Kvantitatívne údaje o počtoch prerokovaných a schválených stanovísk SR v NR SR sú analyzované v kapitole 2 tejto štúdie, ktorá na základe dát zo systému SS EZ za roky 2019 - 2025 mapuje proces prípravy predbežných stanovísk, ich prerokovanie vo Výbore NR SR pre európske záležitosti (ďalej len „VEZ“) a časové sklzy pri ich príprave.

NR SR môže zákonom poveriť výbor výkonom svojej pôsobnosti v záležitostiach EÚ. V praxi to znamená, že ak sa národná rada uznesie, že európsku agendu, ktorou sa rozhodne zaoberať, nebude prerokúvať na plenárnych schôdzach, môže na tento účel zriadiť nový výbor alebo poveriť touto pôsobnosťou niektorý z už existujúcich výborov. Na tento účel bol pôvodne dočasne, na základe uznesenia NR SR č. 893 z 29. apríla 2004, a následne trvalo prostredníctvom rokovacieho poriadku zriadený Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre európske záležitosti. Tento inštitút má aj ďalšie právomoci ako napríklad posudzovanie súladu návrhov legislatívnych aktov EÚ so zásadou subsidiarity vrátane schvaľovania odôvodnených stanovísk (§ 58a rokovacieho poriadku - zákon č. 350/1996 Z. z.).

Ústavný zákon zároveň umožňuje, aby NR SR prijímala stanoviská nielen k právnym aktom EÚ, ale aj k ďalším záležitostiam Európskej únie pokiaľ ju o to požiada vláda alebo najmenej pätina poslancov. Zákon zároveň konštatuje, že podrobné pravidlá spolupráce medzi NR SR a vládou v otázkach EÚ má ustanoviť osobitný zákon; túto úlohu plní zákon o rokovanom poriadku NR SR, ktorý tieto procesné mechanizmy ďalej konkretizuje.

Hoci ústavný zákon vytvára základný rámec spolupráce medzi vládou a NR SR v záležitostiach EÚ, jeho obsah sa sústreďuje najmä na formálne procesné povinnosti. Neobsahuje však mechanizmy, ktoré by garantovali kvalitu, včasnosť a analytické zdôvodnenie stanovísk SR k pripravovaným legislatívnym návrhom EÚ. Zákon explicitne neupravuje požiadavky na odborné podklady, harmonogram prípravy stanovísk, povinnosť posudzovať dopady na MSP, ani povinnosť viesť konzultácie so súkromným sektorom či odbornou verejnosťou.

Absencia týchto prvkov v praxi znamená, že proces prípravy stanovísk je často orientovaný na formálne splnenie zákonných povinností, nie na aktívne ovplyvňovanie európskej legislatívy v raných fázach jej tvorby. Kvalita a včasnosť stanovísk tak do veľkej miery závisí od interných kapacít a proaktivity jednotlivých rezortov, čo vedie k nerovnomernej úrovni pripravenosti naprieč ministerstvami. Pre MSP to znamená, že ich potreby a riziká nie sú systematicky zohľadňované a ich reflexia do procesov tvorby národných pozícií nie je zabezpečená mechanizmami, ale iba dobrou vôľou gestorských rezortov.

Napriek tomu, že ústavný zákon predpokladá doplnenie procesov o podrobnejšie pravidlá v osobitnom zákone (rokovacom poriadku NR SR), tieto ustanovenia ani po 20 rokoch členstva SR v EÚ nereflektujú moderné štandardy lepšej regulácie ani postupy používané v členských štátoch s vyspelejším systémom zapájania podnikateľského sektora do tvorby legislatívy EÚ.

1.1.1.2. Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

Rokovací poriadok NR SR predstavuje druhý kľúčový právny pilier pre oblasť európskej agendy, ktorý nadväzuje na ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. Jeho úlohou je stanoviť procedurálne pravidlá, podľa ktorých NR SR prerokúva dokumenty súvisiace s EÚ, vytvára stanoviská SR a vykonáva kontrolu vlády pri presadzovaní týchto stanovísk v orgánoch EÚ.

Pri vstupe Slovenska do EÚ bol do rokovacieho poriadku doplnený § 58a, ktorý definuje postavenie, zloženie a úlohy VEZ, a § 58b, ktorý stanovuje postup pri kontrole dodržiavania zásady subsidiarity legislatívnych aktov EÚ ako mechanizmus zavedený po Lisabonskej zmluve.

Zásada subsidiarity je vymedzená v článku 5 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii¹. Jej cieľom je zabezpečiť, aby sa rozhodnutia prijímali čo najbližšie k občanom a aby EÚ v oblastiach, ktoré nepatria do jej výlučnej právomoci, konala len vtedy, ak ciele navrhovaného opatrenia nemožno uspokojivo dosiahnuť na úrovni členských štátov (vrátane regionálnej a miestnej úrovne) a zároveň ich možno z dôvodu rozsahu alebo účinkov navrhovaného opatrenia lepšie dosiahnuť na úrovni EÚ. Zásada subsidiarity je úzko prepojená so zásadou proporcionality, ktorá vyžaduje, aby obsah a forma konania EÚ neprekračovali rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov zmlúv. Súčasne platí zásada prenesenia právomocí, podľa ktorej EÚ koná iba v rozsahu kompetencií, ktoré jej členské štáty zverili v zmluvách; všetky ostatné právomoci zostávajú v pôsobnosti členských štátov.

Rokovací poriadok zavádza špecifický režim pre dokumenty EÚ. Materiály, ktoré vláda doručí NR SR (návrhy nariadení, smerníc, rozhodnutí či komunikácií Európskej komisie), sú automaticky postúpené Výboru pre európske záležitosti. Tento výbor môže prijať stanovisko, ktoré sa považuje za stanovisko NR SR a je pre vládu záväzné, pokiaľ to vyplýva z ústavného zákona. Zákon tým vytvára mechanizmus parlamentnej kontroly európskej agendy, avšak jeho

¹ Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/SK/legal-content/glossary/principle-of-subsidiarity.html>

praktické fungovanie býva oslabené časovým tlakom, keďže NR SR dostáva materiály často až v pokročilých fázach legislatívneho procesu EÚ.

§ 58a upravuje proces prerokovania dokumentov EÚ vo výboroch NR SR a stanovuje rámec pre prijímanie parlamentných stanovísk k európskym návrhom. Kľúčovým prvkom tejto úpravy sú lehoty, ktoré determinujú, či parlament stihne do procesu vstúpiť v čase, keď je ešte možné reálne ovplyvniť výsledné znenie aktov EÚ. Vláda (resp. poverený člen vlády) je povinná bezodkladne po doručení návrhu právneho aktu EÚ postúpiť ho Výboru pre európske záležitosti a najneskôr **do štyroch týždňov** mu predložiť predbežné stanovisko. Táto lehota je rámcom na prvotné politické a vecné zhodnotenie návrhu – predbežné stanovisko musí obsahovať nielen stručný opis obsahu a cieľov návrhu, ale aj informáciu o type a časovom priebehu rozhodovacieho procesu v EÚ, posúdenie súladu so zásadou subsidiarity a odhad dopadov na SR v politickej, legislatívnej, ekonomickej, sociálnej a environmentálnej rovine.

Následná dvojtyždňová lehota, v ktorej sa NR SR (prostredníctvom VEZ) môže vyjadriť k návrhu stanoviska SR, funguje ako časovo obmedzené „okno“ parlamentnej kontroly. Ak sa v tejto lehote parlament nevyjadrí, uplatní sa tichá procedúra a člen vlády je viazaný predloženým návrhom stanoviska, čo v praxi znamená, že legislatívny proces EÚ pokračuje ďalej bez aktívneho vstupu parlamentu. Lehoty podľa § 58a tak na jednej strane umožňujú, aby sa stanoviská SR formovali v súlade s tempom rokovaní v orgánoch EÚ, na druhej strane však vytvárajú trvalý časový tlak na vládu aj parlament a významne zužujú priestor pre širšiu odbornú a spoločenskú diskusiu, vrátane systematického zapojenia MSP do prípravy národných pozícií.

§ 58b dopĺňa tento rámec mechanizmom kontroly subsidiarity, v rámci ktorého môže NR SR zasielať Európskemu parlamentu, Rade a Komisii odôvodnené stanoviská, ak má za to, že návrh legislatívneho aktu nie je v súlade so zásadou subsidiarity. Toto oprávnenie je viazané na prísne lehoty dané právom EÚ - parlament musí návrh identifikovať, vecne posúdiť a rozhodnúť o zaslaní odôvodneného stanoviska v relatívne krátkom časovom okne. V praxi to znamená, že kľúčovú úlohu zohráva práve VEZ, ktorý je schopný reagovať rýchlejšie ako plénum a pripraviť návrh odôvodneného stanoviska alebo iniciovať podanie žaloby.

§ 58b zároveň nadväzuje na tento mechanizmus tým, že umožňuje NR SR v prípade prijatia legislatívneho aktu napriek námietkam subsidiarity uplatniť aj súdnu kontrolu - teda rozhodnúť o podaní žaloby na Súdny dvor EÚ pre porušenie zásady subsidiarity. Návrh žaloby môže iniciovať VEZ alebo najmenej pätina poslancov a musí obsahovať už presne formulované znenie žaloby. Striktné lehoty na jeho predloženie a prerokovanie v parlamente spolu s požiadavkou kvalifikovanej politickej podpory spôsobujú, že tento nástroj je v praxi využiteľný skôr vo výnimočných prípadoch, no zároveň funguje ako významný brzdiaci prvok proti prípadnému nadmernému rozširovaniu právomocí EÚ na úkor členských štátov.

Z hľadiska mechanizmov zapájania SR do tvorby európskej legislatívy však rokovací poriadok - vrátane ustanovení § 58a a § 58b - predstavuje predovšetkým formálny a procedurálny rámec, nie moderný systém včasného, analyticky podloženého a na potreby MSP orientovaného vstupu do legislatívneho procesu EÚ. § 58a síce pracuje s požiadavkou predbežného posúdenia dopadov a subsidiarity, neustanovuje však mechanizmy, ktoré by systematicky zabezpečovali kvalitu dopadových analýz, povinné konzultácie s podnikateľským sektorom alebo explicitné zohľadnenie špecifik MSP pri tvorbe národných pozícií. § 58b je dôležitým nástrojom parlamentnej kontroly subsidiarity, avšak jeho využitie je v praxi skôr sporadické a zamerané primárne na kompetenčné a právne aspekty návrhu, nie na hodnotenie ekonomických dopadov alebo regulačnej záťaže.

V dôsledku toho plnia ústavný zákon a rokovací poriadok NR SR skôr procesnú kontrolnú funkciu než úlohu komplexného rámca pre aktívne, včasné a obsahovo prepracované zapájanie SR do tvorby európskej legislatívy. Kvalita, načasovanie a obsah stanovísk SR tak do veľkej miery závisia od interných postupov vlády a jednotlivých rezortov, a nie od záväzných právnych pravidiel, ktoré by systematicky zabezpečovali včasnú participáciu a zohľadnenie potrieb a špecifik MSP.

1.1.2. Inštitucionálny rámec zapájania SR do tvorby EÚ legislatívy

Inštitucionálny rámec zapájania SR do tvorby legislatívy EÚ je postavený na kombinácii politickej, administratívnej a expertnej úrovne. Kľúčovú úlohu zohráva vláda SR a jednotlivé ministerstvá ako gestori príslušných politík, Úrad vlády SR ako koordinačné centrum európskej agendy, stále zastúpenie SR pri EÚ zabezpečujúce priame zapojenie do rokovaní v Bruseli a NR SR prostredníctvom VEZ. Tieto inštitúcie spoločne vytvárajú proces, prostredníctvom ktorého sa formujú a presadzujú národné pozície k legislatívnym návrhom EÚ.

Formálny rámec systému tvorby stanovísk SR k návrhom aktov EÚ bol pôvodne detailne rozpracovaný v materiáli „*Systém tvorby stanovísk k návrhom aktov EÚ a stav koordinácie realizácie politík EÚ*“, ktorý vláda SR schválila v roku 2013². Tento dokument nadväzoval na ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. o spolupráci NR SR a vlády v záležitostiach EÚ a zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku NR SR a vykonával ich prostredníctvom Pravidiel pre tvorbu stanovísk k návrhom aktov EÚ a pre koordináciu realizácie politík EÚ. Pravidlá definovali úlohy kľúčových aktérov – Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR (ďalej len „MZVaEZ SR“) ako centrálného koordinátora európskej agendy, rezortné koordinačné skupiny (ďalej len „RKS“) ako expertné rezortné platformy, Komisiu pre európske záležitosti (ďalej len „KEÚ“) ako hlavný medzirezortný koordinačný orgán a VEZ ako parlamentného partnera exekutívy. Systém bol koncipovaný tak, aby zabezpečoval postupné formovanie pozícií SR v čase od predbežného stanoviska, cez pozície do pracovných skupín, až po inštrukcie pre Výbor stálych predstaviteľov (COREPER) a finálne stanovisko SR na rokovanie Rady EÚ.

V roku 2024 vláda SR tento rámec revidovala a prijala nové „*Pravidlá tvorby stanovísk Slovenskej republiky k návrhom aktov Európskej únie*“³, ktoré pôvodný materiál z roku 2013 nahrádzajú. Nové pravidlá zachovávajú základný proces celého systému (MZVaEZ, RKS, KEÚ, VEZ), no presnejšie definujú postupy, lehoty a zodpovednosti, digitalizujú distribúciu návrhov aktov EÚ prostredníctvom portálu Slov-Lex a zavádzajú štandardizované vzory pozičných dokumentov. Z pohľadu MSP je dôležité, že do štruktúry predbežného stanoviska je explicitne zabudované posudzovanie vplyvov na podnikateľské prostredie vrátane osobitnej kategórie „*vplyvy na MSP*“, hoci miera reálneho využitia tohto nástroja v praxi závisí od kapacít a prístupu jednotlivých rezortov.

Gestorom a koordinátorom vlády procesu tvorby stanovísk k návrhom aktov EÚ je MZVaEZ SR, ktoré koordinuje vykonávanie politík EÚ na vnútroštátnej úrovni v súlade s novelizáciou zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov z novembra 2010⁴. Prispieva k spolupráci medzi vládou SR a NR SR a zabezpečuje nadrezortný dohľad nad záležitosťami, ktoré vyplývajú

² Dostupné na: <https://hsr.rokovania.sk/4909702013-ovzi/>

³ Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29728/1>

⁴ Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/575/20220331#error=login_required&state=2257fc19-b391-43f9-8ff4-dd5401613db5

z členstva SR v EÚ. Pri plnení týchto úloh rešpektuje právomoci ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Rezortné koordináčne skupiny a Komisia pre záležitosti EÚ

Základnými článkami rozhodovacieho procesu v SR sú RKS a Komisia pre záležitosti EÚ zriadená na MZVaEZ SR. RKS by mali byť zriadené na väčšine ministerstiev a predstavujú expertné poradné a koordináčne orgány rozhodovacieho procesu v záležitostiach EÚ. Vplývajú na prípravu pozičných dokumentov SR, schvaľujú predbežné stanoviská k návrhom aktov EÚ a rokujú o návrhoch pozícií SR, ktoré slovenskí odborníci prezentujú na rokovaníach pracovných skupín v Bruseli.

Druhým (stredným) stupňom koordinácie rozhodovacieho procesu v záležitostiach EÚ je Komisia pre záležitosti EÚ na MZVaEZ SR. V tomto formáte zástupcovia ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy schvaľujú pozície a inštrukcie, ktoré následne prezentujú slovenskí zástupcovia v COREPER. Tento stupeň koordinácie plní funkciu koordináčného a konsolidačného mechanizmu rezortných záujmov - slúži na zosúladienie čiastkových stanovísk do konsolidovanej pozície SR predtým, ako sa premietne do rokovaní v Bruseli. V nevyhnutných prípadoch, najmä pri politicky alebo odborne náročných témach, MZVaEZ SR zvoláva Strategickú komisiu pre záležitosti EÚ, v ktorej sú združení štátni tajomníci jednotlivých rezortov a ktorá umožňuje prijímať rozhodnutia na vyššej politickej úrovni.

Na najvyššej úrovni rozhodovacieho reťazca pripravuje vecne príslušné ministerstvo pre člena vlády návrh mandátu na zasadnutie Rady EÚ. Opiera sa pritom o už schválené pozície SR a dokumenty prerokované v prípravných orgánoch, pričom mandát aktualizuje o najnovší vývoj v danej agende.

Výbor NR SR pre európske záležitosti a NR SR

Okrem exekutívy je do procesu tvorby pozičných dokumentov SR od jeho začiatku zapojená aj legislatíva, najmä NR SR prostredníctvom VEZ a odborného aparátu jej Kancelárie. Ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. umožňuje, aby NR SR vykonávanie pôsobnosti v záležitostiach EÚ zverila svojmu výboru. Na tento účel bol najskôr dočasne a následne trvalo zriadený VEZ ktorý plní úlohu hlavného parlamentného orgánu pre európsku agendu.

VEZ je právnymi predpismi koncipovaný ako výbor s významnými právomocami v oblasti európskej agendy. Podľa ústavného zákona č. 397/2004 Z. z., ak NR SR alebo VEZ schváli návrh stanoviska (mandátu) vlády, je člen vlády týmto stanoviskom viazaný pri zastupovaní SR v príslušnom orgáne EÚ. Výbor zároveň vykonáva aj ďalšie právomoci národných parlamentov v EÚ – najmä posudzovanie súladu návrhov legislatívnych aktov EÚ so zásadou subsidiarity a schvaľovanie odôvodnených stanovísk. Slovenský model tak predstavuje tzv. zmiešaný systém sledovania záležitostí EÚ v národnom parlamente, ktorý kombinuje mandátnu kontrolu vlády s kontrolou subsidiarity.

Prerokovanie záležitostí EÚ vo VEZ upravujú § 58a a § 58b zákona o rokovaní poriadku NR SR, ktoré definujú postupy a pravidlá rokovania výboru, jeho zloženie, spôsob hlasovania a povinnosti vlády voči tomuto výboru. Výbor má osobitné postavenie aj z hľadiska zloženia: NR SR volí jeho členov na základe princípu pomerného zastúpenia politických strán a každý člen má svojho náhradníka, čo má zabezpečiť trvalú funkčnosť výboru a široké odborné

pokrytie agendy. Na rokovaní výboru sa môžu zúčastňovať aj poslanci Európskeho parlamentu zvolení v SR, s právom vystúpiť, nie však hlasovať.

Pôsobnosť VEZ zahŕňa najmä:

- prerokúvanie návrhov právne záväzných aktov a iných aktov EÚ,
- schvaľovanie stanovísk SR k týmto návrhom, o ktorých rokujú orgány EÚ,
- posudzovanie súladu návrhov legislatívnych aktov EÚ so zásadou subsidiarity (vrátane odôvodnených stanovísk),
- prerokúvanie návrhov žalôb vo veci porušenia zásady subsidiarity legislatívnym aktom EÚ,
- prerokúvanie správ a informácií vlády o záležitostiach súvisiacich s členstvom SR v EÚ,
- žiadosť o stanoviská od vecných výborov NR SR a podávanie správ NR SR o svojej činnosti.

NR SR si môže rozhodnutie vo veciach zverených výboru vyhradiť, najmä v prípadoch osobitnej politickej dôležitosti. Výbor pritom pravidelne spolupracuje s tzv. vecnými výbormi NR SR, ktoré poskytujú odborné stanoviská k návrhom právnych aktov EÚ a návrhom stanovísk SR k nim, najmä pri prioritných návrhoch identifikovaných gestorským ministerstvom.

Kontrolná funkcia výboru sa rozširuje aj na mechanizmus včasného varovania (tzv. early warning system) v rámci Lisabonskej zmluvy. VEZ má možnosť posudzovať súlad návrhov legislatívnych aktov EÚ so zásadou subsidiarity v osemťždňovej lehote. Ak sa uznesie, že návrh nie je v súlade so subsidiaritou, môže iniciovať prijatie odôvodneného stanoviska, ktoré sa zasiela inštitúciám EÚ a môže viesť k uplatneniu tzv. žltej alebo oranžovej karty. Okrem toho môže NR SR na návrh výboru iniciovať aj súdnu kontrolu dodržiavania zásady subsidiarity podaním žaloby na Súdny dvor EÚ ako už bolo spomínané v predchádzajúcich častiach.

Na zabezpečenie výkonu pôsobnosti NR SR v záležitostiach EÚ bol pri Kancelárii NR SR zriadený Odbor pre európske záležitosti, ktorý pripravuje odborné podkladové materiály na rokovanie VEZ a podporuje jeho činnosť.

1.1.2.1 Predbežné stanovisko a stanovisko SR

Kľúčovými nástrojmi v procese tvorby pozícií SR sú predbežné stanovisko a následné stanovisko SR.

Predbežné stanovisko má za cieľ v počiatočnom štádiu legislatívneho procesu EÚ definovať východiskové pozície SR a určiť národné priority pre ďalšiu diskusiu. Pripravuje ho príslušný ústredný orgán štátnej správy, schvaľuje RKS a slúži ako východisko pre zástupcov SR v pracovných skupinách Rady. Vláda alebo poverený člen vlády je povinný najneskôr do štyroch týždňov od doručenia návrhu legislatívneho aktu EÚ predložiť predbežné stanovisko VEZ. Výbor môže s predbežným stanoviskom súhlasiť alebo člena vlády zaviazat' presadzovať inú pozíciu, vrátane možnosti namietat' porušenie zásady subsidiarity.

Stanovisko SR predstavuje konsolidované národné stanovisko na rokovanie Rady EÚ. Návrh stanoviska pripravuje gestorský rezort na základe predbežného stanoviska, doterajších pozícií a výsledkov rokovaní v pracovných skupinách a COREPER-e. Po prerokovaní v Komisii pre záležitosti EÚ schvaľuje návrh stanoviska zodpovedný minister a vláda alebo poverený člen vlády ho predkladá VEZ v dostatočnom časovom predstihu.

Ak výbor stanovisko SR schváli, člen vlády je ním pri zastupovaní SR v orgánoch EÚ viazaný. Odchýliť sa od stanoviska môže len vo výnimočných prípadoch a so zreteľom na záujmy SR; o takomto postupe musí výbor bezodkladne informovať a odôvodniť ho. Výbor môže byť tiež požiadaný o zmenu stanoviska SR. Ak sa výbor nevyjadrí k návrhu stanoviska do dvoch týždňov od jeho predloženia, uplatní sa tzv. tichá procedúra – člen vlády je viazaný predloženým návrhom stanoviska. Ak výbor návrh stanoviska neschváli a zároveň neprijme iné stanovisko, uplatňuje sa princíp konštruktívneho nesúhlasu – člen vlády je viazaný pôvodným návrhom stanoviska.

Vláda má zároveň povinnosť pravidelne informovať VEZ o aktuálnych otázkach prerokúvaných v orgánoch EÚ a každoročne predkladať NR SR správu o záležitostiach súvisiacich s členstvom SR v EÚ. Výbor môže kedykoľvek požiadať vládu alebo povereného člena vlády o správy, informácie, vysvetlenia či odôvodnenia k záležitostiam EÚ.

Obrázok č. 1: Inštitucionálny rámec na národnej úrovni

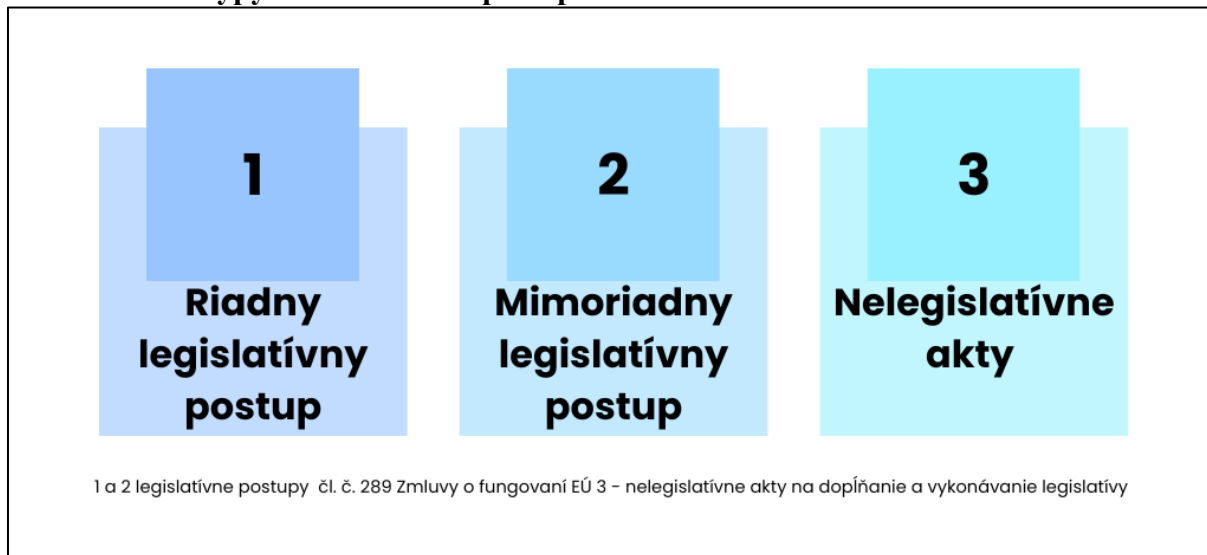


Zdroj: vlastné spracovanie

1.2 Analýza procesu tvorby a schvaľovania právnych aktov na úrovni EÚ

Článok č. 289 Zmluvy o fungovaní EÚ⁵ definuje, čo je legislatívny postup v EÚ a čo sa považuje za legislatívny akt. Týka sa dvoch typov legislatívneho postupu a to riadny legislatívny postup (tzv. (ordinary legislative procedure) a mimoriadny legislatívny postup (tzv. (special legislative procedures). Okrem toho existuje tzv. nelegislatívne rozhodovanie - vykonávacie a delegované akty.

Obrázok č. 2: Typy rozhodovacích postupov EÚ



Zdroj: vlastné spracovanie

Do legislatívneho rozhodovacieho procesu EÚ vstupujú tri kľúčové inštitúcie, ktoré reprezentujú odlišné, navzájom sa dopĺňajúce záujmy. Európsky parlament (ďalej len „EP“) vystupuje ako priamy reprezentant občanov EÚ, Rada Európskej únie vyjadruje pozície vlád členských štátov a Európska komisia (ďalej len „EK“) presadzuje všeobecný (nadmárodný) záujem EÚ a disponuje najmä právom legislatívnej iniciatívy.

1.2.1 Riadny legislatívny postup

Spolurozhodovací postup bol zavedený na základe Maastrichtskej zmluvy (alebo Zmluva o Európskej únii) v roku 1992, ktorou sa zvýšili legislatívne právomoci Európskeho parlamentu. V roku 2009 bol tento postup premenovaný na riadny legislatívny postup na základe Lisabonskej zmluvy a spočíva všeobecne v spoločnom prijímaní legislatívnych aktov Európskym parlamentom a Radou Európskej únie na návrh Európskej komisie. Uplatňuje sa v 85 oblastiach politiky.

Riadny legislatívny postup, teda štandardný spôsob prijímania legislatívnych aktov v EÚ, v ktorom spolurozhodujú EP a Rada na základe návrhu Európskej komisie podrobne upravuje článok 294 Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej len „ZFEÚ“)⁶. Práca Parlamentu na legislatívnom texte sa začína v okamihu, keď od Komisie obdrží návrh právneho aktu. Návrh je pridelený príslušnému parlamentnému výboru a jeden z poslancov Európskeho parlamentu je poverený vypracovaním správy ako spravodajca; pri legislatíve s širším vecným záberom môžu byť vymenovaní aj spoluspravodajcovia z rôznych výborov. Po diskusiách medzi politickými

⁵ Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sk/ALL/?uri=CELEX:12016E289>

⁶ Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_294/oj/slk

skupinami a konzultáciách zameraných na hľadanie kompromisu výbor hlasuje o návrhu správy a prostredníctvom pozmeňujúcich návrhov ho môže meniť a dopĺňať. Schválený text je následne predložený na plenárne zasadnutie, kde Parlament prijatím revidovaného znenia formálne stanovuje svoju pozíciu v prvom čítaní.

Riadny legislatívny postup vymedzuje celý proces od predloženia návrhu Komisiou až po jeho prijatie alebo zamietnutie v troch fázach:

1. **prvé čítanie** - Európsky parlament prijme pozíciu, Rada ju buď schváli a akt je prijatý, alebo prijme vlastnú pozíciu;
2. **druhé čítanie** - Európsky parlament môže pozíciu Rady schváliť, odmietnuť alebo navrhnúť zmeny; Rada tieto zmeny môže schváliť alebo nesúhlasom vyvolá zmierovacie konanie;
3. **zmierovacie konanie** - zmierovací výbor zložený rovnakým dielom zástupcov EP a Rady sa pokúsi dosiahnuť spoločný návrh; ak uspeje, EP a Rada majú obmedzený čas na jeho formálne prijatie, inak akt zaniká.

V ktorejkoľvek fáze legislatívneho postupu s cieľom vyriešiť otvorené otázky sa môže uskutočniť trialóg, ktorému predsedá spoluzákonodarca. Komisia má úlohu sprostredkovateľa medzi stranami. Ide o neformálne rokovanie medzi inštitúciami, na ktorom sa zúčastňujú zástupcovia Európskeho parlamentu, Rady Európskej únie a Európskej komisie. Cieľom trialógu je dosiahnuť predbežnú dohodu o legislatívnom návrhu, ktorá je prijateľná pre Parlament aj Radu, čiže spoluzákonodarcov. Predbežnú dohodu potom musí každá z týchto inštitúcií prijať svojimi formálnymi postupmi. Avšak stretnutia v rámci neformálneho trialógu nemožno zamieňať so zasadnutiami Zmierovacieho výboru, ktoré sú oficiálnym krokom riadneho legislatívneho postupu po druhom čítaní. V oboch prípadoch sú zastúpené všetky tri uvedené inštitúcie, avšak cieľom je v prípade trialógu predbežná dohoda a v prípade Zmierovacieho výboru dohoda o spoločnom návrhu.

Článok 294 Zmluvy o fungovaní EÚ detailne vymedzuje aj časové rámce, v ktorých sa riadny legislatívny postup musí odohrať. Európsky parlament má po doručení pozície Rady v prvom čítaní **tri mesiace** na to, aby ju buď schválil, odmietol, alebo k nej prijal pozmeňujúce návrhy; ak v tejto lehote nekoná, návrh sa považuje za prijatý v znení Rady. Rovnako tri mesiace má Rada na to, aby sa po obdržaní pozmeňujúcich návrhov Parlamentu rozhodla, či ich všetky schváli (a akt prijme), alebo ich neschválením otvorí cestu k zmierovaciemu konaniu. Následne Zmierovací výbor disponuje **šesťtýždňovou** lehotou na dosiahnutie spoločného textu a po jeho schválení majú Parlament a Rada každý **d'alších šesť týždňov** na formálne prijatie aktu; ak tak neurobia, návrh sa považuje za neprijatý. Všetky lehoty troch mesiacov a šiestich týždňov možno na iniciatívu Parlamentu alebo Rady predĺžiť najviac o jeden mesiac a dva týždne. Tým článok 294 presne určuje, kedy legislatívny proces ešte prebieha a v ktorom momente sa návrh „automaticky“ považuje za neprijatý, ak inštitúcie nekonajú v stanovenom čase.

Zároveň článok osobitne rieši situácie, keď návrh legislatívneho aktu nepochádza od Komisie, ale z iniciatívy skupiny členských štátov, na základe odporúčania Európskej centrálnej banky alebo na žiadosť Súdneho dvora EÚ. V týchto prípadoch sa neuplatnia niektoré ustanovenia o úlohe Komisie (povinnosť predložiť návrh, vyjadriť svoje stanovisko k pozícii Rady či rozhodovať o tom, kedy musí Rada hlasovať jednomyselne), a Parlament aj Rada sú povinné zasielať Komisii svoje pozície v prvom a druhom čítaní. Komisia tak v týchto „neštandardných“ situáciách nevystupuje ako formálny navrhovateľ, ale ako poradný a mediačný aktér, ktorý môže na žiadosť inštitúcií alebo z vlastnej iniciatívy poskytovať stanoviská a zúčastniť sa na zmierovacom konaní.

1.2.1.1 Formy právnych predpisov

Ciele zakotvené v zmluvách EÚ sa naplňajú prostredníctvom rôznych typov právnych aktov. Časť z nich má záväzný charakter, iné slúžia len ako nezáväzné usmernenie. Niektoré právne akty sa uplatňujú vo všetkých členských štátoch, zatiaľ čo iné sú adresované len vybraným krajinám.

- Záväzné právne akty:

- Nariadenia - uplatňuje sa v celom svojom rozsahu vo všetkých členských štátoch EÚ a nevyžadujú transpozíciu do vnútroštátneho práva.
- Smernice - zaväzujú členské štáty dosiahnuť stanovený výsledok, ale ponechávajú na nich formu a prostriedky; musia byť transponované do vnútroštátnej legislatívy (každá smernica obsahuje konečný termín na transpozíciu).
- Rozhodnutia - sú záväzné v celom rozsahu pre svojich adresátov (konkrétne štáty, podniky alebo jednotlivcov); nevyžadujú transpozíciu, uplatňujú sa priamo voči adresátovi.

Z hľadiska uplatňovania práva EÚ platí, že členské štáty nesú hlavnú zodpovednosť za správne a včasné vykonávanie právnych predpisov EÚ, zatiaľ čo EK plní úlohu dohľadu. Komisia sleduje, či členské štáty včas a v plnom rozsahu transponujú smernice do vnútroštátneho práva a či správne uplatňujú nariadenia a rozhodnutia v praxi. Členský štát má povinnosť vykonať jasnú a presnú notifikáciu (oznámenie) príslušných vnútroštátnych transpozičných opatrení EK.

Ak členský štát smernicu netransponuje, transponuje ju nesprávne alebo všeobecne nesprávne uplatňuje právo EÚ, Komisia ho najprv vyzve na nápravu a pri pretrvávajúcich problémoch ho upozorní v odôvodnenom stanovisku. V prípade, že by požiadavky náležitej transpozície či implementácie právnych predpisov EÚ neboli splnené, EK môže začať konanie o porušení povinností⁷, ktoré môže v krajnom prípade viesť až k rozhodnutiu Súdneho dvora EÚ a uloženiu finančných sankcií. V prípade, že konanie vyústi až do štádia predloženia veci Súdnemu dvoru EÚ a ten rozhodne o nesplnení povinnosti, je členský štát povinný urobiť potrebné opatrenia, aby vyhovel takémuto rozsudku. Ak sa EK domnieva, že členský štát rozsudok Súdneho dvora nesplnil, môže podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ začať druhú fázu konania, ktorá môže opäť vyústiť do predloženia veci Súdnemu dvoru EÚ; v tejto fáze už rozsudok môže obsahovať uloženie finančných sankcií – paušálnej pokuty alebo penále.

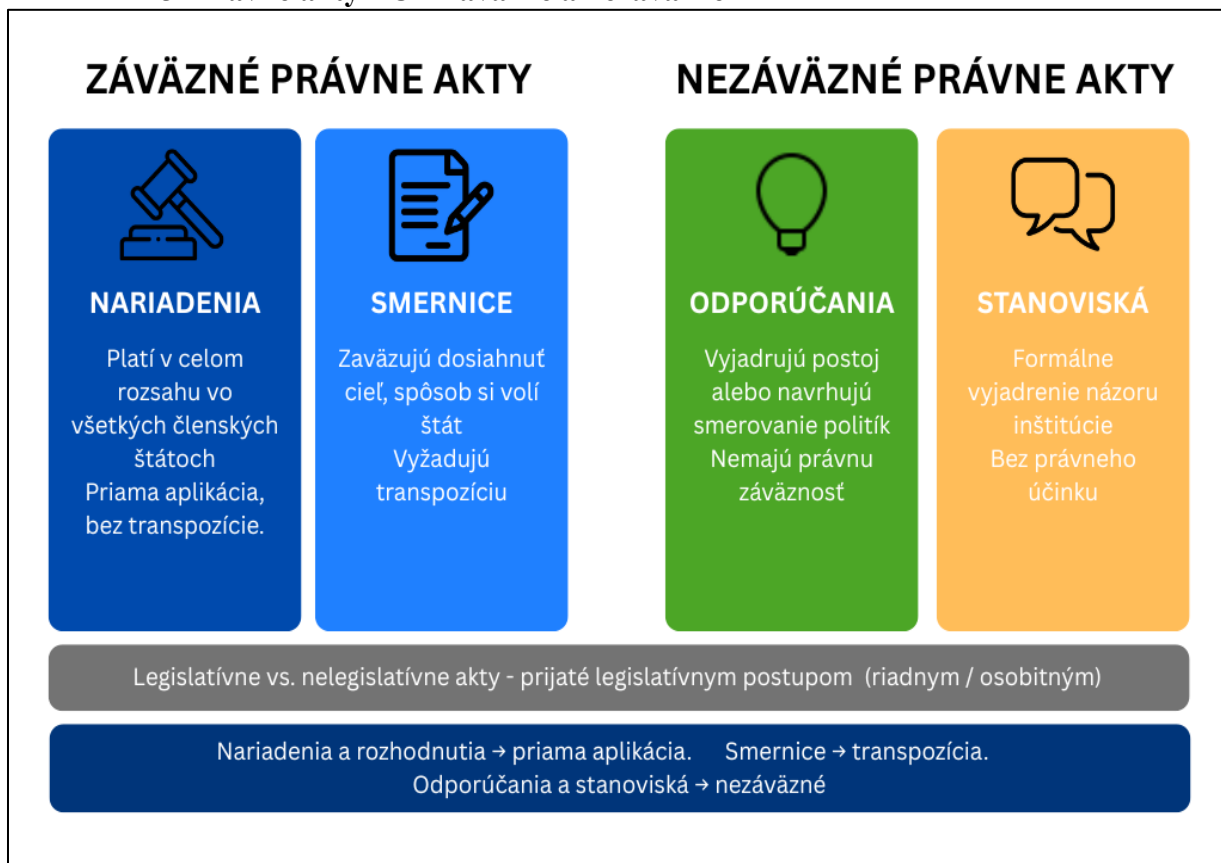
- Nezáväzné právne akty:

- Odporúčania - umožňujú inštitúciám EÚ vyjadriť postoj a navrhnúť smerovanie politik, bez uloženia právnej povinnosti adresátom.
- Stanoviská - slúžia na formálne vyjadrenie názoru inštitúcie EÚ bez právne záväzného účinku voči adresátovi.

Ak sú nariadenia, smernice alebo rozhodnutia prijaté riadnym alebo osobitným legislatívnym postupom, ide o legislatívne akty. Ak sú prijaté iným postupom (napr. ako delegované alebo vykonávacie akty Komisie), majú povahu nelegislatívnych aktov, hoci nesú rovnaké formálne označenie.

⁷ Podľa článku 258 ZFEÚ pre nesplnenie zmluvných povinností (infringement proceedings), dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sk/ALL/?uri=CELEX:12016E289>

Obrázok č. 3: Právne akty EÚ – záväzné a nezáväzné



Zdroj: vlastné spracovanie

Obrázok č. 4: Riadny legislatívny postup v EÚ



Zdroj: vlastné spracovanie

1.2.2 Mimoriadny legislatívny postup

Mimoriadne legislatívne postupy predstavujú odchýlku od riadneho legislatívneho postupu. Uplatňujú sa v špecifických, často citlivejších oblastiach politiky. V týchto postupoch má v praxi dominantné postavenie Rada, zatiaľ čo úloha Európskeho parlamentu je obmedzená na poradenstvo alebo udelenie súhlasu.

Rozlišujú sa dva základné typy:

- **Postup súhlasu (consent)**
Parlament má právomoc prijať alebo zamietnuť legislatívny návrh absolútnou väčšinou hlasov, nemôže však meniť jeho obsah.
- **Konzultačný postup (consultation)**
Parlament môže legislatívny návrh schváliť, zamietnuť alebo navrhnúť jeho zmeny, avšak rozhodujúce slovo má Rada.

Postup súhlasu

V rámci postupu súhlasu môže Rada prijímať legislatívne návrhy až po získaní súhlasu Európskeho parlamentu. Parlament teda rozhoduje o tom, či návrh schváli alebo ho zamietne. Musí tak urobiť absolútnou väčšinou hlasov. Parlament však nemá možnosť návrh pozmeňovať a Rada nemôže jeho nesúhlas prehlasovať.

Postup súhlasu sa ako legislatívny postup používa napríklad pri prijímaní nových právnych predpisov v oblasti boja proti diskriminácii a uplatňuje sa aj vtedy, keď sa podľa článku 352 Zmluvy o fungovaní EÚ použije všeobecný právny základ založený na zásade subsidiarity – v týchto prípadoch má Parlament právo veta.

Súhlas Parlamentu je nevyhnutný aj pri viacerých nelegislatívnych postupoch, napríklad:

- pri prijímaní vybraných medzinárodných dohôd EÚ,
- v konaní podľa článku 7 ZFEÚ (závažné porušenie základných práv),
- pri pristúpení nových členských štátov k EÚ,
- pri vystúpení členského štátu z EÚ.

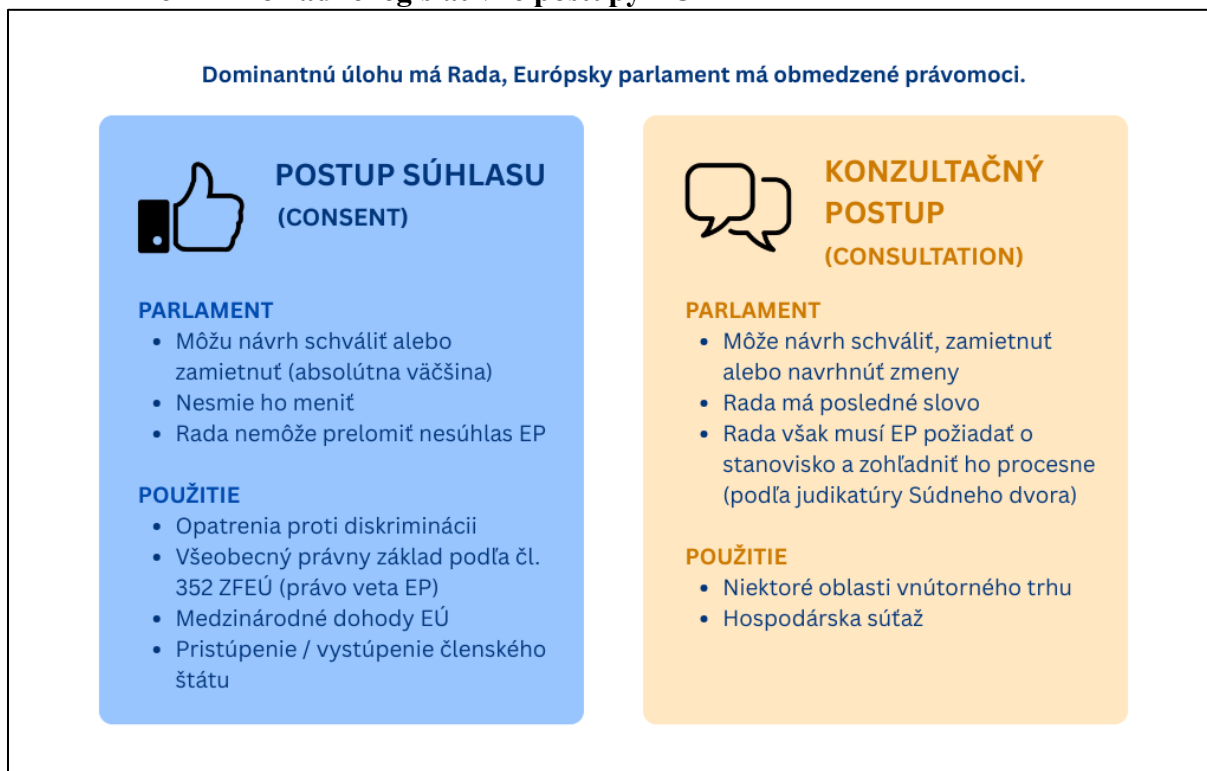
Konzultačný postup

V rámci konzultačného postupu Rada prijíma legislatívny návrh po tom, čo Európsky parlament predloží svoje stanovisko. Parlament môže návrh schváliť, zamietnuť ho alebo navrhnúť jeho zmeny.

Rada nie je právne viazaná tým, aby stanovisko Parlamentu zohľadnila, avšak podľa judikatúry Súdneho dvora nesmie prijať rozhodnutie bez toho, aby o stanovisko EP požiadala a reálne ho obdržala.

Konzultačný postup sa uplatňuje v niekoľkých špecifických oblastiach, napríklad pri výnimkách z pravidiel vnútorného trhu či v oblasti práva hospodárskej súťaže.

Konzultácia s Parlamentom sa vyžaduje aj pri niektorých nelegislatívnych postupoch, napríklad pri prijímaní medzinárodných dohôd v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky.

Obrázok č. 5: **Mimoriadne legislatívne postupy EÚ**

Zdroj: vlastné spracovanie

1.2.3 Vykonávacie a delegované akty

Právomoc prijímať delegované alebo vykonávacie akty sa za určitých podmienok môže preniesť na EK. V riadne odôvodnených osobitných prípadoch a prípadoch stanovených v článkoch 24 a 26 ZFEÚ sa vykonávacie právomoci môžu zveriť aj Rade.

Vykonávacie akty

Primárnu zodpovednosť za vykonávanie právnych predpisov EÚ nesú členské štáty. V oblastiach, kde sú na zabezpečenie efektívneho fungovania jednotného trhu potrebné jednotné podmienky vykonávania (napríklad v oblasti daní, poľnohospodárstva, vnútorného trhu, zdravia a bezpečnosti potravín a pod.), môže legislatívny akt splnomocniť Európsku komisiu (vo výnimočných prípadoch Radu) na prijímanie vykonávacích aktov.

Postup prijímania vykonávacích aktov

Pred prijatím vykonávacieho aktu Komisia spravidla konzultuje jeho návrh s výborom zástupcov členských štátov. Tento výbor umožňuje krajinám EÚ dohliadať na spôsob, akým Komisia vykonáva splnomocnenie na prijímanie vykonávacích aktov, proces známy ako komitológia. Ide o systém výborov členských štátov, ktoré sa spolupodieľajú na kontrole Komisie pri prijímaní vykonávacích aktov.

Spravidla platí, že:

- v každom výbore sedia zástupcovia všetkých členských štátov,
- zástupcovia členských štátov prostredníctvom hlasovania (najmä v tzv. preskúmvacom postupe) vyjadrujú podporu alebo nesúhlas s návrhom vykonávacieho aktu,

- výsledok hlasovania určuje, či Komisia môže návrh prijať, musí ho upraviť, alebo ho nemôže prijať vôbec.

Komitológia tak predstavuje kontrolný a koordinačný mechanizmus, ktorý má zabezpečiť, aby vykonávacie akty Komisie rešpektovali preferencie členských štátov, ale zároveň nenarušovali jednotnosť pravidiel na vnútornom trhu.

V rámci programu lepšej právnej regulácie môžu občania a ďalšie zainteresované strany predkladať k návrhu vykonávacieho aktu pripomienky počas štvor-týždňového obdobia pred hlasovaním príslušného výboru o jeho prijatí alebo zamietnutí. Existujú určité výnimky, napríklad v naliehavých situáciách alebo v prípadoch, keď už prebehla predchádzajúca konzultácia.

Prehľad doručených pripomienok je predložený výboru a diskusia, ktorá z nich vyplynie, sa premieta do súhrnnej správy. Táto správa sa následne zverejňuje v komitologickom registri, čo zvyšuje transparentnosť prijímania vykonávacích aktov.

Delegované akty

Komisia prijíma delegované akty na základe poverenia, ktoré je výslovne udelené v samotnom právnom predpise EÚ, teda v legislatívnom akte (nariadení alebo smernici). Ide o mechanizmus, ktorým zákonodarca (Európsky parlament a Rada) prenáša na Komisiu právomoc dopĺňať alebo meniť nepodstatné prvky legislatívneho aktu.

Právomoc Komisie prijímať delegované akt podlieha prísnyim obmedzeniam:

- delegovaným aktom nie je možné meniť podstatné prvky právneho predpisu,
- v legislatívnom akte musia byť jasne vymedzené ciele, obsah, rozsah a trvanie delegovania právomoci,
- Európsky parlament a Rada môžu delegovanie odvolať alebo voči konkrétnemu delegovanému aktu vzniesť námietky.

Postup prijímania delegovaných aktov

Komisia pripravuje a prijíma delegované akty po konzultácii so skupinami expertov, v ktorých sú zastúpení zástupcovia všetkých členských štátov EÚ. Tieto skupiny sa stretávajú pravidelne alebo podľa potreby pri príprave konkrétnych aktov.

V rámci programu lepšej právnej regulácie môžu občania a ďalšie zainteresované strany predkladať pripomienky k návrhu delegovaného aktu počas štvortýždňového obdobia. Existujú určité výnimky, napríklad v naliehavých situáciách alebo v prípadoch, keď už prebehla predchádzajúca konzultácia.

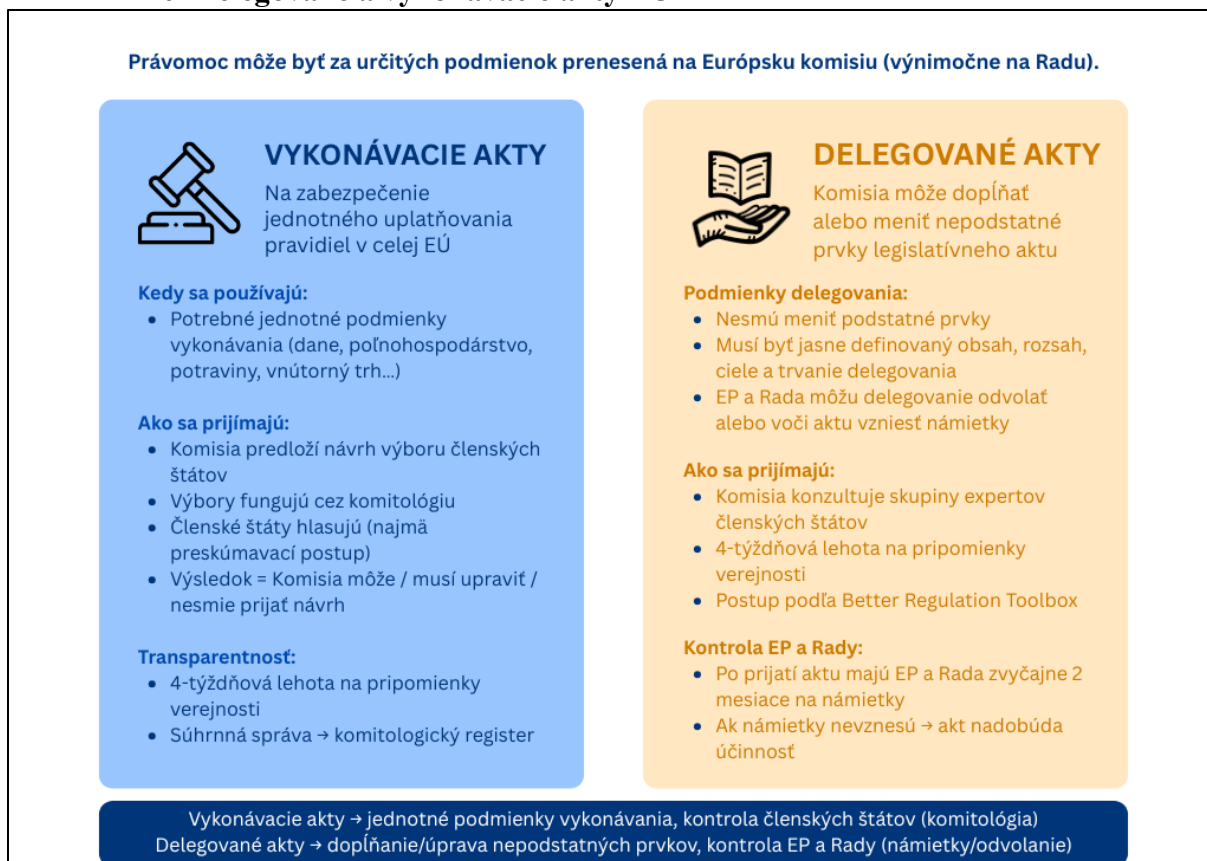
Samotný proces prípravy delegovaných aktov je metodicky rámcovaný tzv. súborom nástrojov lepšej regulácie (Better Regulation Toolbox)⁸, ktorý vydala EK. Tento súbor obsahuje praktické usmernenia a metodiky (napr. k posudzovaniu vplyvov, k zapájaniu zainteresovaných strán či k voľbe vhodného typu právneho nástroja) a má zabezpečiť, aby delegované akty boli proporcionálne, transparentné a dôkazmi podložené.

⁸Dostupné na: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en

Po prijatí delegovaného aktu zo strany Komisie majú Európsky parlament a Rada spravidla dva mesiace na to, aby vyjadrili svoje námietky. Ak námietky nevznášajú, delegovaný akt nadobúda účinnosť. Prijaté akty obsahujú aj dôvodovú správu, v ktorej sú zhrnuté pripomienky a spôsoby, akým boli zohľadnené.

V decembri 2017 bol sprístupnený Medziinštitucionálny register delegovaných aktov⁹, ktorý poskytuje prehľad o celom procese prípravy, prijímania a uplatňovania delegovaných aktov a umožňuje používateľom nastaviť si odber upozornení na dokumenty, ktoré ich zaujímajú.

Obrázok č. 6: **Delegované a vykonávacie akty EÚ**



Zdroj: vlastné spracovanie

1.3 Možnosti vstupu MSP do legislatívneho procesu EÚ

MSP nevstupujú do legislatívneho procesu priamo, ale existuje niekoľko fáz, v ktorých môžu ovplyvniť podobu pripravovaných návrhov, či už samostatne, alebo prostredníctvom svojich profesijných združení a organizácií zastupujúcich podnikateľský sektor. Tieto vstupy sa realizujú najmä prostredníctvom konzultačných mechanizmov na úrovni EÚ a SR.

Keďže detailná analýza bariér, efektívnosti a dobrej praxe je spracovaná v kapitole 3, táto podkapitola poskytuje len mapovanie jednotlivých procesných bodov, v ktorých môžu MSP vstupovať do legislatívneho procesu.

⁹ Dostupné na: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

1.3.1 Možnosti zapojenia MSP na úrovni EÚ

Najväčší priestor na ovplyvnenie legislatívy majú MSP v tzv. predlegislatívnej fáze, keď EK ešte len pripravuje podobu návrhu. Kľúčové je, aby v tomto štádiu disponovali dobre zdôvodneným a vecne podloženým stanoviskom. Najdôležitejší priestor na včasné zapojenie MSP je teda ešte predtým, ako sa legislatívny návrh dostane ku spoluzákonodarcom – EP a Rade.

Výhradné právo iniciovať legislatívne návrhy má EK (tzv. právo iniciatívy), podnet na začatie prípravy novej legislatívy alebo revíziu existujúcej však môže vzniknúť celý rad aktérov - od Európskej rady a Rady EÚ cez EP až po samotných občanov prostredníctvom európskej iniciatívy občanov¹⁰. Komisia pripravuje právne predpisy a politické dokumenty na základe overených faktov a pri zohľadnení stanovísk občanov a zúčastnených strán, v súlade s princípmi lepšej právnej regulácie.

Vo svojom ročnom pracovnom programe prijíma Komisia politický záväzok splniť počas daného kalendárneho roka vybrané priority. V týchto plánoch vymedzuje rozsah pôsobnosti hlavných nových právnych predpisov alebo politík, plánované hodnotenia existujúcich právnych predpisov a tzv. kontroly vhodnosti súboru súvisiacich opatrení, spolu s vysvetlením ich významu. Pri iniciatívach s významným dopadom na hospodárstvo, životné prostredie alebo spoločnosť sa vyžaduje posúdenie vplyvov.

Pri príprave nových iniciatív Komisia zverejňuje tzv. roadmaps alebo počiatočné hodnotenia vplyvov, v ktorých stručne načrtne problém, ciele a možné varianty riešení. V tejto fáze môžu MSP alebo ich zastrešujúce organizácie zaslať písomné pripomienky priamo Komisii a upozorňovať na špecifické potenciálne dopady – ekonomické, sociálne aj environmentálne. Po vypracovaní prvej verzie návrhu Komisia spravidla spúšťa online verejné konzultácie prostredníctvom portálu „Have Your Say“. Ide o jednotný portál, na ktorom môžu zainteresované strany vyjadriť svoje názory a pripomienky k iniciatívam Komisie a prispievať k rozhodovaciemu procesu. Z hľadiska povahy iniciatívy je možné sa zapojiť do verejnej konzultácie vyplnením online dotazníka. Komisia je povinná všetky predložené návrhy vyhodnotiť a použiť ich ako jedno z východísk v ďalších krokoch tvorby politiky.

Po zapracovaní pripomienok EK návrh formálne schváli a predloží ho na ďalšie posúdenie a prijatie EP a Rade. V tejto fáze už MSP vstupujú do procesu spravidla nepriamo, prostredníctvom kontaktov so svojimi zástupcami v európskych strešných organizáciách alebo cez komunikáciu s poslancami EP.

Jednou z nevýhod, ktoré majú podnikatelia na Slovensku z hľadiska možnosti zapájať sa do legislatívneho procesu EK, je, že organizácie zastupujúce zamestnávateľov a podnikateľov nemajú stále zastúpenie v Bruseli. Síce niektoré sú aktívne zapojené do európskych organizácií, napr. BusinessEurope alebo ACA, avšak stanoviská týchto subjektov nie vždy presne odzrkadľujú špecifické záujmy a potreby slovenských MSP.

1.3.2 Tvorba národných pozícií SR a možnosti MSP

Na úrovni SR je možné ovplyvňovať legislatívu EÚ v momente, keď je návrh už v legislatívnom procese a Slovensko formuluje svoje stanovisko. Možnosť zapojiť sa do tohto procesu existuje najmä v rámci medzirezortného pripomienkového konania (ďalej len „MPK“)

¹⁰ Dostupné na: https://citizens-initiative.europa.eu/_sk

a v rámci činnosti rezortných koordinačných skupín (ďalej len „RKS“), spravidla prostredníctvom sektorových zástupcov a zväzov.

Podľa revidovaného dokumentu *Pravidlá tvorby stanovísk Slovenskej republiky k návrhom aktov schvaľovaných Radou Európskej únie* z roku 2024 by mal byť do prípravy stanovísk zapojený aj neštátny sektor vrátane MSP. Pravidlá umožňujú, aby sa do procesu zapájali prostredníctvom RKS, ktoré môžu na svoje zasadnutia prizývať aj zástupcov podnikateľského a občianskeho sektora, alebo priamo prostredníctvom MPK. Gestormi prípravy stanovísk sú jednotlivé ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy; na nich zároveň závisí, do akej miery budú tieto subjekty aktívne pozývať a konzultovať s nimi návrhy stanovísk.

Dokument zároveň výslovne umožňuje, aby neštátne subjekty pripomienkovali návrh predbežného stanoviska v rámci MPK alebo zasielali svoje pozície a návrhy priamo predsedovi príslušnej RKS. V praxi však zostáva otvorenou otázkou, ako často a v akej miere sa neštátny sektor – vrátane MSP – reálne dostáva k možnosti podieľať sa na pripomienkovaní a formovaní národných pozícií SR.

1.4 Identifikované výzvy systému tvorby stanovísk SR z pohľadu MSP

Na základe vyššie uvedenej analýzy možno identifikovať tieto kľúčové systémové slabiny:

1. Reaktívny charakter zapájania SR do legislatívneho procesu EÚ

SR vstupuje do procesu prevažne po formálnom predložení návrhu, pričom absentuje systematické monitorovanie pracovného programu Komisie a vytváranie strategických priorít z pohľadu národných záujmov a MSP.

2. Nedostatočne nastavený mechanizmus včasného hodnotenia dopadov na MSP

Hodnotenie dopadov sa často realizuje až v pokročilej fáze procesu alebo formálne, bez dôsledného uplatnenia SME testu už pri príprave predbežného stanoviska.

3. Časové limity a obmedzená predvídateľnosť konzultácií

Skrátené pripomienkové konania a krátke lehoty znižujú reálnu možnosť MSP zapojiť sa do tvorby národných pozícií.

4. Fragmentovaná koordinácia medzi rezortmi a nedostatočné centrálné riadenie priorít

Chýba jednotný strategický mechanizmus, ktorý by zabezpečoval prepojenie odborných rezortných vstupov s horizontálnym posudzovaním dopadov na podnikateľské prostredie.

5. Limitované kapacity MSP na systematické sledovanie EÚ agendy

Informačné nástroje nie sú dostatočne známe ani používateľsky prístupné, čo znižuje schopnosť MSP reagovať v raných fázach legislatívneho cyklu.

2. Kvantitatívna analýza podielu právnych predpisov prijímaných v NR SR, ktoré vychádzajú z európskej legislatívy

Nasledujúca kapitola sa zameriava na to, do akej miery a akým spôsobom slovenské orgány reagujú na legislatívne iniciatívy EÚ, aký objem slovenskej legislatívy z týchto iniciatív vychádza a do akej miery sú tieto procesy časovo alebo procesne problematické. Zámerom je určiť, ako výrazne je slovenské regulačné prostredie formované právom EÚ, a zároveň analyzovať rýchlosť a kvalitu reakcie SR v jednotlivých fázach legislatívneho cyklu.

Cieľom tejto kapitoly je teda kvantitatívne zhodnotenie rozsahu, v akom legislatíva EÚ formuje právny poriadok SR, a súčasne analyzuje včasnosť a kvalitu reakcie SR na návrhy európskych právnych aktov. Zatiaľ čo prvá kapitola predstavila právny a inštitucionálny rámec systému tvorby stanovísk SR, táto kapitola prináša dátový pohľad - koľko právnych predpisov prijatých v NR SR má pôvod v európskej legislatíve, v ktorých sektoroch je transpozícia najčastejšia a aké sú trendy posledných rokov z hľadiska implementačnej disciplíny.

Súčasťou analýzy je aj preskúmanie včasnosti prípravy predbežných stanovísk SR k návrhom právnych aktov EÚ, a to vo vzťahu k lehotám vyplývajúcim z rokovacieho poriadku NR SR (§ 58a) a príslušných medzirezortných pravidiel. Zákonný rámec predpokladá, že gestor predloží predbežné stanovisko najneskôr do štyroch týždňov od doručenia návrhu právneho aktu a VEZ má následne dva týždne na jeho prerokovanie. Ide o kritické časové okno, v ktorom môže SR ešte účinne formovať svoju pozíciu predtým, ako sa rozhodovanie posunie do rokovania v Rade EÚ a Európskom parlamente.

V nadväznosti na uvedené kapitola posudzuje aj to, do akej miery národný mechanizmus tvorby stanovísk umožňuje včas identifikovať dopady na MSP a reagovať v čase, keď je ešte možné ovplyvniť výslednú podobu európskych právnych predpisov.

2.1 Zmapovanie podielu legislatívy prijatej v NR SR vychádzajúcej z iniciatívy EK

Táto časť sa zameriava na identifikáciu a kvantifikáciu návrhov aktov EÚ, ktoré vstúpili do vnútroštátneho koordinačného mechanizmu SR a boli predmetom procesného spracovania na národnej úrovni. Cieľom nie je analyzovať len formálnu transpozíciu práva EÚ do právneho poriadku SR, ale zachytiť rozsah a charakter európskej legislatívnej agendy, ktorá bola v sledovanom období reálne prerokovávaná v podmienkach SR.

Analýza vychádza zo Systému sledovania európskych záležitostí (ďalej len „SSEZ“), ktorý eviduje procesné kroky spojené s prerokovaním návrhov aktov EÚ v rámci vlády SR, výborov NR SR a príslušných ústredných orgánov štátnej správy.

Predmetom mapovania boli návrhy aktov EÚ, ku ktorým:

- bolo vypracované predbežné stanovisko SR,
- bol identifikovaný gestorský ústredný orgán štátnej správy (ÚOŠS),
- boli zaznamenané procesné kroky v NR SR (najmä rokovanie Výboru NR SR pre európske záležitosti alebo pléna).

Takto definovaný súbor umožňuje zachytiť tie iniciatívy EK, ktoré vstúpili do oficiálneho národného koordinačného procesu a boli predmetom inštitucionálneho spracovania zo strany SR.

Metodika spracovania údajov

Údaje boli získané zo systému SSEZ za obdobie rokov 2019 - 2025. Pri každom návrhu aktu boli analyzované najmä tieto premenné:

- CELEX označenie návrhu,
- typ aktu (smernica, nariadenie, rozhodnutie, delegovaný alebo vykonávací akt),
- dátum zverejnenia návrhu,
- dátum vypracovania predbežného stanoviska SR,
- gestorský ÚOŠS,
- procesné kroky v NR SR (vrátane uznesení výboru alebo pléna).

Pre účely interpretácie dopadov na MSP boli návrhy následne tematicky kategorizované podľa oblasti politiky (napr. životné prostredie, pracovné právo, dane, digitalizácia, kyberbezpečnosť, ochrana spotrebiteľa a pod.).

Metodické rozlíšenie typu aktov

V databáze SSEZ sú evidované legislatívne akty prijímané riadnym legislatívnym postupom (Európsky parlament a Rada), ako aj delegované a vykonávacie akty prijímané Európskou komisiou.

Z hľadiska hodnotenia možnosti ovplyvnenia návrhu a zohľadnenia dopadov na MSP je však potrebné medzi týmito kategóriami rozlišovať.

Legislatívne akty prijímané riadnym legislatívnym postupom spravidla určujú základné parametre regulácie a predstavujú fázu, v ktorej existuje reálny priestor na formovanie národnej pozície a vplyv členských štátov. Delegované a vykonávacie akty majú prevažne technický alebo implementačný charakter a nadväzujú na už prijatý legislatívny rámec, pričom ich obsah je vo väčšej miere determinovaný základným právnym aktom.

Pri interpretácii výsledkov je preto táto diferenciácia zohľadnená, aby nedošlo k skresleniu rozsahu legislatívnych iniciatív, pri ktorých existoval reálny priestor na politické ovplyvnenie a systematické zohľadnenie dopadov na MSP.

V interpretácii kvantitatívnych údajov sa preto osobitne zohľadňuje podiel legislatívnych aktov prijímaných riadnym legislatívnym postupom, keďže práve v tejto fáze existuje najväčší priestor na formovanie národnej pozície.

Celkový počet legislatívnych aktov predstavuje právne predpisy prijaté v Slovenskej republike v danom roku podľa databázy Slov-Lex. Novela právneho predpisu bola započítaná ako jeden legislatívny akt bez ohľadu na počet zákonov alebo ustanovení, ktoré menila. Do ukazovateľa zároveň nie sú zahrnuté nariadenia Európskej únie, ktoré sú priamo uplatniteľné bez potreby prijatia vnútroštátneho právneho predpisu.

2.1.1 Podiel legislatívy prijatej v NR SR vychádzajúcej z iniciatívy Európskej komisie v rokoch 2019 až 2025

Analýza právnych predpisov prijatých v SR v rokoch 2019 - 2025 ukazuje, že časť národnej legislatívy bola prijatá v súvislosti s povinnosťami vyplývajúcimi z členstva SR v EÚ. Podiel právnych predpisov s pôvodom v práve EÚ sa v jednotlivých rokoch pohybuje približne medzi 9 % a 22 % z celkového počtu prijatých právnych predpisov (zákony, vyhlášky a nariadenia vlády), pričom ide najmä o transpozície smerníc a implementačné opatrenia nadväzujúce na nariadenia a rozhodnutia EÚ. Hoci tieto právne akty predstavujú menšinu z celkového počtu prijatých predpisov, patria medzi obsahovo najvýznamnejšie, keďže často upravujú oblasti s priamym dopadom na podnikateľské prostredie, verejnú správu a fungovanie vnútorného trhu.

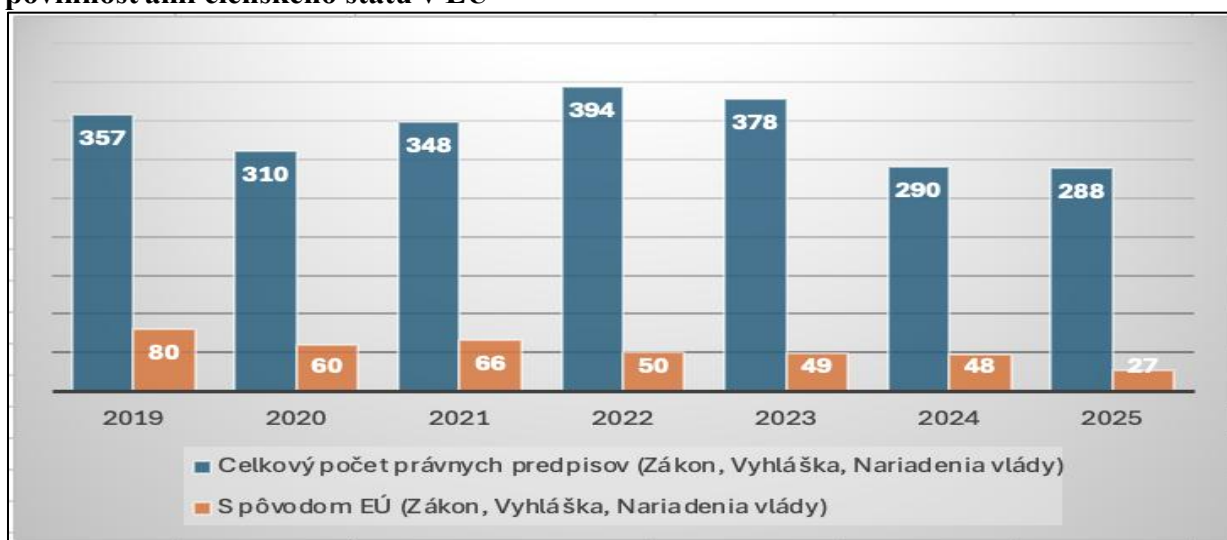
Z hľadiska MSP je dôležité, že transponovaná európska legislatíva sa týka najmä oblastí životného prostredia, dopravy, energetiky, digitalizácie, finančných služieb, daní a ochrany spotrebiteľa - teda sektorov, v ktorých nové povinnosti alebo štandardy môžu zásadne ovplyvniť podmienky podnikania. Preto je kľúčové, aby SR včas a kvalitne reagovala na legislatívne iniciatívy EK a aby mali slovenské MSP možnosť vstupovať do procesu ešte pred tým, než sa európske pravidlá transponujú do národnej legislatívy.

Tab. č. 1: Podiel legislatívy s pôvodom v EÚ (2019 - 2025)

Rok	Celkový počet právnych predpisov (zákony, vyhlášky a nariadenia vlády)	S pôvodom EÚ (zákony, vyhlášky a nariadenia vlády)	Podiel (%)
2019	357	80	22,41%
2020	310	60	19,35%
2021	348	66	18,97%
2022	394	50	12,69%
2023	378	49	12,96%
2024	290	48	16,55%
2025	288	27	9,38%

Zdroj: EUR-LEX, Slov – Lex a vlastné spracovanie

Obrázok č. 7: **Podiel zákonov, novelizácií a súvisiacich právnych predpisov vyvolaných povinnosťami členského štátu v EÚ¹¹**

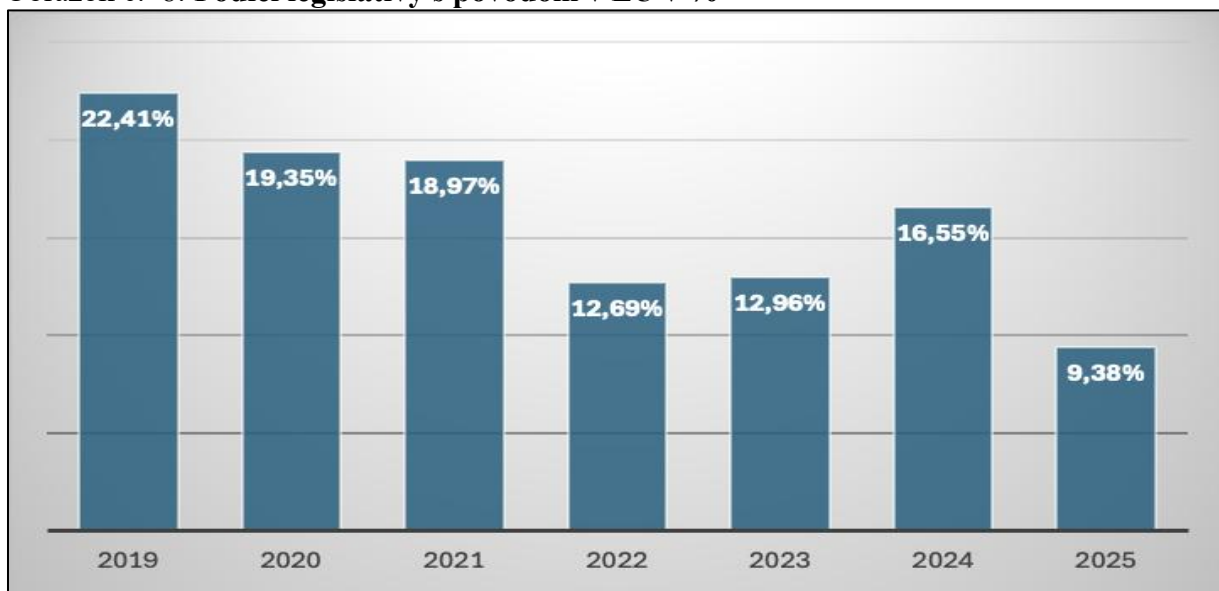


Zdroj: EUR-LEX, Slov – Lex a vlastné spracovanie

Podiel právnych predpisov vychádzajúcich z práva EÚ sa v rokoch 2019-2025 pohyboval v rozpätí 9 - 22 %. Najvyšší podiel legislatívy odvodený od práva EÚ bol zaznamenaný v roku 2019 (22,41 %), kedy sa prijalo najviac transpozičných a implementačných predpisov.

Najnižší podiel bol zaznamenaný v roku 2025 (9,38 %), čo môže súvisieť so zníženým objemom prijatých právnych predpisov EÚ.

Obrázok č. 8: **Podiel legislatívy s pôvodom v EÚ v %**



Zdroj: EUR-LEX, Slov - Lex a vlastné spracovanie

¹¹ Poznámka: Celkový počet predstavuje právne predpisy prijaté v SR v danom roku podľa databázy Slov-Lex (zákony NR SR, nariadenia vlády, vyhlášky ministerstiev a opatrenia ÚOŠS). V prípade novely bol legislatívny akt započítaný ako jeden právny predpis bez ohľadu na počet zákonov alebo ustanovení, ktoré novela menila. Za legislatívu s pôvodom v práve EÚ sú považované predpisy obsahujúce CELEX odkaz na právny akt EÚ (smernica, nariadenie, rozhodnutie alebo vykonávací či delegovaný akt), identifikovaný v databáze Slov-Lex a overený v databáze EUR-Lex. Nariadenia EÚ, ktoré sú priamo uplatniteľné bez potreby prijatia vnútroštátneho predpisu, preto nie sú v tomto ukazovateli plne zachytené.

Analýza právnych predpisov prijatých v SR v rokoch 2019-2025 ukazuje, že aj keď transponovaná legislatíva EÚ tvorí len menšiu časť celkovej legislatívnej produkcie, jej význam pre regulačné prostredie a podnikateľský sektor najmä pre MSP je výrazný. Preberané akty sa koncentrujú do niekoľkých kľúčových oblastí, ktoré zásadne formujú rámec podnikania: životné prostredie a obehové hospodárstvo, energetika, doprava, finančný trh a dane, digitálny a mediálny trh, ochrana spotrebiteľa a pracovné právo.

Sledované obdobie rokov 2019 až 2025 sme rozdelili pre lepší prehľad do 2 fáz. V prvej fáze sledovaného obdobia (2019-2021) dominujú transpozície v oblasti životného prostredia (odpady, obaly, emisie, kvalita ovzdušia, chránené územia) a dopravy (mýto, technické kontroly, bezpečnosť cestnej, železničnej a námornej dopravy). Paralelne rastie význam vnútorného trhu a technických noriem, kde sa harmonizujú pravidlá pre uvádzanie výrobkov na trh, bezpečnosť výrobkov a technické požiadavky na zariadenia. Výrazným motívom sú tiež finančné služby a dane (boj proti praniu špinavých peňazí, daňová spolupráca, DPH, spotrebné dane) a postupne silnie aj digitálna agenda, kulminujúca prijatím nového zákona o elektronických komunikáciách v roku 2021. Z pohľadu MSP ide o kombináciu rastúcej regulačnej záťaže v oblasti súladu s normami a zároveň o tlak na digitalizáciu, transparentnosť a bezpečnosť.

Druhá fáza (2022-2025) prináša kvalitatívny posun, do popredia sa dostávajú komplexné legislatívne balíky EÚ - energetická a klimatická politika, digitálne a mediálne služby, autorské právo v digitálnom prostredí, rozšírená ochrana spotrebiteľa, ako aj zásahy do finančného trhu, účtovníctva a daňovej oblasti. Súčasne pokračuje tlak na podniky v sfére environmentálnych povinností (EIA, priemyselné emisie, odpady, kvalita palív) a rozvíja sa legislatíva v oblasti pracovného práva, mobility pracovníkov a minimálnych miezd. V rokoch 2024 a 2025 vidno aj výrazný nárast komplexných transpozícií v trestnom práve a v oblasti kapitálových trhov a krízového riadenia finančných inštitúcií.

Transpozície v rokoch 2019-2025 naznačujú posun od harmonizácie technických a sektorových pravidiel k regulácii, ktorá vytvára širšie trhové rámce (energetika, digitálne služby, finančný trh, spotrebiteľské právo). To zvyšuje požiadavky na compliance, reporting a interné procesy MSP, no zároveň otvára nové príležitosti v zelených technológiách, energetických službách, digitálnych riešeniach a poradenstve v oblasti udržateľnosti a transparentnosti.

Tab. č. 2: Počet transpozícií podľa sektorov (2019 - 2025)

Sektor	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Životné prostredie	16	11	21	6	18	4	5
Energetika	4	5	2	7	3	1	1
Doprava a mobilita	12	9	9	7	2	7	3
Dane, DPH, finančný trh	8	8	9	6	4	9	6
Digitalizácia a kyberbezpečnosť	4	4	6	0	0	0	0
Médiá a audiovizuálne služby	0	0	0	3	0	0	0
Ochrana spotrebiteľa a bezpečnosť výrobkov	10	7	0	2	2	5	0
Pracovné právo a sociálne politiky	4	5	3	2	2	3	1
Zdravotníctvo a lieková politika	2	4	3	5	3	6	1
Poľnohospodárstvo	6	3	4	5	5	2	5
Vnútorný trh, podnikanie a obchodné právo	14	4	5	4	6	6	3
Bezpečnosť a vnútorné veci	0	0	4	3	4	5	2

Zdroj: EUR-LEX, Slov-Lex, vlastné spracovanie

Tab. č. 2 zachytáva sektorové rozdelenie transpozícií práva EÚ v rokoch 2019 – 2025 (bez čisto notifikačných aktov). Údaje potvrdzujú, že legislatíva s pôvodom v EÚ sa dlhodobo koncentruje najmä do oblastí životného prostredia, energetiky, daní a finančného trhu, dopravy, vnútorného trhu a vybraných regulačných sektorov s priamym dopadom na podnikateľské prostredie.

Životné prostredie patrí medzi najvýraznejšie zastúpené oblasti počas celého obdobia. Po relatívne vysokých hodnotách v rokoch 2019 (16) a 2020 (11) dochádza k výraznému nárastu v roku 2021 (21) a opäťovne v roku 2023 (18). Rok 2022 predstavuje prechodný pokles (6) a rok 2024 dosahuje najnižšiu hodnotu (4), pričom v roku 2025 je opäť mierny nárast (5). Ide o oblasť s výraznými medziročnými výkyvmi v počte transpozícií, ktoré sa premietajú do postupného sprísňovania regulačných požiadaviek najmä v oblasti odpadového hospodárstva, emisií, kvality ovzdušia a environmentálnych povolení.

Energetika vykazuje relatívne stabilné, no nižšie absolútne počty, s výrazným vrcholom v roku 2022 (7), ktorý súvisí s transpozíciou balíkov v oblasti energetickej efektívnosti a obnoviteľných zdrojov. V ostatných rokoch sa pohybuje medzi 1- 5 transpozíciami ročne. Hoci početne nejde o dominantný sektor, regulačný dopad na náklady a investičné plánovanie podnikov je vysoký.

Doprava a mobilita patrí medzi tradične silné sektory v prvej polovici sledovaného obdobia (2019 - 2022). Rok 2023 predstavuje výrazný pokles (2), po ktorom nasleduje opätovné zvýšenie v roku 2024 (7) a mierna stabilizácia v roku 2025 (3). Ide najmä o harmonizáciu technických, bezpečnostných a pracovnoprávných štandardov, ktoré majú priamy dopad na dopravcov a logistické MSP.

Dane, DPH a finančný trh tvoria jeden z najstabilnejších sektorov počas celého obdobia. Najvyššiu hodnotu dosahuje rok 2024 (9). Stabilita počtu transpozícií naznačuje kontinuálne prehľbovanie regulácie finančného sektora, daňovej transparentnosti a AML rámca. MSP sú dotknuté priamo aj nepriamo prostredníctvom zvyšujúcich sa administratívnych a reportovacích požiadaviek.

Digitalizácia a kyberbezpečnosť kulminujú v rokoch 2019 - 202, pričom po roku 2021 sa samostatné transpozície v tejto kategórii nevyskytujú. Ide najmä o obdobie intenzívnej implementácie pravidiel pre elektronické komunikácie a digitálne služby.

Médiá a audiovizuálne služby sa samostatne vyskytujú iba v roku 2022 (3), pričom ide o legislatívny balík úzko previazaný s reguláciou digitálnych služieb a online platforiem. Z metodických dôvodov je však v tabuľke vyčlenený ako osobitný sektor.

Ochrana spotrebiteľa a bezpečnosť výrobkov je výrazná najmä v roku 2019 (10) a 2020 (7), následne dochádza k poklesu a opätovnému miernemu nárastu v rokoch 2023 - 2024. Tento sektor priamo ovplyvňuje MSP uvádzajúce výrobky a služby na trh.

Vnútorný trh, podnikanie a obchodné právo patrí medzi systematicky zastúpené oblasti. Ide o reguláciu obchodných spoločností, transparentnosti, uznávania kvalifikácií či korporátneho riadenia.

Poľnohospodárstvo a zdravotníctvo vykazujú stabilné, stredné hodnoty, pričom ide o sektorovo špecifické zásahy s vysokým dopadom na dotknuté odvetvia.

Bezpečnosť, spravodlivosť a vnútorné veci sa výraznejšie objavujú od roku 2021 (4) a následne zostávajú stabilne zastúpené. Tento vývoj odráža posilňovanie regulácie v oblasti trestného práva, justičnej spolupráce, ochrany hraníc, kontroly zbraní a ďalších nástrojov verejnej bezpečnosti.

Celkovo tabuľka potvrdzuje, že transpozície práva EÚ sa dlhodobo koncentrujú do niekoľkých kľúčových regulačných blokov, ktoré systematicky formujú podnikateľské prostredie na Slovensku. Najvýraznejší kumulatívny dopad na MSP majú sektory životného prostredia, daní a finančného trhu, dopravy, energetiky a vnútorného trhu, a to najmä v rokoch s vyššou legislatívnou intenzitou (2021, 2023 a 2024).

2.2 Goldplating ako faktor ovplyvňujúci kvalitu implementácie práva EÚ

Pri transpozícii legislatívy EÚ, najmä smerníc, do vnútroštátneho právneho poriadku členských štátov často platí zásada, že „menej je niekedy viac“. Táto zásada je osobitne významná z pohľadu ochrany podnikateľského prostredia, najmä MSP, ktoré na Slovensku predstavujú približne 99 % všetkých podnikov a vytvárajú takmer 75 % pracovných miest. Z uvedeného dôvodu je nevyhnutné, aby sa legislatíva EÚ preberala spôsobom, ktorý neprekračuje minimálne požiadavky smerníc v častiach predstavujúcich regulačnú záťaž pre podnikateľské subjekty, ako sú napríklad výška sankcií, rozsah povinností či administratívne náklady.

EK označuje goldplating ako postup, pri ktorom dochádza k rozšíreniu alebo sprísneniu požiadaviek nad rámec minimálnych povinností vyplývajúcich z práva EÚ. V aplikačnej praxi sa s ním stretávame najmä v prípadoch, keď transpozíčná norma:

- využíva možnosť odchýliť sa od požiadaviek regulácie EÚ v prísnejšej, širšej alebo viac zaťažujúcej podobe,
- nevyužíva dostupné možnosti menej prísnej alebo menej zaťažujúcej úpravy,
- volí regulačné riešenie s vyššou administratívnou alebo finančnou záťažou, hoci právny akt EÚ umožňuje viacero možností,
- alebo rozširuje pôsobnosť regulácie aj na subjekty a situácie, ktoré smernica výslovne neupravuje.¹²

Goldplating je problematický najmä preto, že pri transpozícii smerníc sa často novelizujú rozsiahle časti vnútroštátnej legislatívy, čo sťažuje rozlíšenie medzi povinnosťami vyplývajúcimi z práva EÚ a povinnosťami pridanými na vnútroštátnej úrovni. V dôsledku toho sa v pripomienkových konaniach neraz stáva, že podnikateľské subjekty alebo ich zastupiteľské organizácie nevznášajú zásadné pripomienky voči povinnostiam, ktoré nie sú vyžadované právom EÚ, pretože nie sú jednoznačne identifikované ako sprísnenie na národnej úrovni.¹³

V reakcii na tieto riziká bola v rámci Plánu obnovy a odolnosti SR, konkrétne v Komponente č. 14, zavedená reforma zameraná na ochranu pred neopodstatneným goldplatingom. Od roku 2022 sa rozlišovanie goldplatingu stalo súčasťou Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov, schválenej uznesením vlády SR č. 383/2022, ktorá je záväzná pre ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy pri príprave návrhov právnych predpisov.

¹² Dostupné na: <https://lepsiezakony.sk/gold-plating-v-slovenskom-pravnom-poriadku/>

¹³ Autorský kolektív: Lepšia ochrana záujmov firiem a podnikateľov v procese tvorby, schvaľovania a implementácie, dostupné na: <https://www.ruzsr.sk/media/0e38d48d-a9d5-4401-851b-6ec396b54126.pdf>

Cieľom tejto reformy je zabrániť neprimeranému rozširovaniu vnútroštátnej legislatívy nad rámec minimálnych požiadaviek práva EÚ a zvýšiť transparentnosť legislatívneho procesu. Využitie goldplatingu pri transpozícii alebo implementácii legislatívy EÚ je preto potrebné považovať za výnimočné a riadne odôvodnené. V prípadoch, keď má goldplating negatívne vplyvy na podnikateľské prostredie, môže viesť k zníženiu konkurencieschopnosti domácich subjektov v porovnaní s krajinami, ktoré implementovali rovnakú reguláciu len v nevyhnutnom rozsahu¹⁴.

Na zabezpečenie transparentnosti legislatívneho procesu zaviedli Legislatívne pravidlá vlády SR a Jednotná metodika viaceré procesné nástroje, najmä povinnosť predkladať aktualizovanú tabuľku zhody, osobitne hodnotiť rozsah goldplatingu v doložke vybraných vplyvov alebo vo všeobecnej časti dôvodovej správy a používať farebné rozlíšenie ustanovení právnych predpisov. Toto rozlíšenie umožňuje jednoznačne identifikovať ustanovenia predstavujúce minimálnu transpozíciu práva EÚ a ustanovenia, ktoré predstavujú národné sprísnenie s vplyvom na podnikateľské prostredie.

Od 1. októbra 2023 sa v praxi posudzovania vplyvov posilnili procesné nástroje na identifikáciu goldplatingu. Ak je súčasťou predkladaného materiálu tabuľka zhody, návrh má vplyv na podnikateľské prostredie a zároveň obsahuje goldplating, predkladateľovi sa odporúča predložiť do Predbežného pripomienkového konania aj informatívne konsolidované znenie právneho predpisu. Ak takéto znenie nie je súčasťou materiálu, farebné rozlíšenie návrhu právneho predpisu zabezpečuje Ministerstvo hospodárstva SR, pričom toto rozlíšenie sa stáva povinnou súčasťou materiálu v medzirezortnom pripomienkovom konaní.

Z pohľadu podnikateľského prostredia je významné, že metodika vytvára predpoklady nielen na identifikáciu goldplatingu, ale aj na jeho kvantifikáciu v prípadoch, keď má vplyv na podnikateľské prostredie. Tým sa posilňuje dôraz na ekonomické dôsledky transpozície a umožňuje sa vecnejšie porovnanie prínosov a nákladov regulačných riešení. Sankcie a pokuty sa pritom kvantifikujú ako nepriame náklady v rámci analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie.

V tejto súvislosti je potrebné uviesť aj vzťah k mechanizmu 1in2out, ktorý predstavuje nástroj kontroly a kompenzácie regulačnej záťaže. Metodika však výslovne stanovuje, že sankcie a pokuty sa síce vyhodnocujú z hľadiska dopadov na podnikateľské prostredie, ale nevstupujú do mechanizmu 1in2out, čo znamená, že ich sprísnenie sa automaticky nevyvažuje znížením iných regulačných nákladov.

Z pohľadu podnikateľského prostredia je dôležité, že metodika vytvára predpoklady nielen na identifikáciu goldplatingu, ale aj na jeho kvantifikáciu v prípadoch, keď má vplyv na podnikateľské prostredie. Tým sa posilňuje dôraz na ekonomické dôsledky transpozície a umožňuje sa vecnejšie porovnanie prínosov a nákladov regulačných riešení. Súčasne metodika upravuje aj zachytenie sankcií a pokút, tie sa síce kvantifikujú v rámci analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie, avšak ako nepriame náklady.

Ministerstvo hospodárstva SR zároveň vedie Register právnych predpisov posúdených z hľadiska ochrany pred neopodstatneným goldplatingom¹⁵, ktorý obsahuje zoznam

¹⁴ Dostupné na: <https://www.economy.gov.sk/podnikatelske-prostredie/reforma-goldplating?csrc=3703147633469312518>

¹⁵ Dostupné na: <https://www.economy.gov.sk/podnikatelske-prostredie/reforma-goldplating/register-pravnych-predpisov-posudenych-z-hladiska-ochrany-pred-neopodstatnenym-goldplatingom?csrc=3703147633469312518>

legislatívnych materiálov, v ktorých bol identifikovaný goldplating s vplyvom na podnikateľské prostredie a ktoré už prešli legislatívnym procesom.

Zavedené nástroje predstavujú významný posun smerom k vyššej transparentnosti transpozície práva EÚ v SR. Ich praktický účinok na obmedzovanie rozsahu goldplatingu však závisí od toho, do akej miery sú využívané ako podklad pre vecnú diskusiu o proporcionalite, nevyhnutnosti a možných alternatívach vnútroštátnych regulačných riešení, a nie len ako formálna súčasť legislatívneho procesu.

2.2.1 Príklady goldplatingu na Slovensku

Zákon č. 106/2024 Z. z. o správcoch úverov a nákupcoch úverov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Podľa dôvodovej správy návrh zákona vytvára novú právnu úpravu v oblasti spravovania a nákupu úverov, pričom jedným z hlavných dôvodov na predloženie návrhu zákona je prebratie požiadaviek ustanovených v smernici Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/2167 z 24. novembra 2021 o správcoch úverov a nákupcoch úverov a o zmene smerníc 2008/48/ES a 2014/17/EÚ nakoľko Slovenskej republike vyplýva povinnosť transponovať citovanú smernicu do vnútroštátneho právneho poriadku na dosiahnutie súladu s legislatívou EÚ.

V rámci návrhu zákona bolo identifikovaných 10 regulácií s goldplatingom s vplyvom na podnikateľské prostredie, pričom dve z nich boli odstránené v priebehu MPK. Výsledná právna úprava tak obsahuje 8 regulácií predstavujúcich goldplating, ktoré boli predkladateľom explicitne identifikované a odôvodnené, pričom pri vybraných reguláciách boli ich vplyvy aj kvantifikované v Analýze vplyvov na podnikateľské prostredie.

Na základe Analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie a tabuľky zhody k zákonu č. 106/2024 Z. z. ide o regulácie uvedené v tabuľke nižšie.

Tab. č. 3: Identifikované regulácie s goldplatingom k zákonu č. 106/2024 Z. z. (po MPK)

	Oblasť / „regulácia“	Smernica	SR úprava	Goldplating	Zdroj
1	Nevyňatie notárov/súdnych úradníkov/advokátov zo pôsobnosti	Smernica umožňuje národnú voľbu – vyňať tieto subjekty	SR nevyužila výnimku	Neužitie menej prísnej výnimky	Analýza vplyvov a tabuľka zhody
2	Podmienky v povolení od NBS (§ 4 ods. 4)	Takúto procesnú úpravu výslovne nevyžaduje	NBS môže ukladať žiadateľovi dodatočné podmienky v povolení	Národné „dotvorenie“ režimu nad minimum	Analýza vplyvov
3	Archivácia dokumentácie – 10 rokov (§ 13 ods. 4)	Pripúšťa výber v rámci rozpätia	Zvolená maximálna lehota	Voľba prísnejšej alternatívy (max. lehota)	Analýza vplyvov
4	Archivácia vybraných dokumentov – 10 rokov (§ 16 ods. 4)	Opäť ponecháva voľbu členskému štátu	Zvolená maximálna lehota	Voľba prísnejšej alternatívy (max. lehota)	Analýza vplyvov
5	Neumožnenie zapojenia fyzických osôb (čl. 17 ods. 4 smernice)	Členské štáty môžu zapojenie povoliť	SR toto nevyužila (v tabuľke zhody)	Neužitie uvoľňujúcej možnosti	Tabuľka zhody

			označené ako GP)		
6	Rozšírenie povinnosti určiť správcu úverov (§ 19 ods. 1–2)	Povinnosť viazaná najmä na spotrebiteľské NPL	Rozšírenie aj na vlastníkov bytov a NBP	Dobrovoľné rozšírenie rozsahu pôsobnosti	Tabuľka zhody
7	Periodicita informovania dlžníka – mesačne (§ 23 ods. 7)	Vyžaduje potvrdenie, periodicitu nestanovuje riešenie cez „trvalý nosič“	Zavedená mesačná periodicita	Konkretizácia nad rámec minima	Tabuľka zhody
8	Informačné povinnosti vo vzťahu k dlžníkovi (§ 23 ods. 2, 4, 7) – kvantifikované	Stanovuje rámcové povinnosti	Rozpracovanie a rozšírenie povinností	Iný typ goldplatingu	Analýza vplyvov (49 834 €)

Zdroj: Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie a tabuľka zhody k zákonu č. 106/2024 Z. z.; vlastné spracovanie. <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29163/1>

Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Podľa dôvodovej správy návrh zákona reaguje na potrebu zabezpečiť transpozíciu smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2464 zo 14. decembra 2022 (tzv. CSRD smernica), ktorou sa menia viaceré právne akty EÚ vrátane smernice 2006/43/ES o štatutárnom audite. Transpozícia sa premieta najmä do zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve, ako aj do ďalších súvisiacich právnych predpisov upravujúcich podnikanie, kapitálový trh a výkon štatutárneho auditu.

Na základe tabuľky zhody k transpozícii smernice 2006/43/ES možno v slovenskej právnej úprave identifikovať tri regulácie predstavujúce goldplating. Ide o prípady, v ktorých vnútroštátna právna úprava presahuje minimálne požiadavky práva EÚ, pričom tieto presahy sú v tabuľke zhody výslovne označené ako goldplating. Identifikácia goldplatingu v tomto prípade vychádza primárne z tabuľky zhody, keďže Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie pri dotknutých ustanoveniach pracuje s kategóriou úplnej harmonizácie práva EÚ.

Goldplating sa v predmetnej právnej úprave prejavuje tromi základnými mechanizmami:

- sprísnením kvalifikačného a certifikačného režimu štatutárnych audítorov,
- rozšírením informačných povinností pri odvolaní alebo odstúpení audítora a
- zavedením dodatočných registračných a poplatkových povinností pre audítorov a audítorské spoločnosti auditujúce subjekty verejného záujmu.

Uvedené prípady predstavujú národné rozšírenie regulačného rámca nad rámec minimálnych požiadaviek práva EÚ.

Tab. č. 4: Identifikácia regulácií s goldplatingom k zákonu č. 431/2002 Z. z.

	Oblasť / „regulácia“	Smernica	SR úprava	Goldplating	Zdroj
1	Podmienky na výkon auditu prostredníctvom certifikátu a detailné kvalifikačné požiadavky	Smernica umožňuje schváliť osoby spĺňajúce minimálne podmienky podľa čl. 4 a čl. 6–10	SR stanovuje povinnosť získať certifikát a vymedzuje viaceré konkrétne kvalifikačné podmienky; v tabuľke zhody označené „Ú GP – N“	Sprísnenie a procesné „dotvorenie“ kvalifikačného režimu nad rámec minima	Tabuľka zhody
2	Oznamovanie odvolania/odstúpenia audítora vrátane dôvodov a rozšírenia adresátov (aj NBS)	Smernica vyžaduje informovanie orgánu verejného dohľadu a primerané vysvetlenie dôvodov	SR zavádza písomné oznámenie do 1 mesiaca, povinnosť uviesť dôvody a v určitých prípadoch informovať aj NBS; „Ú GP – N“	Rozšírenie informačných povinností a spresnenie procesného režimu	Tabuľka zhody
3	Povinná vopred registrácia a ročný registračný poplatok pre audítov auditujúcich SVZ/SOV	Smernica takýto registračný a poplatkový režim explicitne nevyžaduje	SR zavádza povinnosť registrácie do 30. 9. a platenia ročného poplatku (až do 30 000 €); „GP – N“	Zavedenie novej povinnosti a priamej finančnej záťaže	Tabuľka zhody

Zdroj: Tabuľka zhody k transpozícii smernice 2006/43/ES; vlastné spracovanie.

Zákon č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave

Podľa dôvodovej správy Ministerstvo dopravy SR predložilo návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/199.

Cieľom návrhom zákona je transpozícia smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/738 zo 6. apríla 2022, ktorou sa mení smernica 2006/1/ES o používaní vozidiel prenajatých bez vodičov na cestnú prepravu tovaru (Ú. v. EÚ L 137, 16.5.2022).

V rámci transpozície smernice (EÚ) 2022/738 možno v slovenskej právnej úprave identifikovať tri regulácie predstavujúce goldplating. Ide o prípady, v ktorých vnútroštátna úprava presahuje minimálne požiadavky práva EÚ, a to buď voľbou prísnejšej alternatívy, využitím dobrovoľnej sprísňujúcej národnej voľby, alebo národným dotvorením rozsahu pôsobnosti regulácie. Tieto regulácie sú výslovne označené v tabuľke zhody a zohľadnené v Analýze vplyvov na podnikateľské prostredie.

Tab. č. 5: Identifikované regulácie s goldplatingom k zákonu č. 56/2012 Z. z.

	Oblasť / „regulácia“	Smernica	SR úprava	Goldplating	Zdroj
1	Maximálna doba používania prenájatého vozidla z iného členského štátu	Smernica umožňuje členskému štátu stanoviť obmedzenie, minimálne však na 2 po sebe idúce mesiace	SR stanovuje limit 6 mesiacov počas jedného kalendárneho roka	Voľba prísnejšej alternatívy (nad minimum smernice)	Tabuľka zhody + Analýza vplyvov
2	Použitie prenájatého vozidla výlučne nájomcom na účely podnikania	Smernica umožňuje dobrovoľnú národnú voľbu (členský štát môže zaviesť obmedzenia pri použití prenájatých vozidiel)	SR zavádza režim, podľa ktorého môže vozidlo používať výhradne nájomca (vylúčenie širšieho použitia)	Využitie dobrovoľnej sprísňujúcej národnej voľby	Tabuľka zhody
3	Vylúčenie použitia prenájatého vozidla pre cestnú dopravu pre vlastnú potrebu	Smernica explicitne nerieši národné vymedzenie „dopravy pre vlastnú potrebu“ v rámci tejto úpravy	SR viaže použitie prenájatých vozidiel na režim podnikania v cestnej doprave (s ohľadom na vylúčenie „vlastnej potreby“)	Národné dotvorenie rozsahu pôsobnosti regulácie	Tabuľka zhody + Analýza vplyvov

Zdroj: Tabuľka zhody k smernici (EÚ) 2022/738 a Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie; vlastné spracovanie.

Analýza ukazuje, že goldplating v slovenskom legislatívnom prostredí nevzniká náhodne, ale opakovane prostredníctvom rovnakých mechanizmov. Najčastejšie ide o nevyužitie menej prísnych národných volieb, dobrovoľné rozširovanie rozsahu pôsobnosti regulácie EÚ a voľbu najprísnejších alternatív tam, kde smernica ponecháva členským štátom diskrečnú právomoc.

Hoci od roku 2022 existuje formálny rámec na identifikáciu a transparentné označovanie goldplatingu, príklady z praxe ukazujú, že tento mechanizmus funguje skôr ako nástroj ex post legitimizácie než ako nástroj jeho systematickej prevencie. Goldplating je síce identifikovaný, kvantifikovaný a odôvodnený, no len výnimočne je predmetom politického alebo vecného sporu o jeho nevyhnutnosť.

Z pohľadu MSP je problematické najmä to, že dodatočné povinnosti nad rámec práva EÚ sú často nedostatočne identifikovateľné v rozsiahlych transpozičných novelách a stávajú sa súčasťou regulačného prostredia bez jasného odlíšenia od povinností vyplývajúcich priamo z európskej legislatívy.

Goldplating tak v praxi predstavuje významný faktor znižujúci kvalitu implementácie práva EÚ v SR, a to nie pre svoju existenciu ako takú, ale pre absenciu systematického posudzovania jeho proporcionality, nevyhnutnosti a alternatívnych, menej zaťažujúcich riešení.

2.3 Mapovanie oneskorenej prípravy stanovísk SR za posledných 5 rokov

Včasné vypracovanie stanovísk SR je kľúčovým predpokladom pre efektívne ovplyvňovanie legislatívnych procesov EÚ. SR však v porovnaní s očakávanou mierou participácie národných parlamentov a členských štátov v európskom legislatívnom procese vykazuje nízku aktivitu pri predkladaní stanovísk k návrhom legislatívnych aktov EÚ. Aj údaje dostupné na úrovni Európskej komisie naznačujú, že počet stanovísk doručovaných zo strany SR je v sledovanom období veľmi nízky a mechanizmus odôvodnených stanovísk v rámci kontroly subsidiarity sa uplatňuje len minimálne. Z metodického hľadiska preto táto podkapitola analyzuje prednostne predbežné stanoviská, ktoré predstavujú prvý formálny výstup národného postupu po doručení návrhu právneho aktu EÚ a zároveň poskytujú najvhodnejší podklad na identifikáciu príčin časových sklzov v príprave stanovísk.

V nadväznosti na uvedené táto časť systematicky mapuje najmä:

- počet prípadov, v ktorých bolo predbežné stanovisko predložené oneskorene alebo nebolo predložené vôbec,
- priemernú dĺžku meškania medzi doručením návrhu Európskej komisie a vypracovaním predbežného stanoviska,
- rezorty, ktoré vykazujú najčastejšie omeškania.

Cieľom tejto časti je identifikovať systémové bariéry, ktoré bránia SR vstupovať do legislatívneho procesu EÚ včas, a pomenovať riziká pre MSP - najmä právnu neistotu, zvýšené administratívne a adaptačné náklady a oneskorenú prípravu na budúce regulačné požiadavky.

2.3.1 Pravidlá tvorby stanovísk SR k návrhom aktov EÚ

Prvé nastavenie pravidiel spolupráce pre tvorbu stanovísk k návrhom legislatívnych a iným aktom EÚ bolo schválené uznesením vlády SR č. 627 z 27. októbra roku 2013. Materiál nadväzoval na uznesenie č. 708/2012, ktorý ukladal MVaEZ SR zabezpečiť vypracovanie materiálu Systém tvorby stanovísk k návrhom legislatívnych aktov Európskej únie a systém a stav koordinácie realizácie politík Európskej únie. Cieľom tohto dokumentu bolo zefektívniť pravidlá spolupráce pre tvorbu stanovísk medzi ústrednými orgánmi štátnej správy a tiež vo vzťahu k neštátnemu sektoru. Do celého procesu boli doplnené zmeny v systéme tvorby stanovísk, ktoré posilnili monitorovaciu a kontrolnú úlohu parlamentu, najmä upresnenie mechanizmu včasného varovania, vďaka ktorému NR SR získala väčšie možnosti pre kontrolu návrhov legislatívy EÚ z hľadiska ich subsidiarity a proporcionality. Slovenský parlament tým vlastne získal možnosť kontrolovať či návrhy legislatívy EÚ nezasahujú do právomocí SR ako členskej krajiny EÚ. Vzhľadom na nevyužité možnosti najmä pre zlepšenie systému tvorby stanovísk počas slovenského predsedníctva v Rade EÚ v druhej polovici roku 2016 a tiež pandémie COVID-19 a s ňou súvisiace obmedzenia vo fungovaní vlády a parlamentu ukázali potrebu zlepšenia systému tvorby stanovísk¹⁶. Preto v roku 2023 vláda vo svojom programovom vyhlásení schváleným Uznesením vlády č. 590/2023 vo vzťahu k európskej politike uviedla, že „*vláda je pripravená predložiť opatrenia na zdokonalenie mechanizmu tvorby a obsahu stanovísk Slovenskej republiky k návrhom aktov Európskej únie*“.¹⁷ Preto bol v roku 2024 schválený dokument Pravidlá tvorby stanovísk Slovenskej republiky k návrhom aktov schvaľovaných Radou Európskej únie. Tieto pravidlá sú aktualizáciou procesu systému

¹⁶ Aut. kolektív: Lepšia ochrana záujmov firiem a podnikateľov v procese tvorby, schvaľovania a implementácie, dostupné na: <https://www.ruzsr.sk/media/0e38d48d-a9d5-4401-851b-6ec396b54126.pdf>

¹⁷ Dostupné na: https://www.vlada.gov.sk/site/assets/files/1694/programove_vyhlasenie_vlady_sr.pdf, str. 82

tvorby stanovísk z roku 2013, avšak samotné MZVaEZ SR zodpovedné za koordináciu európskych záležitostí v predkladacej správe k materiálu vyjadrilo nespokojnosť s rozsahom prijatých zmien: „*Tento systém si vyžaduje ešte hlbšiu reformu ako je obsiahnutá v predkladanom materiáli. Tá však nie je možná bez toho, aby sa systém koordinácie európskych záležitostí v Slovenskej republike netransformoval do zákonnej podoby. Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky má v zámere navrhnúť túto transformáciu v čo najkratšom čase. Jednou z hlavných úloh, ktoré bude potrebné v rámci zákonnej úpravy vyriešiť, je zrealizovanie lehôt na predkladanie predbežných stanovísk Národnej rade Slovenskej republiky*“¹⁸. Čo znamená, že pripustilo, že začne pracovať na návrhu zákona, ktorý dá systému tvorby stanovísk nový zákonný rámec.

Pri bližšom porovnaní oboch dokumentov, aktualizovaný systém z roku 2024 je formálnejší a inkluzívnejší, zavádza sa povinnosť zapojenia neštátneho sektora, pod čím sa rozumejú zástupcovia zamestnávateľov, zamestnancov, podnikateľské a záujmové združenia či predstavitelia územnej samosprávy a iných mimovládnych organizácií. Avšak akým spôsobom je otázne, keďže z hľadiska konzultačného procesu s neštátnym sektorom sa v dokumente nachádza len veta: „*Ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy umožnia zástupcom neštátneho sektora participovať na procese tvorby stanovísk k návrhom aktov Európskej únie*“.¹⁹ Avšak v čl. 5 zriaďuje a definuje úloha rezortnej koordinačnej skupiny, ktorá by mala byť „*platformou umožňujúcou účasť zástupcov neštátneho sektora na príprave pozičných dokumentov k návrhom aktov Európskej únie. Za týmto účelom predseda rezortnej koordinačnej skupiny prizýva na zasadnutie zástupcov zamestnávateľov a zástupcov zamestnancov podľa osobitného predpisu a môže prizvať aj ďalších zástupcov neštátneho sektora, ak sa ich prerokúvaný návrh aktu Európskej únie týka a ak prejavia záujem zúčastniť sa zasadnutia. V prípade, ak príslušný návrh aktu Európskej únie zasahuje do kompetencií iných orgánov a inštitúcií, ich zástupcovia sú prizývaní na príslušné zasadnutie rezortnej koordinačnej skupiny.*“ Osobitným predpisom je tu spomenutý § 3 zákona č. 103/2007 Z. z. o trojstranných konzultáciách, to zn. zákon o tripartite²⁰. Avšak v čl. 5, ods. 3 je uvedené, že „*Každé ministerstvo a ostatné ústredné orgány štátnej správy môžu zriadiť rezortnú koordinačnú skupinu a zabezpečovať jej činnosť v súlade s vlastnou organizačnou štruktúrou, internými predpismi a potrebou prizývania zástupcov neštátneho sektora na jej zasadnutia.*“, to zn., že zavedenie RKS a tým aj prizývanie zástupcov neštátneho sektora je ponechané na samotné ministerstvá alebo ÚOŠS.

Články 11 až 13 špecifikujú postup pri tvorbe stanovísk k návrhom aktov EÚ. Zavádza sa jednotný vzor predbežného stanoviska, obsahujúci subsidiaritu, časový priebeh či vplyvy na MSP. Predbežné stanovisko existovalo už skôr, ale nebolo jednotne štruktúrované. Je na rozhodnutí samotného gestora, či predbežné stanovisko predloží na MPK. Inštrukciu na rokovanie COREPER a inštrukciu na zasadania zástupcov vlád členských štátov na okraj COREPER-u pripravuje Komisia pre európske záležitosti. Návrh stanoviska SR na rokovanie Rady pripravuje gestor na základe dovtedy spracovaných materiálov (predbežné stanovisko, pozícia a inštrukcia) a na základe výsledkov rokovaní príslušných pracovných skupín Rady a COREPERu. Toto stanovisko potom gestor zasiela VEZ a Komisii pre európske záležitosti.

¹⁸ Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29728/1>

¹⁹ Čl. 3 ods. 3 Pravidlá tvorby stanovísk Slovenskej republiky k návrhom aktov Európskej únie, dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29728/1>

²⁰ Zákon č. 103/2007 Z. z. o trojstranných konzultáciách na celoštátnej úrovni a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Konzultácie neštátneho sektora rieši článok 14 a to: „Predstavitelia neštátneho sektora majú príležitosť pripomienkovať návrh predbežného stanoviska v rámci medzirezortného pripomienkového konania, prípadne svoje pozície a návrhy môžu rovnako zasielať predsedovi rezortnej koordinačnej skupiny príslušného ministerstva alebo dotknutého z ostatných ústredných orgánov štátnej správy.“ Keďže rozhodnutie predložiť predbežné stanovisko na MPK je na gestorovi, je otázne, ako často sa neštátny sektor má možnosť podieľať na pripomienkovaní a tiež podľa tohto článku sa iniciatíva ponecháva na ňom samotnom alebo sa môžu zástupcovia obrátiť na predsedu RKS.

Na základe výročných správ za roky 2019 až 2024 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality a o vzťahoch s národnými parlamentmi je vidieť, že Slovensko je podľa týchto správ s dvoma stanoviskami na spodných priečkach aktívnych krajín.

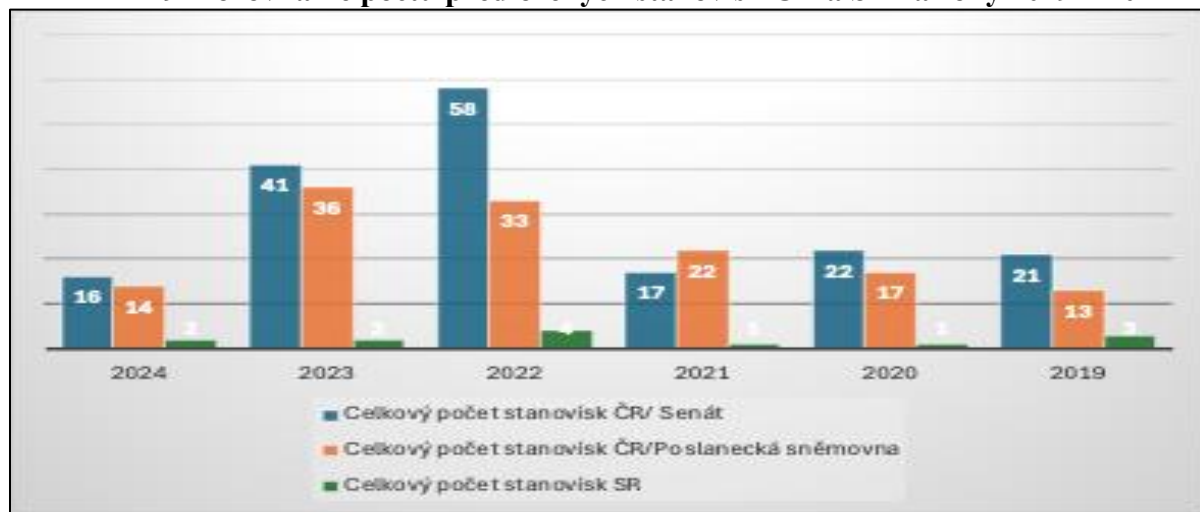
Tab. č. 6: Počet stanovísk SR doručených Komisii v rokoch 2019 – 2024

Rok	Celkový počet stanovísk	Počet odôvodnených stanovísk (protokol č. 2)
2024	2	0
2023	2	0
2022	4	0
2021	1	0
2020	1	0
2019	3	0

Zdroj: Výročné správy za roky 2019 až 2024 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality a o vzťahoch s národnými parlamentmi²¹

Pri porovnaní s krajinami ako je napríklad Česká republika, ktorá figuruje na popredných priečkach aktívnych krajín (v rokoch 2019 a 2023 dokonca český senát predložil najvyšší počet stanovísk spomedzi všetkých krajín), je Slovensko na posledných priečkach aktívnych krajín.

Obrázok č. 9: Porovnanie počtu predložených stanovísk ČR a SR za roky 2019 – 2024



Zdroj: Výročné správy za roky 2019 až 2024 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality a o vzťahoch s národnými parlamentmi²²

²¹ Annual reports on the application of the principles of subsidiarity and proportionality and relations with national Parliaments, European Commission 2019 – 2024. Dostupné na: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national_en?prefLang=sk

²² Annual reports on the application of the principles of subsidiarity and proportionality and relations with national Parliaments, European Commission 2019 – 2024. Dostupné na: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national_en?prefLang=sk

2.3.2 Predbežné stanoviská za roky 2019 – 2025

Na základe vyššie uvedených údajov sme sa v nasledujúcej podkapitole zamerali na porovnanie predbežných stanovísk z časového hľadiska. Mapovanie prípravy stanovísk SR za posledných päť rokov (2019-2025) bolo realizované na základe dát zo Systému sledovania európskych záležitostí (SS EZ). Analýza bola zameraná najmä na nariadenia, smernice a rozhodnutia, ktoré mohli mať priamy alebo nepriamy vplyv na MSP. Doplnkové informácie o legislatívnych aktoch EÚ boli získané aj z portálov EUR-Lex a Slov-Lex²³.

Ako už bolo spomenuté v predchádzajúcej kapitole 1, právny rámec pre postup prijímania stanovísk SR vychádza z ústavného zákona č. 397/2004 Z. Z. O spolupráci NR SR a vlády SR v záležitostiach EÚ. Tento zákon udeľuje NR SR právomoc kontrolovať vládu pri formovaní pozícií SR v európskych záležitostiach, pričom parlament túto právomoc delegoval na VEZ.

SR uplatňuje tzv. mandátny systém. Gestor – člen vlády – predkladá výboru návrhy právne záväzných aktov EÚ a súvisiace dokumenty. Ak výbor schváli návrh stanoviska SR, člen vlády je ním pri rokovaní v orgánoch EÚ viazaný. Ak sa výbor alebo NR SR k návrhu nevyjadrí do 2 týždňov, člen vlády je viazaný predloženým návrhom stanoviska. Odchýlenie sa od schváleného stanoviska je možné len vo výnimočných prípadoch a musí byť bezodkladne zdôvodnené.

Obrázok č. 10: Proces prípravy predbežného stanoviska SR



Zdroj: vlastné spracovanie

Obrázok 10 znázorňuje vnútroštátny postup prípravy predbežného stanoviska SR k návrhom legislatívnych aktov EÚ a identifikuje fázy, v ktorých najčastejšie vznikajú časové sklzy. Ich kumulácia vedie k zníženiu schopnosti SR vstupovať do legislatívneho procesu EÚ v čase, keď je ešte možné ovplyvniť základné parametre pripravovanej regulácie.

V roku 2019 bolo identifikovaných 59 nariadení a rozhodnutí s priamym alebo nepriamym dopadom na MSP. Z tohto počtu bolo 52 predbežných stanovísk zo strany gestorov riadne predložených, zatiaľ čo v 7 prípadoch príslušný rezort nepredložil stanovisko vôbec. Priemerná

process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national_en?prefLang=sk

²³ Metodická poznámka: Údaje uvedené v tejto kapitole vychádzajú zo systému SS EZ. Identifikované legislatívne návrhy EÚ predstavujú všetky prípady, ku ktorým boli príslušné rezorty povinné vypracovať predbežné stanovisko. Súčet počtu predložených predbežných stanovísk a nepodaných stanovísk preto predstavuje 100 % prípadov, ku ktorým sa mal daný rezort vyjadriť.

lehota potrebná na vypracovanie a predloženie stanoviska predstavovala 46,74 dňa²⁴, čo poukazuje na významné časové rezervy v procese a potenciálne oslabenie schopnosti SR efektívne reagovať na legislatívne iniciatívy EÚ.

Tab. č. 7: Predbežné stanoviská podľa rezortu (2019)

ÚOŠS	Počet predbežných stanovísk v roku 2019	Nepodané predbežné stanovisko	Priemerný počet dní vypracovania predloženého stanoviska
MF SR	15	2	37,98
MH SR	11	2	43,36
MD SR	10	0	38,93
MŠVVaM SR	2	1	60
MZVaEZ SR	2	0	21
MpaRV SR	8	1	38,28
MV SR	3	0	45,4
MPSVaR SR	2	1	34
MŽP SR	5	0	36,54
MZ SR	1	0	375

Zdroj: SSEZ a vlastné spracovanie

V roku 2020 bolo identifikovaných 124 nariadení, smerníc a rozhodnutí s priamym alebo nepriamym dopadom na MSP. Z tohto počtu bolo 119 predbežných stanovísk zo strany gestorov riadne predložených, zatiaľ čo v 5 prípadoch príslušný rezort nepredložil stanovisko vôbec. Priemerná lehota potrebná na vypracovanie a predloženie stanoviska predstavovala 48,64 dňa, čo poukazuje na významné časové rezervy v procese a potenciálne oslabenie schopnosti SR efektívne reagovať na legislatívne iniciatívy EÚ.

Tab. č. 8: Predbežné stanoviská podľa rezortu (2020)

ÚOŠS	Počet predbežných stanovísk v roku 2020	Nepodané predbežné stanovisko	Priemerný počet dní vypracovania predloženého stanoviska
MF SR	45	1	49,27
MH SR	12	0	48,40
MD SR	15	0	47,99
MŠVVaM SR	3	0	33,72
MZVaEZ SR	11	0	39,56
MpaRV SR	7	3	45,71
MV SR	4	1	48,49
MPSVaR SR	4	0	39,34
MŽP SR	5	0	45,66
MZ SR	3	0	48,43
MIRRI SR	3	0	72,52
MS SR	1	0	391
Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu	10	0	45,71
NBÚ	1	0	169

Zdroj: SSEZ a vlastné spracovanie

V roku 2021 bolo identifikovaných 99 nariadení, smerníc a rozhodnutí s priamym alebo nepriamym dopadom na MSP. Z tohto počtu bolo 78 predbežných stanovísk zo strany gestorov

²⁴ Priemerná lehota medzi dátumom vydania návrhu Európskou komisiou a vydaním predbežného stanoviska SR predstavovala 46,74 dňa (priemer bol vypočítaný z 52 riadne predložených predbežných stanovísk; prípady, v ktorých stanovisko nebolo vydané, neboli do výpočtu zahrnuté; interval bol počítaný v kalendárnych dňoch).

riadne predložených, zatiaľ čo v 21 prípadoch príslušný rezort nepredložil stanovisko vôbec. Priemerná lehota potrebná na vypracovanie a predloženie stanoviska predstavovala 98,46 dňa, čo poukazuje na významné časové rezervy v procese a potenciálne oslabenie schopnosti SR efektívne reagovať na legislatívne iniciatívy EÚ.

Tab. č. 9: Predbežné stanoviská podľa rezortu (2021)

ÚOŠS	Počet predbežných stanovísk v roku 2021	Nepodané predbežné stanovisko	Priemerný počet dní vypracovania predloženého stanoviska
MF SR	27	2	102,94
MH SR	13	7	106,48
MD SR	13	0	99,40
MŠVVaM SR	1	0	30
MZVaEZ SR	7	0	99,69
MPRV SR	4	3	126
MV SR	6	4	103,81
MPSVR SR	3	0	106,93
MŽP SR	5	1	142,36
MZ SR	1	0	117,60
MIRRI SR	3	1	72,52
MS SR	8	2	103,41
UNMS SR	2	0	117
NBÚ	1	1	
ŠÚ SR	4	0	104,80
PMÚ	1	0	58

Zdroj: SS EZ a vlastné spracovanie

V roku 2022 bolo identifikovaných 92 nariadení, smerníc a rozhodnutí s priamym alebo nepriamym dopadom na MSP. Z tohto počtu bolo 64 predbežných stanovísk zo strany gestorov riadne predložených, zatiaľ čo v 28 prípadoch príslušný rezort nepredložil stanovisko vôbec. Priemerná lehota potrebná na vypracovanie a predloženie stanoviska predstavovala 116,58 dňa.

Rok 2022 predstavuje najhorší rok z hľadiska včasnosti, keď až 30 % stanovísk chýbalo a priemerné meškanie prekročilo 116 dní.

Tab. č. 10: Predbežné stanoviská podľa rezortu (2022)

ÚOŠS	Počet predbežných stanovísk v roku 2022	Nepodané predbežné stanovisko	Priemerný počet dní vypracovania predloženého stanoviska
MF SR	22	4	116,57
MH SR	25	10	119,95
MD SR	6	0	128,04
MŠVVaM SR	1	0	21
MZVaEZ SR	1	0	22
MPRV SR	2	1	112
MV SR	2	1	128
MO SR	1	1	
MK SR	1	0	53
MPSVR SR	1	0	166
MŽP SR	14	3	119,36
MZ SR	1	1	
MIRRI SR	2	1	558
MS SR	5	2	110,20
UNMS SR	3	0	125,43

NBÚ	2	2	
Úrad priemyselného vlastníctva SR	2	2	
PMÚ	1	0	131

Zdroj: SS EZ a vlastné spracovanie

V roku 2023 bolo identifikovaných 138 nariadení, smerníc a rozhodnutí s priamym alebo nepriamym dopadom na MSP. Z tohto počtu bolo 105 predbežných stanovísk zo strany gestorov riadne predložených, zatiaľ čo v 33 prípadoch príslušný rezort nepredložil stanovisko vôbec. Priemerná lehota potrebná na vypracovanie a predloženie stanoviska predstavovala 91,12 dňa, čo poukazuje na významné časové rezervy v procese a potenciálne oslabenie schopnosti SR efektívne reagovať na legislatívne iniciatívy EÚ.

Tab. č. 11: Predbežné stanoviská podľa rezortu (2023)

ÚOŠS	Počet predbežných stanovísk v roku 2023	Nepodané predbežné stanovisko	Priemerný počet dní vypracovania predloženého stanoviska
MF SR	38	6	82,71
MH SR	28	6	93,28
MD SR	11	0	104,80
MŠVVaM SR	1	0	32
MZVaEZ SR	1	0	28
MPRV SR	12	4	92,40
MV SR	7	2	91,64
MO SR	1	1	
MPSVR SR	1	0	83,60
MŽP SR	6	0	102,90
MZ SR	4	1	101,13
MIRRI SR	5	3	92,57
MS SR	5	5	
UNMS SR	1	0	53
NBÚ	2	2	
Úrad priemyselného vlastníctva SR	5	0	53,20
UV SR	2	2	
ŠÚ SR	3	1	86,50

Zdroj: SS EZ a vlastné spracovanie

V roku 2024 bolo identifikovaných 26 nariadení, smerníc a rozhodnutí s priamym alebo nepriamym dopadom na MSP. Z tohto počtu bolo 16 predbežných stanovísk zo strany gestorov riadne predložených, zatiaľ čo v 10 prípadoch príslušný rezort nepredložil stanovisko vôbec. Priemerná lehota potrebná na vypracovanie a predloženie stanoviska predstavovalo 47 dní, čo poukazuje na významné časové rezervy v procese a potenciálne oslabenie schopnosti SR efektívne reagovať na legislatívne iniciatívy EÚ.

Tab. č. 12: **Predbežné stanoviská podľa rezortu (2024)**

ÚOŠS	Počet predbežných stanovísk v roku 2024	Nepodané predbežné stanovisko	Priemerný počet dní vypracovania predloženého stanoviska
MF SR	4	1	48,20
MH SR	9	3	45,21
MPRV SR	4	1	48,83
MV SR	3	2	50
MPSVR SR	2	0	35,87
MIRRI SR	2	2	
UNMS SR	1	0	53
ŠÚ SR	1	1	

Zdroj: SS EZ a vlastné spracovanie

V roku 2025²⁵ bolo identifikovaných 51 nariadení, smerníc a rozhodnutí s priamym alebo nepriamym dopadom na MSP. Z tohto počtu bolo 41 predbežných stanovísk zo strany gestorov riadne predložených, zatiaľ čo v 10 prípadoch príslušný rezort nepredložil stanovisko vôbec. Priemerná lehota potrebná na vypracovanie a predloženie stanoviska predstavovalo 66,51 dní, čo poukazuje na významné časové rezervy v procese a potenciálne oslabenie schopnosti SR efektívne reagovať na legislatívne iniciatívy EÚ.

Tab. č. 13: **Predbežné stanoviská podľa rezortu (2025)**

ÚOŠS	Počet predbežných stanovísk v roku 2025	Nepodané predbežné stanovisko	Priemerný počet dní vypracovania predloženého stanoviska
MF SR	8	1	70,42
MD SR	3	0	69,68
MH SR	13	5	66,63
MPRV SR	4	2	48,83
MV SR	1	0	268
MO SR	3	0	75,12
MPSVR SR	2	0	80,75
MŠVVaM SR	3	0	71,94
MIRRI SR	3	2	75
MZ SR	1	0	99
MZVaEZ SR	1	0	34
MŽP SR	6	0	73,31
UNMS SR	2	0	70
ŠÚ SR	1	0	99

Zdroj: SS EZ a vlastné spracovanie

Z vyššie uvedených dát vyplýva, že SR dlhodobo nedodríava zákonné lehoty na predkladanie predbežných stanovísk. Priemerné meškanie sa v sledovanom období pohybuje od 46 do 116 dní, pričom v extrémnych prípadoch presahuje aj 300 dní.

Meškania sa pritom týkali aj významných legislatívnych iniciatív EÚ s dopadom na podnikateľské prostredie, napríklad nariadenia o harmonizovaných pravidlách spravodlivého prístupu k údajom (Data Act), nariadenia o zákaze výrobkov vyrobených s využitím nútenej práce na trhu EÚ, nariadenia o fluórovaných skleníkových plynch, nariadenia o látkach poškodzujúcich ozónovú vrstvu, ako aj nariadenia o požiadavkách na obehovosť pri navrhovaní vozidiel a nakladaní s vozidlami po skončení životnosti.

²⁵ Údaje za rok 2025 sú uvedené k 09/2025.

Tieto iniciatívy zasahujú do oblastí digitalizácie, environmentálnej politiky, obehového hospodárstva a regulácie vnútorného trhu.

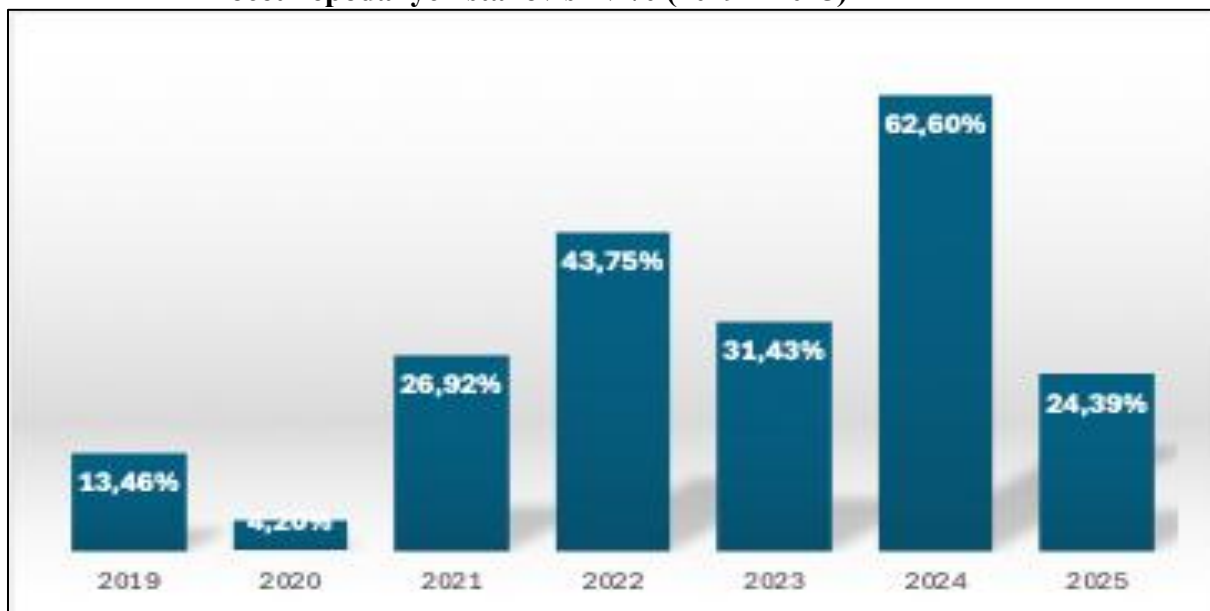
Obrázok č. 11: Podiel nepodaných stanovísk podľa rokov



Zdroj: SSEZ, vlastné spracovanie

V roku 2022 počet nepodaných stanovísk dosiahol 43,75% oproti počtu podaných a v roku 2024 tento počet dosiahol až 62%.

Obrázok č. 12: Počet nepodaných stanovísk v % (2019 – 2025)



Zdroj: SSEZ, vlastné spracovanie

Na základe mapovania oneskorenej prípravy stanovísk SR za roky 2019-2025 možno identifikovať viacero zásadných zistení, ktoré poukazujú na systémové nedostatky vnútroštátnych procesov a zároveň vysvetľujú, prečo Slovensko často nedokáže včas a efektívne ovplyvniť legislatívne návrhy EÚ relevantné pre MSP a podnikateľské prostredie.

Dostupné údaje ukazujú, že meškania a nepodávanie stanovísk nie sú rovnomerne rozložené naprieč rezortmi. Naopak, opakujú sa v niekoľkých rezortoch a sektoroch, ktoré dlhodobo vykazujú nízku kapacitnú pripravenosť, vysokú legislatívnu záťaž alebo nedostatočne fungujúce koordinačné mechanizmy.

MH SR patrí medzi rezorty s najvyšším počtom úplne nepodaných stanovísk naprieč celým sledovaným obdobím. Kým v roku 2019 rezort nepredložil 4 stanoviská, v roku 2021 až 7 a v roku 2022 až 10 stanovísk. V rokoch 2023 a 2025 pokračovali sklzy priemerne s 5 či 6 nepodanými stanoviskami. Ide o rezort s najvyššou opakujúcou sa mierou nesplnenia povinností, najmä vzhľadom na veľký objem hospodárskej a energetickej legislatívy. MŠVVaM SR pri menšom celkovom počte aktov dosahuje výrazné meškania (napr. 60 dní v roku 2019) a nízku aktivitu v predkladaní stanovísk. Cez jednotlivé roky sa ukazuje konzistentný vzorec - málo podaných stanovísk, relatívne vysoké priemerné meškania a limity kapacít pri pokrývaní agendy EÚ. MZ SR vykazuje extrémne meškania - napr. 375 dní v roku 2019, čo predstavuje najvyššiu hodnotu v celom súbore dát. V ďalších rokoch sa meškanie stabilizovalo, no stále sa pohybuje na úrovni 70-120 dní. MIRRI SR vykazuje výrazné kolísanie výkonu a v roku 2022 dosiahlo extrémne meškanie 558 dní - najvyššie meškanie v rámci uvedených rokov. Vzhľadom na to, že MIRRI SR bolo zriadené k 1. júlu 2020, je možné, že toto meškanie súviselo aj s prechodom agendy a nastavovaním nových procesov. MŽP SR nepatrí medzi tie s najväčším počtom nepodaných stanovísk, no výrazne mešká pri podaných stanoviskách. V roku 2021 dosiahol priemer 142 dní, v ďalších rokoch 70-120 dní. MPRV SR opakovane nepredkladá stanoviská, najmä v rokoch 2020 a 2021 (3-krát), 2023 (4-krát). MPSVR SR pri relatívne malom počte aktov vykazuje pravidelné sklzy a vysoké meškania (80-166 dní). Ide najmä o legislatívu v oblasti pracovného práva, sociálneho zabezpečenia a zamestnanosti.

Tab. č. 14: Rezorty s najčastejšími sklzmi pri príprave stanovísk SR (2019–2025)

Rezort	Opakované vysoké meškania (priemer)	Extrémne meškania	Oblasti	Hodnotenie rizikivosti
MH SR	40–90 dní		Hospodárstvo, energetika, priemysel, trh EÚ	Veľmi vysoká
MŠVVaM SR	30–60 dní		Veda, výskum, školstvo	Vysoká
MZ SR	70–120 dní	375 dní (2019)	Zdravotníctvo, lieky,	Veľmi vysoká
MIRRI SR	70–90 dní	558 dní (2022)	Digitalizácia, kyberbezpečnosť	Veľmi vysoká
MŽP SR	70–140 dní		environmentálna legislatíva, odpady	Vysoká
MPRV SR	80–120 dní		Poľnohospodárstvo, potraviny, veterinárne predpisy	Vysoká
MPSVR SR	80–166 dní		Sociálna politika, zamestnanosť, pracovné podmienky	Stredná až Vysoká

Zdroj: Vlastné spracovanie

Legenda k tabuľke

- *Veľmi vysoká rizikovosť* - kombinácia vysokej frekvencie nepodaných stanovísk + výrazné meškania + dopad na dôležité sektory.
- *Vysoká rizikovosť* - pravidelné meškania, sektorová kritickosť, opakujúce sa problémy v jednotlivých rokoch.
- *Stredná až vysoká* - menej aktov, ale disproporčne časté meškania vzhľadom na objem.

Z vyššie uvedenej tabuľky je vidieť, že v kľúčových sektoroch, ako sú digitalizácia, zdravotníctvo a environmentálna politika, dosahuje meškanie stanovísk SR v jednotlivých rokoch stovky dní, čo výrazne obmedzuje schopnosť Slovenska včas a kvalifikovane ovplyvňovať legislatívny proces EÚ.

Hoci právny rámec nastavuje relatívne krátke lehoty na prípravu predbežného stanoviska a jeho následné prerokovanie, praktická realizácia poukazuje na výrazné odchýlky od tohto časového režimu. V analyzovanom období sa predbežné stanoviská v mnohých prípadoch vypracúvali až s niekoľkomesačným oneskorením alebo neboli predložené vôbec, čím sa výrazne znižoval priestor na včasný a vecný vplyv SR na parametre pripravovaných návrhov. Najvýraznejšie sa to prejavilo v roku 2022, keď bolo pri návrhoch s dopadom na MSP identifikovaných 92 relevantných aktov, no 28 predbežných stanovísk nebolo predložených a priemerná lehota prípravy dosiahla 116,58 dňa (t. j. približne štyri mesiace). V roku 2023 bolo z 138 identifikovaných návrhov riadne predložených 105 stanovísk, pričom 33 stanovísk chýbalo a priemerná lehota predstavovala 91,12 dňa. Aj v roku 2024, napriek nižšiemu počtu návrhov (26), zostalo bez stanoviska 10 prípadov a priemerná lehota dosiahla 47 dní. Oneskorenia zároveň nevznikajú iba v jednom bode procesu, ale kumulujú sa na viacerých úrovniach, od rezortnej prípravy, cez medzirezortnú koordináciu až po prerokovanie v NR SR. Pri interpretácii týchto zistení je zároveň potrebné zohľadniť aj personálne a analytické kapacity vyčlenené na koordináciu európskej agendy na národnej úrovni. Schopnosť včas pripravovať predbežné stanoviská k legislatívnym iniciatívam EÚ je totiž vo veľkej miere podmienená dostupnosťou odborných pracovníkov, stabilitou koordinačných mechanizmov a kapacitami jednotlivých rezortov. Rozdiely v administratívnych kapacitách medzi členskými štátmi môžu preto významne ovplyvňovať včasnosť a kvalitu národných pozícií.

V extrémnych prípadoch pritom meškanie dosahovalo aj mimoriadne hodnoty (napr. 558 dní v roku 2022 pri MIRRI SR), čo už prakticky vylučuje možnosť efektívne vstúpiť do rokovaní v čase, keď je ešte možné návrh ovplyvniť. V dôsledku toho sa SR častejšie dostáva do režimu neskorej reakcie na už pokročilý legislatívny proces EÚ, namiesto systematického a včasného spoluutvárania národnej pozície.

3. Analýza možností MSP ovplyvňovať legislatívu

V predchádzajúcich kapitolách bol popísaný proces tvorby legislatívy EÚ, ako aj spôsob, akým SR formuje a presadzuje svoje stanoviská v jednotlivých fázach legislatívneho procesu. Logickým pokračovaním je otázka, do akej miery majú MSP reálnu možnosť vstupovať do týchto procesov a ovplyvňovať podobu právnych aktov, ktoré zásadne ovplyvňujú ich fungovanie. Cieľom tejto kapitoly je preto zhodnotiť, nakoľko sú dostupné mechanizmy participácie pre MSP prístupné, efektívne a využiteľné v praxi, a identifikovať bariéry, ktoré bránia ich plnohodnotnému zapojeniu, či už na úrovni SR, alebo na úrovni EÚ.

Problemátike zapojenia podnikateľského prostredia do tvorby európskej legislatívy sa venovali aj Slovak Business Agency (ďalej len „SBA“) a Združenie podnikateľov Slovenska (ďalej len „ZPS“), ktoré v roku 2023 pripravili publikáciu Sprievodca európskym legislatívnym procesom²⁶. Publikácia poskytuje prehľad fungovania legislatívneho procesu EÚ a identifikuje kľúčové body, v ktorých sa môžu podnikatelia, podnikateľské združenia a ďalší aktéri zapojiť do tvorby európskej legislatívy. Zároveň poukazuje na význam včasného zapájania podnikateľského sektora do prípravy národných pozícií členských štátov a na potrebu posilnenia komunikácie medzi verejnou správou a podnikateľskými organizáciami.

3.1 Možnosti zapojenia MSP do tvorby legislatívy na európskej úrovni

Existujú rôzne možnosti, ako prispieť k tvorbe právnych predpisov EÚ v rôznych fázach - od prípravnej fázy až po návrhy nových právnych predpisov a hodnotenia toho, ako fungujú existujúce právne predpisy. Verejnosť sa môže zapojiť do verejných konzultácií a rôznych mechanizmov poskytovania spätnej väzby v priebehu celého politického cyklu a nahliadnuť do príslušných dokumentov, ako aj adresovaných príspevkov.

Ako už bolo spomenuté v kapitole 1, hlavný priestor na pripomienkovanie legislatívy EÚ je však v rannom štádiu, teda ešte v tzv. predlegislatívnej fáze. Celý proces potom koordinuje MZVaEZ SR v spolupráci s naším Stálym zastúpením pri EÚ v Bruseli a jednotlivými ministerstvami a ÚOŠS.

Hoci výhradné právo predkladať legislatívne návrhy má EK, impulz na začatie prípravy novej legislatívy alebo revízie existujúcich predpisov môže pochádzať od rôznych aktérov. Okrem členských štátov a Európskeho parlamentu ide aj o podnety zo strany verejnosti, vrátane podnikateľov, firiem a ich reprezentatívnych organizácií. EK tak pri príprave legislatívy nereaguje iba na vlastné politické priority, ale aj na identifikované problémy a potreby vyjadrené zo strany hospodárskych a spoločenských aktérov.

Po rozhodnutí o začatí legislatívnej iniciatívy Komisia spúšťa konzultačný proces s odborníkmi, zainteresovanými stranami a verejnosťou, ktorý je spravidla prepojený s posudzovaním ekonomických, sociálnych a environmentálnych vplyvov navrhovanej regulácie. Pre MSP ide o kritickú fázu, v ktorej môžu upozorniť na neprimerané náklady, administratívne zaťaženie alebo praktické problémy pri aplikácii navrhovaných opatrení v podnikateľskej praxi. Kľúčovým formálnym nástrojom, prostredníctvom ktorého Komisia zbiera spätnú väzbu, je portál Verejné konzultácie a spätná väzba („Have Your Say“).

²⁶ Slovak Business Agency; Združenie podnikateľov Slovenska (2023). Sprievodca európskym legislatívnym procesom. Bratislava. Dostupné online: <https://www.zps.sk/novinky/2023/sprievodca-europskym-legislativnym-procesom>

Platforma Európskej komisie Verejné konzultácie a spätná väzba je kľúčovým formálnym kanálom, cez ktorý môže verejnosť predkladať svoje stanoviská k výzvam, tzv. Calls for Evidence, legislatívnym návrhom a ďalším iniciatívam Komisie. Z hľadiska prístupnosti pre MSP je významným prvkom platformy dôraz na viacjazyčnosť, keďže väčšina konzultácií je dostupná vo všetkých 24 úradných jazykoch EÚ (uvádza sa približne 85 %). Táto politika má merateľný efekt, preložené dokumenty získavajú výrazne vyššiu mieru spätnej väzby (uvádza sa približne o 35 % viac komentárov) v porovnaní s verziami dostupnými len v angličtine²⁷.

Komisia zároveň zaviedla funkciu elektronického prekladu („e-translation“), ktorá umožňuje používateľom čítať príspevky, komentáre a pozičné dokumenty v ich vlastnom jazyku. Tento nástroj znižuje jazykové bariéry a môže rozširovať reálne zapojenie MSP a ďalších aktérov z členských štátov, ktoré bežne nepracujú v angličtine. V kontexte Slovenska má tento prvok osobitný význam, keďže jazyková dostupnosť zvyšuje pravdepodobnosť, že sa do konzultácií zapoja aj subjekty bez vlastných kapacít v Bruseli a bez pravidelného monitoringu EÚ agendy.

Táto platforma je však podľa dostupných informácií málo známa na Slovensku a je považovaná za platformu, kde majú možnosť dávať pripomienky len občania a občianske iniciatívy.²⁸ Je málo alebo takmer vôbec využívaná podnikateľskými a zamestnávateľskými organizáciami. Prostredníctvom tohto portálu je možné zasielať pripomienky počas celého legislatívneho procesu až dokonca po ich nadobudnutí účinnosti. Všetky publikované iniciatívy je možné sledovať na webstránke „vyjadrite svoj názor“²⁹, kde je možné zasielať spätnú väzbu.

Na portáli „Have you Say“ je zverejnený legislatívny návrh na pripomienkovanie približne 8 týždňov, potom nasleduje vyhodnotenie pripomienok a interné pripomienkovanie v rámci Komisie. Proces trvá niekedy aj rok. Preto je užitočné portál pravidelne sledovať a monitorovať.

Ďalšou možnosťou pre MSP ako byť informovaný o legislatívnych návrhoch je SME test. Ide o nástroj Európskej komisie, ktorý slúži na systematické posúdenie dopadov pripravovaných legislatívnych návrhov na MSP. Jeho účelom je identifikovať a kvantifikovať náklady a prínosy jednotlivých politických možností pre MSP, čím podporuje uplatňovanie princípu „think small first“ a prispieva k zlepšovaniu podnikateľského prostredia. SME test je zároveň integrálnou súčasťou procesu hodnotenia vplyvov (regulatory impact assessment), ktorý Komisia vykonáva pri významných legislatívnych iniciatívach.

Z metodického hľadiska SME test pozostáva zo štyroch základných krokov. Najprv sa identifikujú podniky, ktoré budú pripravovaným návrhom pravdepodobne dotknuté. Následne prebieha cieľená konzultácia MSP a ich reprezentatívnych organizácií (napr. prostredníctvom SME envoys alebo siete Enterprise Europe Network). Tretím krokom je samotné hodnotenie dopadov na MSP, typicky formou analýzy nákladov a prínosov. Štvrtou fázou je posúdenie alternatívnych politických možností s cieľom znížiť negatívne efekty na MSP alebo - ak sa im nemožno vyhnúť - navrhnuť primerané zmierňujúce opatrenia.³⁰

²⁷ Dostupné na: https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en

²⁸ Autorský kolektív: Lepšia ochrana záujmov firiem a podnikateľov v procese tvorby, schvaľovania a implementácie, dostupné na: <https://www.ruzsr.sk/media/0e38d48d-a9d5-4401-851b-6ec396b54126.pdf>

²⁹ Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives_en?pk_source=medium&pk_medium=social_media_organic&pk_campaign=have_your_say

³⁰ Dostupné na: https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-strategy-and-sme-friendly-business-conditions/sme-test_en

Z pohľadu možností MSP ovplyvňovať legislatívu je SME test relevantný najmä tým, že vytvára formálny rámec, v ktorom majú byť ich perspektívy a dáta o reálnych dopadoch regulácie zachytávané ešte pred predložením návrhu spoluzákonodarcom. Efektivita tohto nástroja však v praxi závisí od kvality konzultácií, dostupnosti dát a od toho, do akej miery sú MSP a ich organizácie schopné včas poskytovať vecné podnety.

SR má zástupcu pre SMEs Test, tzv. SME Envoy alebo vyslanec MSP, ktorí sú menovaní národnými vládami a ich úlohou je presadzovať princíp „think small first“ naprieč verejnou správou, pôsobiť ako hlavné rozhranie medzi Komisiou a národnými tvorcami politik, informovať o realizácii politik pre MSP a podporovať výmenu dobrej praxe. Z praktického hľadiska majú monitorovať návrhy a opatrenia s dopadom na MSP, podporovať používanie SME testu a prispievať k znižovaniu administratívnej a regulačnej záťaže, ktorá typicky dopadá najmä na malé podniky a živnostníkov. Z pohľadu MSP tak SME envoy na Slovensku neplní úlohu aktívneho sprostredkovateľa medzi podnikateľským sektorom a tvorcami politik, ale zostáva skôr formálnym inštitucionálnym prvkom bez výraznejšieho vplyvu na proces prípravy stanovísk či na zapájanie MSP do konzultácií. Absencia pravidelnej komunikácie, nízka viditeľnosť tohto nástroja v podnikateľskom prostredí a chýbajúce systematické využívanie SME filtra a SME testu obmedzujú jeho praktický prínos pre ochranu záujmov slovenských MSP.³¹

Po vyhodnotení pripomienok Komisia návrh formálne schvaľuje a predkladá ho na legislatívne prerokovanie Európskemu parlamentu a Rade EÚ. V tomto bode sa legislatívny proces presúva do roviny politických rokovaní medzi spoluzákonodarcami. Hoci ide o fázu, v ktorej sa konečná podoba legislatívy stále môže významne meniť prostredníctvom rokovaní členských štátov v Rade EÚ a pozmeňujúcich návrhov Európskeho parlamentu, možnosti priameho zapojenia MSP sú spravidla sprostredkované.

Vplyv podnikateľskej sféry sa v tejto fáze realizuje najmä prostredníctvom národných pozícií členských štátov, aktivít európskych sektorových asociácií a komunikácie s poslancami EP. Účinnosť tohto mechanizmu však závisí od toho, do akej miery sú národné pozície pripravované včas a na základe kvalitných analytických vstupov z praxe. Ak takýto systém nefunguje dostatočne systematicky, možnosti premietnuť konkrétne výhrady podnikateľského sektora do rokovaní na úrovni EÚ zostávajú obmedzené.

3.1.1 Trialóg

Z vyššie uvedeného vyplýva, že najväčší priestor na uplatnenie záujmov MSP existuje v úvodných štádiách prípravy legislatívy, keď EK ešte formuje základné parametre návrhu a posudzuje jeho možné dopady. S postupujúcim legislatívnym procesom sa však možnosti priameho vstupu podnikateľskej sféry postupne zužujú a presúvajú sa do ďalších fáz. Jednou z nich je práve trialóg, v ktorom sa rozhoduje o konečnej podobe legislatívneho textu.

Trialóg predstavuje kľúčovú, hoci formálne neukotvenú fázu riadneho legislatívneho postupu EÚ. Ide o neformálny mechanizmus rokovaní medzi Európskym parlamentom, Radou EÚ a Európskou komisiou, ktorého cieľom je dosiahnuť rýchlu dohodu medzi spoluzákonodarcami a urýchliť prijatie legislatívy. Hoci sa trialógy začali systematicky využívať už v 90. rokoch 20.

³¹ Autorský kolektív: Lepšia ochrana záujmov firiem a podnikateľov v procese tvorby, schvaľovania a implementácie, dostupné na: <https://www.ruzsr.sk/media/0e38d48d-a9d5-4401-851b-6ec396b54126.pdf>

storočia a nie sú výslovne zakotvené v primárnom práve EÚ, v praxi sa stali štandardným nástrojom legislatívneho rozhodovania.

V tejto fáze už Európsky parlament a Rada EÚ disponujú vlastnými pozíciami, ktoré sú výsledkom interných rokovaní a politických kompromisov v rámci jednotlivých inštitúcií. Trialóg slúži na identifikáciu hlavných bodov nesúhlasu medzi týmito pozíciami a na hľadanie kompromisných riešení za aktívnej účasti Európskej komisie ako sprostredkovateľa. Rokovania sú intenzívne, často časovo limitované a prebiehajú mimo verejného priestoru, čo výrazne obmedzuje možnosť externých aktérov sledovať ich priebeh alebo do nich vstupovať.

Práve v tomto bode sa naplno prejavuje rozdiel medzi predlegislatívnou fázou, ktorá je založená na otvorených konzultáciách a formálnej spätnej väzbe, a trialógom, ktorý je charakteristický uzavretosťou a rýchlym politickým vyjednávaním. Pre MSP a ich reprezentatívne organizácie to znamená, že priestor na ovplyvňovanie obsahu legislatívy je v tejto fáze výrazne obmedzený a v praxi sa redukuje najmä na sprostredkované kanály, ako sú národné pozície členských štátov alebo pôsobenie európskych strešných organizácií.

3.1.2 Zastúpenie podnikateľských organizácií v Bruseli

Slovenské zamestnávateľské organizácie nemajú stále zastúpenie v Bruseli ani po dvadsiatich rokoch členstva SR v EÚ. Aj ich kapacity, ktoré monitorujú legislatívu EÚ zo svojho sídla, sú neporovnateľne menšie. Ako vidno na príklade RÚZ, ktorá je z hľadiska pokrývania EÚ záležitostí najetablovanejšou zamestnávateľskou organizáciou, legislatíve EÚ, najmä prostredníctvom BusinessEurope, venuje časť kapacity piatich ľudí, prezidenta, generálneho sekretára, predsedu VEZ a dvoch zamestnancov sekretariátu³².

Ako už bolo spomenuté, jednu z najvýznamnejších európskych podnikateľských organizácií, kde má zastúpenie napr. aj RÚZ, je BusinessEurope, ktorá sprostredkúva hlas podnikateľského sektora v európskom legislatívnom procese. Organizácia sa profiluje ako „hlas európskeho biznisu“³³ a deklaruje, že jej hlavnou úlohou je presadzovanie hospodárskeho rastu a konkurencieschopnosti na úrovni EÚ. Podľa vlastnej prezentácie ide o najväčšiu podnikateľskú organizáciu v Európe, ktorá združuje 42 národných podnikateľských federácií z 36 krajín EÚ, EHP a širšieho okruhu EÚ.

Z pohľadu ovplyvňovania legislatívy je podstatné, že BusinessEurope aktívne pracuje s kľúčovými inštitúciami EÚ, Európskou komisiou, Európskym parlamentom a Radou EÚ, s cieľom zabezpečiť, aby boli pripomienky podnikateľského sektora zohľadnené pri tvorbe politik. Organizácia deklaruje, že zastupuje firmy z rôznych sektorov a rôznych veľkostí a zameriava sa na témy, ktoré majú priamy vplyv na ich výkon a konkurencieschopnosť.

Dôležitým prvkom jej postavenia je aj to, že BusinessEurope je uznaným európskym sociálnym partnerom a zapája sa do európskeho sociálneho dialógu, vrátane možnosti vyjednávať dohody s Európskou konfederáciou odborových zväzov (ETUC). Tento formálny status z nej robí relevantný kanál, cez ktorý sa podnikateľské záujmy môžu premietiť aj do legislatívy a politik s dopadom na pracovný trh a sociálne oblasti.

Pre MSP v Slovensku má táto organizácia spravidla skôr sprostredkovaný význam - najmä cez jej člena, ktorým je Republiková únia zamestnávateľov. Tá prostredníctvom niektorých

³² Autorský kolektív: Lepšia ochrana záujmov firiem a podnikateľov v procese tvorby, schvaľovania a implementácie, dostupné na: <https://www.ruzsr.sk/media/0e38d48d-a9d5-4401-851b-6ec396b54126.pdf>

³³ Dostupné na: <https://www.besbusiness.eu>

kolektívnych členov reprezentuje aj pohľady malých a stredných podnikov. Ide najmä o Združenie podnikateľov Slovenka, ale tiež niektoré sektorové zväzy.

Európske strešné organizácie ako BusinessEurope môžu byť jedným zo spôsobov, ako sprostredkované prenášať záujmy podnikateľského prostredia do európskych diskusií. Zároveň však platí, ako bolo spomenuté na začiatku, že tento typ zastupovania agreguje záujmy naprieč krajinami a sektormi, a preto nemusí vždy plne zachytiť špecifiká slovenských MSP alebo konkrétne sektorové priority domácej ekonomiky, o to viac ak MSP nie sú v európskych témach aktívne.

Navyše, niektoré odvetvia sú aktivitami BusinessEurope pokryté viac a iné menej. Napriek tomu sú kapacity BusinessEurope mimoriadne dôležité a v záujme členských zamestnávateľských organizácií zo strednej a východnej Európy je čo najskôr začať pracovať s ich stanoviskami a lepšie ich využívať. BusinessEurope má už v predlegislatívnej fáze v Komisii informácie o tom, čo sa pripravuje, ešte predtým ako Komisia predloží návrh na konzultácie.

BusinessEurope má svoju odbornú a advokačnú činnosť organizačne postavenú na systéme politických výborov a pracovných skupín, cez ktoré vytvára spoločné pozície podnikateľského sektora k pripravovanej legislatíve EÚ. Podľa vlastného opisu sú pracovné skupiny organizované pod siedmimi hlavnými politickými výbormi a tvoria ich experti nominovaní členskými federáciami. Ich úlohou je diskutovať návrhy európskej legislatívy, vyhodnocovať dopady na podniky a hľadať konsenzuálne stanovisko. Výstupom sú následne oficiálne pozičné dokumenty BusinessEurope (približne 100 ročne), pričom úlohou stáleho aparátu je zabezpečovať, aby boli tieto pozície zohľadňované v legislatívnom rozhodovaní.

Z hľadiska tematického pokrytia BusinessEurope je dôležité, že hlavnú štruktúru tvoria výbory, ktoré priamo korešpondujú s kľúčovými politickými agendami EÚ. Výbor pre hospodárske a finančné záležitosti pokrýva makroekonomiku, hospodársku správu, štrukturálne reformy, dane a finančnú reguláciu a opiera sa o pracovné skupiny ako finančné záležitosti, regionálna politika, zelené zdaňovanie, DPH či daňová politika. Z pohľadu MSP je osobitne relevantný Výbor pre podnikanie a MSP, ktorý sa zameriava na podmienky ovplyvňujúce vznik a rozvoj MSP - kvalitu regulácie, prístup k financovaniu, prístup na trhy EÚ aj mimo EÚ a podporu horizontálnej SME politiky EÚ.

Ďalším pilierom je Priemyselný výbor, ktorý sa venuje priemyselnej konkurencieschopnosti a rastu a koordinuje témy energie, životného prostredia a inovácií. Pod tento výbor spadajú aj špecializované task forces a pracovné skupiny, napríklad pre udržateľné financovanie, obchod a klíma, chemikálie, životné prostredie, výskum a inovácie či energia a klíma.

Výbor pre vnútorný trh koordinuje pozície k jednotnému trhu a k priečnym otázkam. V rámci jeho pracovných skupín sa riešia napríklad digitálna ekonomika (vrátane dátovej ekonomiky, súkromia, kyberbezpečnosti, AI a platforiem), lepšia regulácia a znižovanie záťaže, doprava, voľný pohyb služieb, verejný zákazky či voľný pohyb tovaru.

Zvyšné tri výbory dopĺňajú pokrytie tém, ktoré sú pre podnikateľský sektor rovnako kľúčové. Výbor pre medzinárodné vzťahy definuje priority v oblasti obchodu a investícií a pracuje aj cez geografické siete (napr. USA, Čína, Eurázia) a tematické skupiny (napr. colná politika či nástroje obchodnej politiky). Právny výbor zastrešuje legislatívne spisy z oblasti firemného práva, hospodárskej súťaže a duševného vlastníctva (napr. copyright, patenty, company law).

Sociálny výbor určuje strategické smerovanie v oblasti zamestnanosti a sociálnych vecí a koordinuje pozície pripravované pracovnými skupinami, napríklad pracovná mobilita, zručnosti, BOZP či trh práce, pričom zároveň zastrešuje vyjednávanie v rámci európskeho sociálneho dialógu.

Výbory majú vytvorených takmer 50 pracovných skupín, v ktorých prebieha detailná a technická príprava stanovísk BusinessEurope.

3.1.3 Európsky hospodársky a sociálny výbor (EHSV)

Popri konzultačných mechanizmoch Európskej komisie a sprostredkovanom vplyve prostredníctvom európskych podnikateľských organizácií existuje na úrovni EÚ aj inštitucionalizovaný poradný orgán, ktorého úlohou je systematicky zapájať organizovanú občiansku spoločnosť do legislatívneho procesu. Týmto orgánom je Európsky hospodársky a sociálny výbor (ďalej len „EHSV“), ktorý predstavuje formálny kanál, prostredníctvom ktorého môžu byť sociálne a hospodárske záujmy vrátane záujmov podnikateľského sektora a MSP zohľadňované pri tvorbe politiky EÚ.

V kontexte možností zapojenia MSP má EHSV osobitné postavenie, keďže vytvára priestor na predloženie podnikateľských stanovísk ešte pred prijatím legislatívnych rozhodnutí, a to najmä prostredníctvom stanovísk k návrhom Európskej komisie a iniciatív z vlastnej iniciatívy. Jeho význam však spočíva predovšetkým v sprostredkovanom zastúpení - prostredníctvom zamestnávateľských, odvetvových a ďalších reprezentatívnych organizácií - a nie v priamom zapojení jednotlivých MSP.

EHSV je poradným orgánom zastupujúci organizácie zamestnávateľov a zamestnancov a iné záujmové skupiny. Bol zriadený v roku 1958 a v súčasnosti má 329 členov zo všetkých členských štátov EÚ. Počet členov za jednotlivé krajiny závisí od počtu obyvateľov. EHSV poskytuje organizovaným záujmovým skupinám inštitucionalizovaný priestor na to, aby sa mohli oficiálne vyjadrovať k legislatívnym návrhom EÚ a širším politickým iniciatívam, a tým prispievať k tvorbe politik EÚ z perspektívy sociálno-ekonomickej praxe. Má tri hlavné úlohy:

- zabezpečiť, aby sa politika a právne predpisy EÚ prispôbili hospodárskym a sociálnym podmienkam prostredníctvom hľadania konsenzu pre spoločné dobro,
- propagovať participatívny charakter EÚ tak, že organizáciám zamestnancov a zamestnávateľov a iným záujmovým skupinám poskytne možnosť vyjadriť sa prostredníctvom dialógu,
- presadzovať hodnoty európskej integrácie a podporiť pokrok v participatívnej demokracii a úlohe organizácií občianskej spoločnosti.³⁴

Členov EHSV nominujú národné vlády a do funkcie ich vymenúva Rada EÚ na obnoviteľné päťročné obdobie; posledné obnovenie mandátov prebehlo v októbri 2020 pre funkčné obdobie 2020-2025. Počet členov za jednotlivé krajiny závisí od počtu obyvateľov. Členovia sú organizovaní do troch skupín: Zamestnávatelia (skupina I), Pracovníci (skupina II) a Organizácie občianskej spoločnosti (skupina III).

EHSV prijíma stanoviská najmä na základe konzultácií zo strany Európskeho parlamentu, Rady EÚ a Európskej komisie, pričom môže vydávať aj stanoviská z vlastnej iniciatívy. Stanoviská EHSV majú konzultačný charakter a nie sú právne záväzné, avšak v mnohých legislatívnych oblastiach je ich vypracovanie súčasťou povinného konzultačného procesu podľa

³⁴ Dostupné na: <https://www.eesc.europa.eu/sk>

Zmluvy o fungovaní EÚ. Európska komisia, Rada EÚ a Európsky parlament preto musia EHSV konzultovať, hoci nie sú viazané jeho odporúčaniami.

Plénum EHSV zasadá deväťkrát ročne a stanoviská sa prijímajú jednoduchou väčšinou. Zasadnutia a odbornú prácu pripravujú tematické sekcie výboru a Poradná komisia pre priemyselné zmeny (CCMI), pričom EHSV využíva aj špecializované monitorovacie kapacity na sledovanie vybraných stratégií a politík EÚ.

Z hľadiska participácie MSP je EHSV relevantný najmä ako formálny kanál, cez ktorý sa postoje podnikateľského sektora môžu premietat' do stanovísk k legislatívnym návrhom EÚ (členom je aj RÚZ), najmä ak sú sprostredkované prostredníctvom reprezentatívnych organizácií zamestnávateľov, odvetvových zväzov alebo širších platforiem občianskej spoločnosti.

3.1.4 Výbory Európskeho parlamentu

Výbory Európskeho parlamentu zohrávajú kľúčovú úlohu v legislatívnom procese EÚ, keďže práve na ich pôde sa pripravujú pozície Parlamentu k návrhom legislatívnych aktov, vypracúvajú sa pozmeňujúce návrhy a formujú sa kompromisy ešte pred rokovaniami v trialógu. Z pohľadu presadzovania národných a sektorových záujmov, vrátane záujmov MSP, je preto pôsobenie poslancov Európskeho parlamentu vo výboroch jedným z najdôležitejších nástrojov vplyvu.

Hlasovanie poslancov Európskeho parlamentu zvolených v SR by malo byť integrálnou súčasťou ochrany slovenských hospodárskych záujmov v EÚ. Tento potenciál však dlhodobo zostáva využívaný len čiastočne. V slovenskom inštitucionálnom nastavení chýba systematická koordinácia medzi tvorbou národných pozícií k legislatívnym návrhom EÚ a následným pôsobením slovenských poslancov EP v legislatívnom procese. Pravidlá tvorby stanovísk SR spravidla explicitne neriešia spoluprácu s Európskym parlamentom a nie sú vyčlenené ani stabilné kapacity na priebežnú komunikáciu so slovenskými poslancami EP počas legislatívnych rokovaní.

V praxi sa tento deficit prejavuje najmä absenciou pravidelného poskytovania stručných pozíčných podkladov pred kľúčovými hlasovaniami, ktoré by jasne definovali oficiálny záujem SR pri konkrétnom legislatívnom spise. Rovnako chýba systematické poskytovanie podkladov v situáciách, keď slovenský poslanec EP pôsobí ako spravodajca alebo tieňový spravodajca. V prostredí, kde je rozhodovanie v EP predmetom intenzívneho ovplyvňovania zo strany rôznych aktérov, ide o nevyužitú príležitosť štátu presadzovať vlastné hospodárske priority a záujmy MSP.

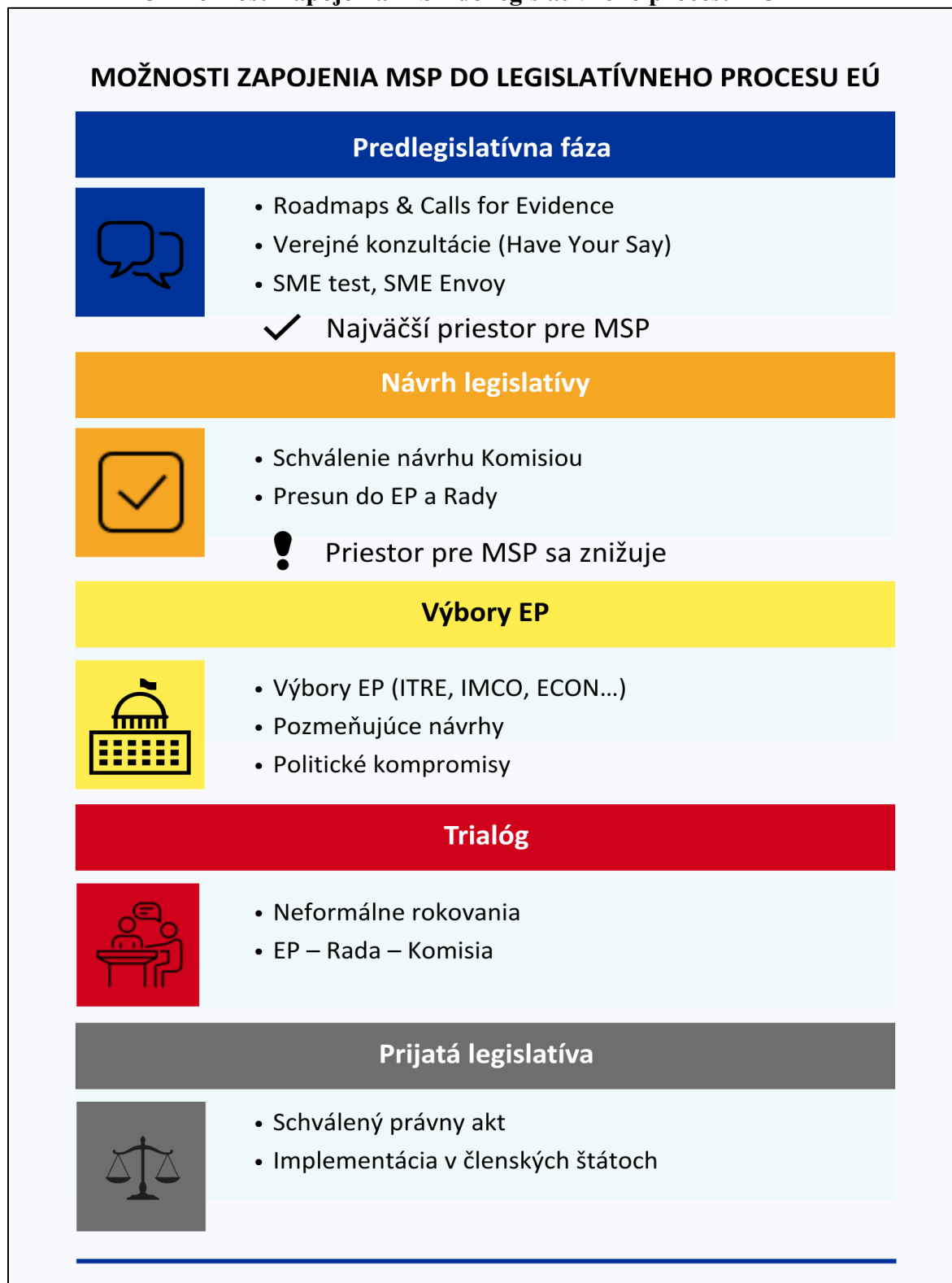
Aj pri zlepšenej koordinácii však schopnosť presadzovať ekonomické záujmy SR naráža na štrukturálne limity súvisiace so zastúpením slovenských poslancov v relevantných výboroch Európskeho parlamentu. Pre podnikateľské prostredie sú z hľadiska dopadov regulácie kľúčové najmä výbory pre priemysel, výskum a energetiku (ITRE), vnútorný trh a ochranu spotrebiteľa (IMCO), hospodárske a menové veci (ECON), medzinárodný obchod (INTA), zamestnanosť a sociálne veci (EMPL), životné prostredie, verejné zdravie a bezpečnosť potravín (ENVI) a dopravu a cestovný ruch (TRAN). Práve v týchto výboroch sa rozhoduje o technických parametroch legislatívy, ktoré majú priamy vplyv na náklady, administratívnu záťaž a konkurencieschopnosť MSP.

Slovenská delegácia má v kľúčových hospodárskych výboroch spravidla obmedzené zastúpenie v rozhodujúcich pozíciách a väčšina pôsobenia prebieha na úrovni radových členov alebo náhradníkov. To znižuje schopnosť systematicky ovplyvňovať kompromisy už v raných fázach, keď sa vo výboroch formujú pozmeňujúce návrhy a politické dohody, ktoré následne určujú vyjednávaciu pozíciu Parlamentu.

Zákon o rokovanom poriadku síce obsahuje ustanovenie o možnej účasti slovenských europoslancov na rokovaní VEZ, konkrétne § 58a, odsek 7: *“Poslanci Európskeho parlamentu, ktorí boli zvolení na území Slovenskej republiky podľa osobitného predpisu, sa môžu zúčastniť na rokovaní výboru pre európske záležitosti a majú právo sa vyjadrovať o prerokúvanej veci.”*³⁵ Táto možnosť je v praxi využívaná, keďže europoslanci sa v niektorých prípadoch zúčastňujú rokovaní výboru a zapájajú sa do diskusie k prerokúvaným legislatívnym iniciatívam EÚ. Táto možnosť však sama o sebe nenahrádza pravidelnú a strategickú koordináciu postojov k legislatívnym návrhom EÚ, najmä v oblastiach s významným dopadom na podnikateľské prostredie.

³⁵ Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1996/350/>

Obrázok č. 13: Možnosti zapojenia MSP do legislatívneho procesu EÚ



Zdroj: vlastné spracovanie

Je možné konštatovať, že hoci na európskej úrovni existuje viacero formálnych kanálov, cez ktoré sa môžu MSP zapájať do tvorby legislatívy (najmä v predlegislatívnej fáze), v praxi ich slovenské MSP nevyužívajú skoro vôbec. Časť problému spočíva v nízkej informovanosti o týchto možnostiach a v tom, že systematické monitorovanie konzultácií a návrhov si vyžaduje

kapacity, ktoré mnohé MSP nemajú. Zároveň sa ukazuje, že ani podnikateľské a zamestnávateľské zväzy nie sú vždy aktívne, či už z dôvodu personálnych limitov, alebo nedostatočného prepojenia na európske platformy a procesy. potvrdili aj respondenti v rámci rozhovorov s odborníkmi z rôznych organizácií a inštitúcií (2024), ktorí poukázali najmä na absenciu systematickej koordinácie a slabšie zastúpenie Slovenska v pracovných štruktúrach Európskej komisie. Podľa ich vyjadrení má Slovensko v porovnaní s väčšími členskými štátmi obmedzený počet zástupcov, ktorí by mohli formálne alebo neformálne vstupovať do prípravy legislatívy už v raných fázach, čo predstavuje významnú bariéru pri presadzovaní národných záujmov. K tomu sa pridáva aj nedostatočné využívanie dostupných nástrojov a platforiem, ktoré by mohli pomôcť včas identifikovať pripravované iniciatívy a efektívnejšie vyjadriť potreby MSP.³⁶

3.2 Možnosti zapojenia MSP do tvorby legislatívy EÚ na národnej úrovni

Právny rámec tvorby stanovísk SR k legislatívnym návrhom EÚ a jeho vývoj boli podrobne predstavené v kapitole 1. Táto časť sa preto zameriava na hodnotenie, do akej miery sú formálne zakotvené mechanizmy zapojenia neštátneho sektora, vrátane MSP, v praxi funkčné a efektívne.

Aktualizované „Pravidlá tvorby stanovísk Slovenskej republiky k návrhom aktov schvaľovaných Radou Európskej únie“ z roku 2024³⁷ formálne zakotvujú možnosť zapojenia neštátneho sektora do procesu tvorby národných pozícií, a to najmä prostredníctvom MPK a RKS. Z hľadiska normatívneho rámca teda existuje priestor na participáciu podnikateľských a zamestnávateľských organizácií, ako aj ďalších zástupcov neštátneho sektora.

Je však potrebné rozlišovať medzi formálnou existenciou mechanizmov a ich reálnou využiteľnosťou.

Zapojenie neštátneho sektora do prípravy stanovísk nie je automatické, ale vo významnej miere závisí od rozhodnutia gestora a organizačných nastavení jednotlivých ministerstiev. RKS síce predstavujú platformu umožňujúcu účasť zástupcov podnikateľského sektora, avšak ich zriadenie a spôsob fungovania sú do veľkej miery ponechané na rezortnej úrovni. To vytvára značnú variabilitu medzi jednotlivými oblasťami politiky a oslabuje predvídateľnosť participácie MSP.

Rovnako medzirezortné pripomienkové konanie nie je povinné pri každom návrhu aktu EÚ. Rozhodnutie o jeho využití je viazané na uváženie gestora, čo znamená, že možnosť MSP zapojiť sa do formálneho pripomienkovania môže byť v niektorých prípadoch obmedzená.

Ďalším limitujúcim faktorom je časový rámec procesu. Za obdržanie návrhu aktu sa považuje jeho zverejnenie na portáli Slov-Lex, pričom v praxi dochádza k situáciám, keď slovenský preklad návrhu nie je dostupný bezprostredne po jeho vydaní EK. Tým sa skracuje reálny časový priestor, ktorý majú MSP na oboznámenie sa s obsahom návrhu a formulovanie kvalifikovaného stanoviska.

³⁶ Autorský kolektív: Lepšia ochrana záujmov firiem a podnikateľov v procese tvorby, schvaľovania a implementácie, dostupné na: <https://www.ruzsr.sk/media/0e38d48d-a9d5-4401-851b-6ec396b54126.pdf>

³⁷ Pravidlá tvorby stanovísk Slovenskej republiky k návrhom aktov Európskej únie, Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, 2024. Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29728/1>

Ak je návrh zaradený do MPK v skrátenom režime, lehota na pripomienkovanie môže byť veľmi obmedzená, čo prakticky znemožňuje širšiu diskusiu v rámci podnikateľských združení alebo medzi samotnými MSP.

Aj v prípadoch, keď sú formálne mechanizmy zapojenia dostupné, ostáva otázkou kapacitná pripravenosť MSP tieto možnosti využiť. MSP spravidla nedisponujú vlastnými analytickými tímami ani systematickým monitoringom európskej legislatívy. Ich zapojenie preto často prebieha sprostredkované prostredníctvom sektorových alebo strešných organizácií, ktorých aktivnosť a odborné kapacity sa môžu výrazne líšiť.

Výsledkom je, že participácia MSP je do značnej miery nepriamou a nerovnomerne rozloženou formou zapojenia, ktorá závisí od konkrétneho sektora, miery organizovanosti podnikateľov a ochoty gestora viesť širšiu konzultáciu.

Zhrnutím možno konštatovať, že súčasný rámec poskytuje formálny priestor pre zapojenie MSP do tvorby národných pozícií k legislatíve EÚ, avšak jeho praktická efektívnosť je podmienená viacerými faktormi:

- tým, že zapojenie nie je automatické, ale závisí od rozhodnutia a prístupu jednotlivých gestorov,
- časovými obmedzeniami procesu,
- oneskorením jazykovej dostupnosti návrhov,
- a limitovanými kapacitami samotných MSP.

Participácia MSP tak nie je systémovo garantovaným prvkom procesu, ale skôr možnosťou, ktorej realizácia závisí od konkrétnych okolností. Tento stav má priamy vplyv na mieru, do akej sa špecifické potreby MSP premietajú do národných pozícií SR v legislatívnom procese EÚ.

RKS sú expertné skupiny, ktorá koordinuje rozhodovací proces v záležitostiach EÚ na úrovni ministerstiev alebo ostatných ÚOŠS a formuluje pozície SR v ďalších etapách rozhodovacieho procesu. Ako už bolo spomenuté, môže prizývať na rokovania aj zástupcov neštátneho sektora, „*ak sa ich prerokúvaný návrh aktu Európskej únie týka a ak prejavia záujem zúčastniť sa zasadnutia*“. Povinnosť zriadiť RKS a zabezpečiť jej činnosť však ministerstvo alebo ÚOŠS nemá. Preto je otázne ako tieto RKS fungujú alebo nefungujú. Na základe prieskumu z roku 2024 formou online dotazníka medzi ministerstvami SR³⁸ vyplývalo, že podnikatelia boli zapájaný do RKS len minimálne a nepriamo. Zároveň z prieskumu vyplynulo, že počet zasadnutí RKS sa výrazne líšil medzi ministerstvami, väčšina zasadá podľa potreby.

Slov-Lex ako informačný portál verejnej správy prevádzkovaný Ministerstvom spravodlivosti SR poskytuje prístup k elektronickej Zbierke zákonov, konsolidovaným zneniam predpisov a k informáciám o legislatívnom procese. Pre účely sledovania európskej agendy je dôležité, že obsahuje aj časť venovanú právu EÚ vrátane prepojení na európske právne akty a vybrané návrhy aktov EÚ. V kombinácii so SSEZ³⁹ tak Slov-Lex predstavuje jeden z hlavných verejne dostupných zdrojov, ktoré môžu MSP využiť na základné monitorovanie legislatívnych zmien vyplývajúcich z práva EÚ.

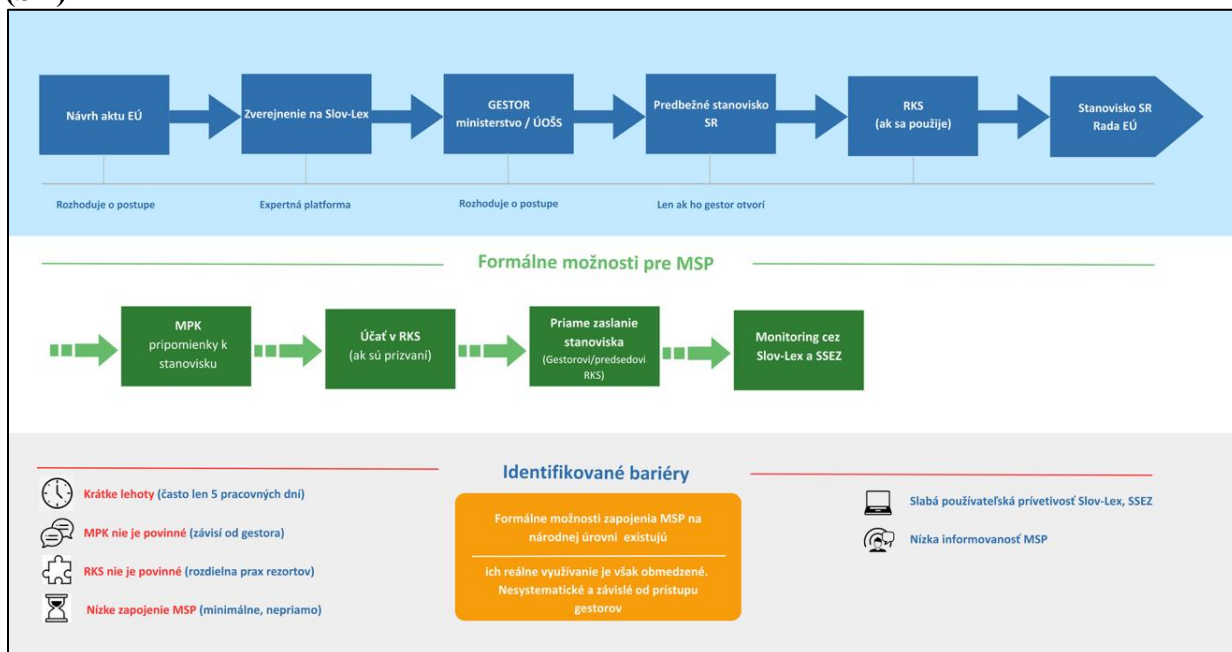
³⁸ Autorský kolektív: Lepšia ochrana záujmov firiem a podnikateľov v procese tvorby, schvaľovania a implementácie, dostupné na: <https://www.ruzsr.sk/media/0e38d48d-a9d5-4401-851b-6ec396b54126.pdf>

³⁹ Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/ssez/>

Z pohľadu reálneho využitia pre MSP však tieto zdroje narážajú na viacero limitov. Hoci sú formálne dostupné, efektívne využívanie si vyžaduje pravidelné sledovanie, schopnosť vyhodnotiť relevanciu návrhov pre podnikateľskú prax a často aj orientáciu v legislatívnom jazyku a procesoch. Bez sprostredkovania (napr. cez podnikateľské zväzy, poradenské siete alebo špecializované informačné služby) môžu byť tieto portály pre mnohé MSP skôr „archívnym“ zdrojom informácií než praktickým nástrojom včasného zapojenia do tvorby legislatívy.

Aj v rámci spomínaných rozhovorov odborníci z rôznych organizácií a inštitúcií z roku 2024⁴⁰ identifikovali ako jednu z výziev absenciu systematického monitorovania pracovného programu Komisie a neexistenciu mechanizmu na vytváranie prioritných zoznamov tém strategicky dôležitých pre Slovensko. Ohľadom portálu Slov-Lex, predkladatelia často využívajú skrátené pripomienkované konanie, a tak je možné pripomienkovať návrhy len 5 pracovných dní, ak sú k dispozícii všetky podklady potrebné pre posúdenie návrhov predložených v rámci MPK. Zároveň systém sledovania európskych záležitostí nie je „user-friendly“ a podnikatelia nevedia, že existuje.

Obrázok č. 14: Ako sa môžu MSP zapojiť do tvorby EÚ legislatívy na národnej úrovni (SR)



Zdroj: vlastné spracovanie

Súčasný model zapojenia MSP na národnej úrovni je tak charakterizovaný formálnou otvorenosťou, no praktickou variabilitou a obmedzenou predvídateľnosťou. Participácia MSP nie je integrovanou, systémovo riadenou súčasťou procesu tvorby stanovísk, ale skôr možnosťou, ktorej realizácia závisí od individuálneho prístupu gestorov, časových okolností a organizačných kapacít jednotlivých rezortov.

⁴⁰ Autorský kolektív: Lepšia ochrana záujmov firiem a podnikateľov v procese tvorby, schvaľovania a implementácie, dostupné na: <https://www.ruzsr.sk/media/0e38d48d-a9d5-4401-851b-6ec396b54126.pdf>

3.3 Príklady dobrej praxe

V nasledujúcej časti sa zameriavame na fungovanie systémov koordinácie a pripomienkovania legislatívy EÚ vo vybraných členských štátoch, ktoré sú Slovenskej republike geograficky aj inštitucionálne blízke. Táto podobnosť umožňuje relevantnejšie porovnanie ich prístupu so slovenským modelom. Zároveň je však potrebné zohľadniť rozdiely v administratívnych kapacitách, v tradícii spolupráce so sociálnymi partnermi a v spôsobe koordinácie európskej agendy, ktoré môžu ovplyvniť mieru prenositeľnosti jednotlivých riešení do slovenského prostredia.

Pri porovnaní fungovania systémov koordinácie európskej legislatívy je potrebné zohľadniť aj administratívne kapacity jednotlivých štátov. Kapacity venované sledovaniu a koordinácii legislatívnej agendy EÚ sa medzi členskými štátmi výrazne líšia, a to tak na úrovni verejnej správy, ako aj na úrovni podnikateľských organizácií. Analýzy podnikateľských združení⁴¹ poukazujú na to, že slovenské organizácie disponujú výrazne menšími personálnymi kapacitami venovanými európskej legislatíve v porovnaní s krajinami ako Rakúsko alebo Česko, čo môže ovplyvňovať schopnosť včas identifikovať legislatívne iniciatívy a systematicky presadzovať hospodárske záujmy.

Ako príklady dobrej praxe boli zvolené Česká republika a Rakúsko, keďže obe krajiny uplatňujú systematický a dlhodobý stabilný prístup k tvorbe národných pozícií k legislatíve EÚ a k zapájaniu sociálnych a hospodárskych partnerov. Rakúsko je zároveň, podobne ako Slovensko, malou a otvorenou ekonomikou s výrazným podielom priemyselnej výroby na HDP, čo zvyšuje relevanciu porovnania z hľadiska dopadov európskej regulácie na podnikateľský sektor.

3.3.1 Česká republika

V Českej republike (ďalej len „ČR“) je koordinácia európskych politík centralizovaná na Úrade vlády ČR, konkrétne v Sekcii pre európske záležitosti. Táto sekcia zabezpečuje odbornú aj administratívnu koordináciu európskej agendy a zohráva kľúčovú úlohu pri formulovaní, schvaľovaní a presadzovaní pozícií Českej republiky vo vzťahu k EÚ.

Odbor koordinácie európskych politík⁴² koordinuje politiku ČR vo vzťahu k EÚ na vnútroštátnej aj európskej úrovni. Odbor sa podieľa na príprave mandátov, inštrukcií a pozičných dokumentov pre rokovania orgánov EÚ, najmä formácií Rady EÚ, Výboru stálych zástupcov (COREPER) a pracovných orgánov Rady, ako aj na aktivitách súvisiacich s krízovým mechanizmom IPCR (Integrované opatrenia pre politickú reakciu na krízu) a činnosťou inštitúcií a agentúr EÚ.

Z hľadiska dobrej praxe je významné, že tento odbor systematicky zabezpečuje:

- činnosť Výboru pre Európsku úniu ako hlavného koordinačného orgánu vlády,
- prepojenie vládnej koordinácie s pracovným tímom tripartity pre EÚ,
- prípravu mandátov pre účasť ČR na zasadnutiach Európskej rady a Rady pre všeobecné záležitosti,
- spolugesciu v oblasti viacročného finančného rámca EÚ,

⁴¹ Napr. Autorský kolektív: Lepšia ochrana záujmov firiem a podnikateľov v procese tvorby, schvaľovania a implementácie, dostupné na: <https://www.ruzsr.sk/media/0e38d48d-a9d5-4401-851b-6ec396b54126.pdf>

⁴² Dostupné na: https://vlada.gov.cz/cz/ppov/ez/sekce_pro_ez/sekce-pro-evropske-zalezitosti-222607/

- koordináciu makroregionálnych stratégií EÚ a integrovaných politík.

Sekcia pre európske záležitosti je organizačne rozdelená do troch špecializovaných oddelení, ktoré reflektujú štruktúru rozhodovania v EÚ:

- Oddelenie koordinácie sektorových politík COREPERu I, ktoré pokrýva široké spektrum hospodárskych a sociálnych politík (zamestnanosť, vnútorný trh, doprava, energetika, výskum, životné prostredie, vzdelávanie a ďalšie),
- Oddelenie koordinácie sektorových politík COREPERu II, zamerané na horizontálne a strategické politiky (všeobecné záležitosti, hospodárske a finančné otázky, zahraničné veci, obchod, spravodlivosť a vnútorné veci),
- Oddelenie sekretariátu Výboru pre EÚ a pracovného tímu RHSD pre EÚ, ktoré zabezpečuje organizačnú a informačnú infraštruktúru systému, vrátane správy Databázy európskych politík, evidencie verejných konzultácií Európskej komisie a prípravy zasadnutí tripartity pre EÚ.

Výbor pre Európsku úniu⁴³ predstavuje centrálny politický koordinačný orgán vlády ČR pre záležitosti EÚ. Zasadá na vládnej alebo pracovnej úrovni a schvaľuje strategické pozície, mandáty pre rokovania v Rade EÚ a inštrukcie pre COREPER. Jeho predsedom je predseda vlády, čo výrazne posilňuje politickú váhu európskej agendy v rámci vnútroštátneho rozhodovania.

Pracovnými orgánmi Výboru pre EÚ sú RKS, ktoré sú povinné zriaďovať všetky ministerstvá. Vedúceho RKS menuje minister a členmi sú zástupcovia príslušného rezortu, ďalších dotknutých ministerstiev a Sekcie pre európske záležitosti Úradu vlády ČR.

Z hľadiska zapojenia hospodárskych partnerov je dôležité, že zamestnávateľia a ďalší sociálni partneri nie sú členmi RKS, ale sú definovaní ako spolupracujúce subjekty. Spôsob a rozsah ich zapojenia musí byť vopred určený v štatutárnych dokumentoch každej RKS. Tento model umožňuje flexibilné zapájanie hospodárskych partnerov podľa povahy prerokováanej agendy, hoci ich účasť nie je automatickou súčasťou rozhodovacieho procesu.

Za významný prvok dobrej praxe možno považovať aj Databázu európskych politík (DAP), ktorá slúži ako centralizovaný informačný a komunikačný nástroj pre celý systém koordinácie európskej agendy. DAP umožňuje:

- centralizovanú správu dokumentov a informácií pre Výbor pre EÚ,
- kombinovaný agendový a časový prístup k materiálom, čo uľahčuje sledovanie jednotlivých legislatívnych tém a rokovaní Rady EÚ či COREPERu,
- prístup na základe úrovni zodpovednosti prostredníctvom individuálnych používateľských účtov,
- uchovávanie kompletnej dokumentácie a histórie rokovaní a stanovísk,
- schvaľovanie dokumentov prostredníctvom tzv. tichej procedúry, ktorá výrazne zrýchľuje rozhodovacie procesy a znižuje administratívnu záťaž.

Český model predstavuje príklad funkčného a systematického prístupu ku koordinácii európskej agendy, ktorý kombinuje silnú centrálnu koordináciu, jasné kompetenčné rozdelenie, zapojenie sociálnych partnerov a moderné informačné nástroje podporujúce efektívne rozhodovanie. Pre slovenský kontext je inšpiratívne najmä povinné zriadenie rezortných

⁴³ Dostupné na: <https://vlada.gov.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/veu/vybor-pro-evropskou-unii-22560/>

koordinačných skupín a existencia jednotnej databázy európskej agendy umožňujúcej systematické sledovanie legislatívneho procesu.

3.3.2 Rakúsko

V Rakúsku je koordinácia európskej agendy postavená na jasnom rozdelení úloh medzi centrálnu koordinačnú úroveň a operatívne zastúpenie v Bruseli. Charakteristickým prvkom je výraznejšia integrácia expertnej kapacity priamo do Stáleho zastúpenia pri EÚ a zároveň systematickejšie zapájanie sociálnych a hospodárskych partnerov do formovania „európskej“ politiky štátu.

Spolkový kancelársky úrad (Bundeskanzleramt)⁴⁴ zohráva v tomto modeli centrálnu koordinačnú úlohu v záležitostiach EÚ, najmä pri príprave a zosúladovaní pozícií Rakúska pred rokovaniami na politicky kľúčových fórach. Dôležitým operatívnym pilierom je Stále zastúpenie Rakúska pri EÚ v Bruseli, ktoré funguje ako hlavný uzol pre presadzovanie národných pozícií a zároveň ako kanál priebežného prenosu informácií medzi európskou úrovňou a vnútroštátnymi aktérmi. Na jeho činnosti sa podieľa široké spektrum expertov – popri diplomatoch aj odborníci z jednotlivých rezortov a zástupcovia ďalších relevantných inštitúcií.

Z hľadiska dobrej praxe je podstatné, že rakúsky model umožňuje rýchlejšie zachytávať pripravované iniciatívy a zároveň posilňuje kontinuitu koordinácie počas celého legislatívneho cyklu - od predlegislatívnej fázy cez rokovania v Rade až po následnú implementáciu.

Osobitným prvkom je aktívna úloha hospodárskych partnerov pri včasnej identifikácii a vyhodnocovaní návrhov EÚ. Rakúska zamestnávateľská organizácia Federácia rakúskeho priemyslu (Industriellenvereinigung) (ďalej len „RFP“)⁴⁵ pravidelne organizuje stretnutia so svojimi členmi a odborníkmi, na ktorých:

- identifikuje návrhy EÚ s najvýraznejším dopadom na priemysel a podnikateľské prostredie (pravidelne organizuje stretnutia s členmi a odborníkmi),
- vyhodnocuje riziká a implementačné dopady (náklady, administratívne zaťaženie, technické požiadavky),
- formuluje jednotné pozície priemyslu a pripravuje argumentáciu pre rokovania a konzultácie.

Rakúske podnikateľské organizácie sú zároveň aktívne zapojené do európskych zastrešujúcich štruktúr, najmä prostredníctvom BusinessEurope. RFP⁴⁶ má napríklad stálu kanceláriu v Bruseli už od roku 1988, čiže ešte predtým ako Rakúsko vstúpilo do EÚ, čo jej poskytuje významnú výhodu z hľadiska včasného prístupu k informáciám a kontinuálnej práce s pripravovanou európskou agendou. Hlavnými úlohami kancelárie RFP v Bruseli sú stanovenie programu, koordinácia a riadenie priorít EÚ pre Industriellenvereinigung, monitorovanie a aktívne zastúpenie záujmov voči európskym subjektom s rozhodovacou právomocou, stále zastúpenie rakúskeho priemyslu v BusinessEurope či individuálna podpora Industriellenvereinigung členských spoločností v Bruseli.

Z pohľadu podnikateľského sektora je prínosný najmä princíp včasného predbežného vyhodnocovania európskej agendy podľa dopadov: podnikateľské subjekty tak nereagujú až

⁴⁴ Dostupné na: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/europa/die-europaeische-union/eu-gesetzgebung.html>

⁴⁵ Dostupné na: <https://www.iv.at>

⁴⁶ Dostupné na: <https://www.iv.at/die-iv/organisation/iv-buero-bruessel/>

v neskorých fázach, ale dokážu pripraviť vstupy ešte v období, keď je možné ovplyvňovať základné parametre pripravovanej regulácie.

Rakúsky model poukazuje na význam prepojenia vnútroštátnej koordinácie s operatívnym zastúpením v Bruseli a na aktívnu úlohu hospodárskych partnerov už v predlegislatívnej fáze. Pre Slovensko môže byť inšpiratívny najmä princíp systematického predbežného vyhodnocovania iniciatív podľa ich dopadov na podnikateľské prostredie a silná prítomnosť podnikateľských organizácií na európskej úrovni.

Okrem analyzovaných príkladov možno ako referenčné modely dobrej praxe uviesť aj Dánsko a Estónsko, ktoré sú dlhodobo hodnotené ako lídri v oblasti kvality regulácie, digitalizácie verejnej správy a transparentnosti legislatívneho procesu. Tieto krajiny systematicky využívajú digitálne platformy na konzultácie, kladú dôraz na včasné zapájanie zainteresovaných strán a disponujú rozvinutými mechanizmami hodnotenia regulačných dopadov.

Hoci ich administratívne a digitálne kapacity presahujú slovenské podmienky, predstavujú inšpiráciu najmä v oblasti elektronických konzultačných nástrojov, systematického monitorovania legislatívnych iniciatív a transparentného zverejňovania analytických podkladov. Podľa hodnotení OECD (Regulatory Policy Outlook) a Svetovej banky (Global Indicators of Regulatory Governance – Rulemaking) sa tieto krajiny dlhodobo radia medzi štáty s vysokou kvalitou regulačného procesu, transparentnosti konzultácií a systematického uplatňovania hodnotenia regulačných dopadov⁴⁷.

Komparatívna analýza ukazuje, že úspešné modely koordinácie európskej agendy sú založené na troch spoločných prvkoch: silnej centrálnej koordinácii, systematickom zapájaní hospodárskych partnerov a využívaní moderných informačných nástrojov na sledovanie legislatívneho procesu. Hoci jednotlivé modely nemožno mechanicky preniesť do slovenského prostredia, identifikované prvky predstavujú relevantný referenčný rámec pre formulovanie systémových opatrení zameraných na posilnenie vplyvu MSP, ktoré sú rozpracované v nasledujúcej kapitole.

Analýza mechanizmov zapájania hospodárskych a sociálnych partnerov a porovnanie inštitucionálneho nastavenia vo vybraných členských štátoch naznačujú, že efektívnosť presadzovania národných hospodárskych záujmov v legislatívnom procese EÚ nie je determinovaná len formálnymi pravidlami, ale najmä kvalitou koordinácie medzi národnými inštitúciami, dostupnými analytickými kapacitami a schopnosťou zapájať relevantných aktérov už v raných fázach tvorby európskej legislatívy.

⁴⁷ OECD (2018): Regulatory Policy Outlook; World Bank (2022): Global Indicators of Regulatory Governance (Rulemaking). Dostupné na: <https://rulemaking.worldbank.org/en/rulemaking>

4. Odporúčania a systémové opatrenia na zvýšenie vplyvu MSP v európskom legislatívnom procese

Táto kapitola formuluje odporúčania a návrhy opatrení zamerané na posilnenie vplyvu MSP v európskom legislatívnom procese, a to z dvoch komplementárnych perspektív. Prvá časť sa sústreďuje na opatrenia na úrovni štátu a verejnej správy, ktorých cieľom je zlepšiť včasnosť, kvalitu a otvorenosť prípravy stanovísk SR k legislatívnym návrhom EÚ. Druhá časť je zameraná na odporúčania pre samotné MSP a podnikateľov, ktoré majú podporiť ich systematickejšiu účasť na tvorbe európskej legislatívy a schopnosť včas identifikovať a vyhodnocovať dopady pripravovaných regulácií.

Navrhované opatrenia sú štruktúrované tak, aby reagovali na konkrétne slabiny identifikované v predchádzajúcich kapitolách (oneskorená príprava stanovísk, nedostatočné konzultácie s MSP, formálne hodnotenie dopadov, fragmentovaná koordinácia). Pri každom tematickom okruhu je určený primárny zodpovedný aktér (gestorské rezorty, Úrad vlády SR, MZVaEZ SR, podnikateľské zväzy alebo samotné MSP) a fáza legislatívneho procesu EÚ, v ktorej sa opatrenie uplatňuje.

4.1 Odporúčania a opatrenia z pohľadu štátu a verejnej správy

4.1.1 Skvalitnenie procesov včasnej prípravy stanovísk SR k legislatívnym návrhom EÚ

Analýza preukázala, že jednou z hlavných slabín súčasného systému je oneskorená príprava predbežných stanovísk SR, ktorá v mnohých prípadoch výrazne presahuje zákonné lehoty. V dôsledku toho SR často vstupuje do legislatívneho procesu EÚ až v štádiu, keď sú základné parametre návrhu už politicky alebo technicky dohodnuté.

Odporúčania

- Gestorské rezorty v spolupráci s Úradom vlády SR (sekciami európskych záležitostí) by mali zaviesť povinnosť systematického monitorovania legislatívnych iniciatív EÚ (pracovný program EK, roadmaps, Calls for Evidence), a to už v predlegislatívnej fáze pred formálnym doručením návrhu.
- Posilniť dôraz na včasnú prípravu predbežného stanoviska, ktoré má byť nástrojom strategického vstupu SR do procesu, nielen formálnou reakciou na už existujúci návrh.
- Stanoviť, že pri návrhoch s významným dopadom na podnikateľské prostredie musí predbežné stanovisko obsahovať:
 - jasné určenie národných priorít,
 - identifikáciu kľúčových rizík a príležitostí pre MSP,
 - predbežné hodnotenie regulačnej záťaže.
- Úrad vlády SR (sekciami európskych záležitostí) v spolupráci s MZVaEZ SR by mal zaviesť systém pravidelného monitorovania dodržiavania lehôt pri príprave predbežných stanovísk, vrátane ich systematického vyhodnocovania a každoročného zverejňovania súhrnných údajov o plnení lehôt.

4.1.2 Posilnenie včasných konzultácií s MSP

Súčasný systém konzultácií s neštátnym sektorom je založený prevažne na dobrovoľnosti a iniciatíve jednotlivých rezortov. To vedie k nerovnomernej praxi a k situáciám, keď MSP nemajú reálnu možnosť zapojiť sa do tvorby národných pozícií v raných fázach.

Odporúčania

- Vláda SR alebo Úrad vlády SR by mali metodicky upraviť pravidlá tak, aby zaviedli povinnosť včasných konzultácií s MSP a zástupcami podnikateľov pri všetkých návrhoch legislatívy EÚ, pri ktorých je identifikovaný vplyv na podnikateľské prostredie.
- Úrad vlády SR by mal v pravidlách tvorby stanovísk určiť minimálne konzultačné lehoty pre MSP, aby mali podnikatelia reálny časový priestor reagovať.
- Úrad vlády SR v spolupráci s MZVaEZ SR by mal zriadiť centrálnu platformu pre MSP zameranú na európsku legislatívu, ktorá by:
 - zhromažďovala informácie o pripravovaných návrhoch EÚ,
 - zrozumiteľne vysvetľovala ich možné dopady na podnikateľské prostredie,
 - umožňovala jednoduché zasielanie pripomienok k predbežným stanoviskám SR.
- Úrad vlády SR by mal metodicky upraviť pravidlá tak, aby posilnil funkciu RKS ako reálnych konzultačných fór a zaviedol povinnosť ich zriadenia pri návrhoch s významným dopadom na MSP.

4.1.3 Tvorba národných stanovísk a systematické vyhodnocovanie dopadov na MSP

Analýza ukázala, že hodnotenie dopadov na MSP je v praxi často formálne, bez kvantifikácie nákladov a bez prepojenia na reálne skúsenosti podnikateľskej praxe. To oslabuje kvalitu národných stanovísk a ich presvedčivosť v rokovaní na úrovni EÚ.

Odporúčania

- Gestorské rezorty by mali povinne uplatňovať SME test:
 - pri každej transpozícii legislatívy EÚ,
 - pri každom návrhu stanoviska SR k legislatívnym návrhom EÚ s vplyvom na MSP.
- Požadovať, aby SME test:
 - vychádzal z konzultácií s podnikateľským sektorom,
 - obsahoval aspoň orientačnú kvantifikáciu nákladov,
 - identifikoval možnosti zmiernenia negatívnych dopadov.
- Gestorské rezorty by mali prepojiť vyhodnocovanie dopadov na MSP s prevenciou goldplatingu, a to tak, že každé národné sprísnenie nad rámec práva EÚ musí byť:
 - transparentne označené,
 - vecne odôvodnené,
 - porovnané s praxou v iných členských štátoch.
- Zaviesť princíp priebežného vyhodnocovania dopadov – nielen pri transpozícii, ale aj počas rokovaní v Rade EÚ a pri príprave delegovaných a vykonávacích aktov.

4.1.4 Vytvorenie efektívneho systému koordinácie medzi rezortmi, podnikateľskými zväzmi a MSP

Fragmentácia koordinácie a nerovnomerná prax jednotlivých rezortov výrazne oslabujú schopnosť SR prezentovať jednotné a kvalitné pozície v európskom legislatívnom procese.

Odporúčania

- Posilniť koordinačnú úlohu Úradu vlády SR tak, aby:
 - systematicky dohliadal na kvalitu a včasnosť stanovísk,

- zabezpečoval horizontálne zdieľanie informácií medzi rezortmi.
- Zaviesť pravidelný štruktúrovaný dialóg medzi:
 - verejnou správou,
 - podnikateľskými zväzmi,
 - zástupcami MSP, zameraný na identifikáciu legislatívnych priorít EÚ z pohľadu SR.
- Vytvoriť zoznam strategických legislatívnych tém EÚ s vysokým dopadom na MSP, ku ktorým by sa systematicky pripravovali spoločné národné pozície.

4.2 Odporúčania a opatrenia pre MSP a podnikateľov

Popri systémových zmenách na úrovni štátu je nevyhnutné posilniť aj kapacity samotných MSP a ich reprezentatívnych organizácií, aby dokázali aktívne a systematicky vstupovať do tvorby legislatívy EÚ.

Odporúčania

- Z hľadiska posilnenia ich vplyvu je vhodné, aby MSP systematicky sledovali pracovný program Európskej komisie a verejné konzultácie (napr. prostredníctvom portálu Have Your Say) a identifikovali legislatívne návrhy s potenciálne významným dopadom na ich podnikanie.
- Podnikateľské zväzy a združenia by mali fungovať ako informační sprostredkovatelia medzi EÚ a MSP, agregovať pripomienky jednotlivých podnikov do spoločných stanovísk, aktívne komunikovať s verejnou správou už v predlegislatívnej fáze.
- MSP by mali posilňovať svoju účasť v národných konzultáciách (MPK, RKS), v európskych verejných konzultáciách EK, prostredníctvom európskych podnikateľských platforiem a sietí.
- Odporúča sa budovať interné alebo sektorové kapacity na monitorovanie legislatívy EÚ, napríklad prostredníctvom spoločných analytických kapacít podnikateľských zväzov či využívaním poradenských a informačných služieb zameraných na EÚ reguláciu. Jednou z možností, ako tento cieľ naplniť, je realizácia národného projektu zameraného na vytvorenie centrálneho analytického pracoviska, ktoré by zabezpečovalo včasnú identifikáciu a hodnotenie dopadov pripravovanej legislatívy EÚ na MSP. Takéto pracovisko by mohlo pilotne testovať intenzívnejšie zapojenie podnikateľského sektora prostredníctvom mechanizmov „early warning“, sektorových prehľadov a upozornení na pripravované legislatívne iniciatívy, poskytovať metodickú podporu a konzultácie firmám a zároveň financovať sektorové kontaktné body v podnikateľských združeniach na zber podnetov z praxe a koordináciu pripomienkovania.
- MSP by mali systematicky vyhodnocovať potenciálne dopady pripravovanej legislatívy (náklady, administratívna záťaž, investičné požiadavky) a tieto informácie poskytovať verejnej správe ako podklad pre tvorbu národných stanovísk.

Úspešnosť navrhovaných opatrení je podmienená koordinovaným a systematickým prístupom štátu a podnikateľského sektora. Kľúčovým predpokladom je posun od reaktívneho modelu zapájania SR do legislatívneho procesu EÚ k modelu včasnej identifikácie priorít, systematickej konzultácie a priebežného vyhodnocovania dopadov na MSP. Bez tohto posunu budú aj formálne existujúce mechanizmy participácie využívané len čiastočne a ich potenciál zostane nenaplnený.

Záver

Analýza vplyvu európskej legislatívy na podnikateľské prostredie z pohľadu malých a stredných podnikov poukazuje na pretrvávajúce systémové nedostatky v zapájaní SR do legislatívneho procesu EÚ. Európska legislatíva má významný a často priamy dopad na podnikateľské prostredie na Slovensku, pričom MSP sú na regulačné zmeny citlivejšie najmä pre obmedzené personálne a finančné kapacity. Z tohto dôvodu je rozhodujúce, aby sa možné dopady pripravovaných právnych aktov EÚ identifikovali a riešili včas - ešte predtým, ako návrhy prejdú do ďalších fáz na úrovni EÚ. Ak sa národná pozícia formuje oneskorene, schopnosť SR ovplyvniť výsledný obsah legislatívy sa výrazne znižuje a dôsledky sa následne presúvajú do fázy transpozície a implementácie, kde sú riešenia spravidla nákladnejšie a menej flexibilné.

Kľúčovým problémom zostáva oneskorená a často formálna príprava stanovísk SR, ktorá oslabuje vyjednávaciu pozíciu Slovenska, obmedzuje priestor na dopadové analýzy a znižuje pravdepodobnosť, že budú do stanovísk zapracované relevantné vstupy z podnikateľskej praxe. V praxi sa tak SR častejšie ocitá v režime „reakcie“ než v režime aktívneho presadzovania národných záujmov, čo je z pohľadu MSP problematické najmä pri návrhoch s výrazným regulačným alebo administratívnym dopadom.

Analýza zároveň ukazuje, že konzultácie s MSP nie sú dostatočne systematické ani predvídateľné. Zapojenie podnikateľského sektora je nerovnomerné, často závislé od prístupu jednotlivých rezortov a v mnohých prípadoch prebieha až v neskorších fázach, keď je priestor na zmeny parametrov návrhu už výrazne obmedzený. Bez včasných konzultácií sa znižuje kvalita národných pozícií aj ich praktická udržateľnosť, keďže chýba spätná väzba o reálnych nákladoch, administratívnej záťaži a implementačných rizikách pre MSP.

Za zásadný problém možno považovať aj nedôsledné uplatňovanie dôkazmi podloženého prístupu pri tvorbe národných stanovísk a pri transpozícii. Ak nie sú dopady na MSP vyhodnocované systematicky (vrátane SME testu/RIA), zvyšuje sa riziko prijímania riešení, ktoré prinášajú neprimeranú regulačnú záťaž, prípadne vytvárajú priestor pre goldplating. To následne negatívne ovplyvňuje konkurencieschopnosť MSP a zhoršuje predvídateľnosť podnikateľského prostredia.

Z uvedeného vyplýva, že zlepšenie postavenia MSP v kontexte európskej regulácie si vyžaduje komplexný posun - od oneskorenej a formálnej reakcie k proaktívnemu modelu založenému na včasnom monitorovaní legislatívnych iniciatív EÚ, systematických konzultáciách s MSP, dôslednom hodnotení dopadov a efektívnej koordinácii medzi rezortmi, podnikateľskými zväzmi a samotnými MSP. Súčasne je potrebné posilniť aj kapacity MSP na sledovanie legislatívnych návrhov a aktívnu účasť v konzultáciách, aby sa ich skúsenosti a potreby premietali do tvorby národných pozícií už v rozhodujúcich fázach legislatívneho procesu EÚ.

Zoznam zdrojov

1. *Právne predpisy a zmluvy*

Zmluva o Európskej únii. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html>

Legislatívne pravidlá vlády SR (vrátane požiadaviek na tabuľku zhody a dôvodové správy). Dostupné na: https://www.vlada.gov.sk/site/assets/files/2169/lp_25092024.pdf?csrc=3779208987657510133

Pravidlá tvorby stanovísk Slovenskej republiky k návrhom aktov Európskej únie. Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29728/1>

Systém tvorby stanovísk k návrhom aktov EÚ a stav koordinácie realizácie politík EÚ (2013). Dostupné na: <https://hsr.rokovania.sk/4909702013-ovzi/>

2. *Národné metodiky a koncepcné dokumenty*

Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov. Ministerstvo hospodárstva SR. Dostupné na: <https://www.mhsr.sk/podnikatelske-prostredie/jednotna-metodika>

Register právnych predpisov posúdených z hľadiska ochrany pred neopodstatneným goldplatingom. Ministerstvo hospodárstva SR. Dostupné na: <https://www.economy.gov.sk/podnikatelske-prostredie/reforma-goldplating/register-pravnych-predpisov-posudenych-z-hladiska-ochrany-pred-neopodstatnenym-goldplatingom?csrc=3703147633469312518>

Autorský kolektív. Lepšia ochrana záujmov firiem a podnikateľov v procese tvorby, schvaľovania a implementácie. Dostupné na: <https://www.ruzsr.sk/media/0e38d48d-a9d5-4401-851b-6ec396b54126.pdf>

3. *Európska komisia a nástroje EÚ*

European Commission. Annual Report on Subsidiarity and Proportionality (2019 – 2024). Dostupné na: https://commission.europa.eu/publications_en

European Commission. Better Regulation: Guidelines & Toolbox. Dostupné na: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

European Commission. Register delegovaných aktov. Dostupné na: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

European Commission. Komitologický register. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/home>

EUR-Lex – Právo Európskej únie. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

European Commission. Have Your Say, Public Consultations. Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en

Single Market - SME Test. Dostupné na: https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-strategy-and-sme-friendly-business-conditions/sme-test_en

European Citizens' Initiative. Dostupné na: https://citizens-initiative.europa.eu/_sk

4. *Národné a zahraničné inštitúcie a zdroje*

Slov-Lex. Portál právnych predpisov SR. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravo-eu/vyhľadavanie-v-prave-eu>

Národná rada Slovenskej republiky. Systém sledovania európskych záležitostí (SSEZ). Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/ssez/>

Úřad vlády České republiky. Sekce pro evropské záležitosti. Dostupné na: https://vlada.gov.cz/cz/ppov/ez/sekce_pro_ez/sekce-pro-evropske-zalezitosti-222607/

Úřad vlády České republiky. Výbor pro Evropskou unii. Dostupné na: <https://vlada.gov.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/veu/vybor-pro-evropskou-unii-22560/>

Bundeskkanzleramt Österreich. EU-Gesetzgebung. Dostupné na: <https://www.bundeskkanzleramt.gv.at/agenda/europa/die-europaeische-union/eu-gesetzgebung.html>

Industriellenvereinigung (IV). Dostupné na: <https://www.iv.at>

BusinessEurope. Dostupné na: <https://www.besnesseurope.eu>

European Economic and Social Committee (EESC). Dostupné na: <https://www.eesc.europa.eu/sk>

5. *Odborné a analytické zdroje*

OECD. Regulatory Policy Outlook 2018. Paris: OECD Publishing, 2018. Dostupné na: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en.html

World Bank. Global Indicators of Regulatory Governance (Rulemaking). Washington, DC: World Bank, 2022. Dostupné na: <https://rulemaking.worldbank.org/en/rulemaking>

Slovak Business Agency; Združenie podnikateľov Slovenska (2023). Sprievodca európskym legislatívnym procesom. Bratislava. Dostupné online: <https://www.zps.sk/novinky/2023/sprievodca-europskym-legislativnym-procesom>

Lepšie zákony. Gold-plating v slovenskom právnom poriadku. Dostupné na: <https://lepsiezakony.sk/gold-plating-v-slovenskom-pravnom-poriadku/>

