

STÁLA PRACOVNÁ KOMISIA LEGISLATÍVNEJ RADY VLÁDY SLOVENSKEJ  
REPUBLIKY NA POSUDZOVANIE VYBRANÝCH VPLYVOV

BRATISLAVA: 26.5.2025

ČÍSLO: 055\_2/2025

VYBAVUJE: MGR. FONTÁNYOVÁ

**STANOVISKO KOMISIE**

(PREDBEŽNÉ PRIPOMIENKOVÉ KONANIE)

**K MATERIÁLU**

**NÁVRH ZÁKONA, KTORÝM SA MENÍ A DOPLŇA ZÁKON Č. 89/2016 Z. Z. O VÝROBE, OZNAČOVANÍ A PREDAJI TABAKOVÝCH VÝROBKOV A SÚVISIACICH VÝROBKOV A O ZMENE A DOPLNENÍ NIEKTORÝCH ZÁKONOV V ZNENÍ NESKORŠÍCH PREDPISOV A KTORÝM SA MENÍ A DOPLŇA ZÁKON Č. 377/2004 Z. Z. O OCHRANE NEFAJČIAROV A O ZMENE A DOPLNENÍ NIEKTORÝCH ZÁKONOV V ZNENÍ NESKORŠÍCH PREDPISOV**

---

**I. Úvod:** Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky dňa 16. mája 2025 predložil na PPK materiál: „*Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 89/2016 Z. z. o výrobe, označovaní a predaji tabakových výrobkov a súvisiacich výrobkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 377/2004 Z. z. o ochrane nefajčiarov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov*“. Materiál predpokladá pozitívno-negatívne vplyvy na rozpočet verejnej správy, ktoré sú rozpočtovo kryté, negatívne vplyvy na podnikateľské prostredie, pozitívne sociálne vplyvy a pozitívne vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.

**II. Prípomienky a návrhy zmien:** Komisia uplatňuje k materiálu nasledovné pripomienky a odporúčania:

**K doložke vybraných vplyvov**

V doložke vybraných vplyvov Komisia žiada upraviť bod 2. Definovanie problému a bod 3. Ciele a výsledný stav.

Odôvodnenie: Nie je jasné, čo myslí predkladateľ „narastajúcimi skúsenosťami mládeže s využívaním výrobkov, ktoré obsahujú nikotín“. Komisia odporúča pri definovaní problému uviesť výsledky analýz alebo prieskumov, ktoré poukazujú na počet detí a mládeže, ktoré užívajú elektronické cigarety a na narastajúci trend ich spotreby u detí a mládeže.

Súčasný zákon nedovoľujú predaj cigariet osobám mladším ako 18 rokov. Nie je preto jasné, ako môže byť cieľom predkladaného materiálu „znížiť výskyt užívania elektronických cigariet u detí do 18 rokov na úroveň maximálne 1 až 2 %“. Nie je takisto zrejmé, čo myslí predkladateľ úrovňou maximálne 1 až 2 %, keďže v materiáli nie je uvedené, koľko detí a mládeže do 18 rokov v súčasnosti užíva elektronické cigarety, ani či sa jedná o celkový počet detí a mládeže, ktoré ich užívajú alebo niečo iné.

Komisia žiada predkladateľa o vyznačenie vplyvov predkladaného materiálu na MSP v bode 9 Doložky vybraných vplyvov, t. j. že predkladaný materiál má negatívny vplyv aj na MSP.

STÁLA PRACOVNÁ KOMISIA LEGISLATÍVNEJ RADY VLÁDY SLOVENSKEJ  
REPUBLIKY NA POSUDZOVANIE VYBRANÝCH VPLYVOV

**K vplyvom na rozpočet verejnej správy**

1. Návrh zákona bude mať negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy a podľa Komisie je v rozpore s konsolidačným úsilím vlády SR na ozdravenie verejných financií a s novelou zákona č. 233/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 106/2004 Z. z. o spotrebnej dani z tabakových výrobkov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v gescii MF SR, ktorou sa s účinnosťou od 1.2.2025 zaviedlo zdaňovanie elektronických cigariet, nikotínových vrecúšok a iných nikotínových výrobkov. V čase pripomienkového konania k predmetnému zákonu (17.4.2024 – 9.5.2024) MZ SR neuplatnilo žiadne pripomienky proti zavedeniu tejto legislatívnej úpravy ani neindikovalo prípravu legislatívy limitujúcej predaj uvedených výrobkov.

Na pôde MF SR prebiehali dlhodobé konzultácie s podnikateľským sektorom podnikajúcim v danej oblasti pri zavádzaní cieľa tohto rozsiahleho zákona, ktorým bolo sprehľadnenie a kontrola obchodného reťazca s výrobkami súvisiacimi s tabakovými výrobkami, za ktoré sa považujú elektronické cigarety a nikotínové vrecúška (evidencia obchodníkov – predajcov a distribútorov – platiteľov dane), zdaňovanie týchto výrobkov podľa daňového kalendára v rokoch 2025/2027 v záujme lepšej predvídateľnosti, istoty a transparentnosti, označovanie týchto výrobkov kontrolnou známkou na spotrebiteľskom balení a aj stanovenie lehoty na dopredaj výrobkov neoznačených kontrolnou známkou na spotrebiteľskom balení do 30. júna 2025. Spotrebnú daň z tabakových výrobkov je možné považovať za jeden z najúčinnnejších nástrojov kontroly spotreby výrobkov spadajúcich do negatívnych externalít, a to najmä u mladšej populácie, čo potvrdzuje aj čl. 6 Rámcového dohovoru OSN o kontrole tabaku.

V súvislosti s predmetnou daňovou legislatívnou úpravou bolo potrebné vykonávacou vyhláškou zaviesť nový rozmer kontrolnej známky. Zároveň v tejto súvislosti Mincovňa Kremnica, š. p., ako tlačiareň kontrolných známok bola nútená investovať finančné prostriedky do nákupu nového technologického zariadenia, ktorým sa zabezpečila tlač tohto nového formátu kontrolnej známky.

K 1. máju 2025 požiadalo colný úrad o vydanie povolenia na obchodovanie s výrobkom súvisiacim s tabakovými výrobkami 1783 subjektov a 202 subjektov požiadalo o vydanie povolenia na distribúciu výrobku súvisiaceho s tabakovými výrobkami (distribútori sú zároveň odberateľmi kontrolných známok). Len za mesiac apríl 2025 bolo odberateľom kontrolných známok odovzdaných 1 216 000 kusov kontrolných známok.

2. Vplyv na príjmy verejnej správy odhadol ÚVZ SR v doložke vybraných vplyvov v časti 10. Poznámky a v analýze vplyvov na rozpočet verejnej správy v tabuľke č. 1/A na maximálne -2,5 mil. eur ročne od roku 2026. ÚVZ SR vychádzal pri vyčíslení vplyvu na rozpočet verejnej správy nesprávne z tabuľky daňových výdavkov (tabuľka č. 47, Rozpočet verejnej správy na roky 2025 až 2027), ktorá nehovorí o príjmoch zo zavedenia spotrebnej dane na nikotínové výrobky. Správne mala kvantifikácia vychádzať z tabuľky č. 21, kde sú vyčíslené legislatívne opatrenia. Vplyv zákazu na rozpočet podľa predpokladov ÚVZ SR vypočítaný na správnych číslach by mal byť podľa predpokladov ÚVZ SR -3,2 mil. eur.

ÚVZ SR predpokladá substitúciu zakázaných výrobkov na úrovni 50 % bez uvedenia zdroja tejto informácie. V doložke vybraných vplyvov je uvedené, že 42 % až 54 %

STÁLA PRACOVNÁ KOMISIA LEGISLATÍVNEJ RADY VLÁDY SLOVENSKEJ  
REPUBLIKY NA POSUDZOVANIE VYBRANÝCH VPLYVOV

spotreby jednorazových ochutených nikotínových výrobkov bude substituovaných do zahrievaných tabakových výrobkov. Z pohľadu legislatívy MF SR spadajú aj zahrievané tabakové výrobky pod negatívne externality. Argumentácia očakávaným prechodom spotrebiteľov z nikotínových výrobkov na zahrievané tabakové výrobky, aj na základe uvedeného, preto nie je zvolená šťastne. V kvantifikácii absentuje vyčíslenie výpadku príjmov z DPH z výrobkov, ktorých spotreba sa nebude substituovať, t. j. DPH z hodnoty 50 % jednorazových ochutených nikotínových výrobkov.

Zároveň sa od 1.2.2025 na náplne do elektronických cigariet a na iné nikotínové výrobky zaviedla spotrebná daň, ktorá spolu so zvýšením sadzby DPH od 1.1.2025 spôsobila rast cien týchto výrobkov, resp. ceny sa zvýšia po skončení dopredaja výrobkov bez spotrebnej dane. Dopredaj bol stanovený na 5 mesiacov, t. j. do 30.6.2025. Zvýšenie cien by malo spôsobiť cenovú nedostupnosť výrobkov najmä pre deti a mladistvých. Ďalšie zvýšenie sadzieb spotrebnej dane z týchto výrobkov je naplánované k 1.2.2027. Skutočný vplyv zavedenia spotrebnej dane z nikotínových výrobkov na daňové príjmy bude známy až z údajov za 2. polrok 2025. Takisto aj vplyv na správanie spotrebiteľov sa bude dať pozorovať až s odstupom času. Komisia sa domnieva, že vychádzať z prieskumu, ktorý sa uskutočnil na konci roka 2022, nie je správne, lebo na trhu nastala v tomto roku zmena v podobe zavedenia spotrebnej dane.

Vo vlastnom materiáli sa navrhuje formulácia v paragrafovom znení tak, že výrobky sa nesmú uvádzať na trh, resp. zakazujú uvádzať na trh. Otázkou je, či sa od 1.1.2026 zakáže uvádzanie vybraných nikotínových výrobkov na trh alebo ich predaj konečnému spotrebiteľovi. Ak sa zakáže uvádzanie výrobkov na trh, tým sa pravdepodobne umožní dopredaj výrobkov, ktoré budú v tom čase na trhu, konečnému spotrebiteľovi. Ak sa výrobcovia a dovozcovia do konca roka 2025 predzásobia, môže to mať potenciálne pozitívny vplyv na výnos spotrebnej dane v roku 2025. Ak sa od 1.1.2026 zakáže predaj vybraných nikotínových výrobkov, výrobky, ktoré budú na trhu, sa budú musieť z neho stiahnuť. Štát vráti subjektom spotrebnú daň a výrobcom vzniknú náklady na zničenie výrobkov.

Pri kvantifikácii sa predpokladá, že spotreba ochutených nikotínových vrecúšok predstavuje 17 % z ich celkovej spotreby. Spotreba ochutených nejednorazových elektronických cigariet tvorí 64 % z ich celkovej spotreby. Uvedené vychádza z údajov eKasy. Podiel jednorazových elektronických cigariet na celkovom počte elektronických cigariet je podľa údajov eKasy na úrovni 71 %. Vplyv zákazu vybraných nikotínových výrobkov bude predstavovať pokles z dodatočného výnosu spotrebnej dane (SD) a DPH, ktorý sa vyčíslil pri zavedení spotrebnej dane na nikotínové výrobky (vplyv bol naposledy aktualizovaný vo februári 2025). Pri kvantifikácii sa nezohľadňuje substitučné správanie spotrebiteľov. Odhaduje sa zníženie daňových príjmov na úrovni 4,6 mil. eur v roku 2026 až 7,9 mil. eur v roku 2029 za predpokladu nulovej substitúcie zakázaných výrobkov do iných výrobkov. Maximálny výpadok na DPH z hodnoty zakázaných nikotínových výpadkov sa odhaduje na 10 až 10,5 mil. eur ročne. Stalo by sa tak za predpokladu, že spotrebitelia nebudú spotrebúvať iné výrobky, t. j. peniaze ušetriť alebo ich minú na nákup týchto zakázaných výrobkov v zahraničí.

STÁLA PRACOVNÁ KOMISIA LEGISLATÍVNEJ RADY VLÁDY SLOVENSKEJ  
REPUBLIKY NA POSUDZOVANIE VYBRANÝCH VPLYVOV

Tab. Vplyv zákazu vybraných nikotínových výrobkov na daňové príjmy verejnej správy (ESA 2010, v mil. eur)

	2026	2027	2028	2029
Daňové príjmy spolu (SD a dodatočná DPH z SD)	-4,6	-5,1	-7,8	-7,9

Dodatočné riziká nezahrnuté v kvantifikácii:

- Ohrozenie podnikateľského prostredia, pokles výnosu DPPO
- Dodatočné náklady s likvidáciou výrobkov, ktorých predaj bude zakázaný v prípade, ak sa neumožní ich dopredaj
- Rast nelegálneho trhu
- Rast cezhraničného predaja
- Zásah do slobody výberu dospelých spotrebiteľov

V súlade s § 33 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov je potrebné v analýze vplyvov aj návrhy na úhradu úbytku príjmov.

3. Z technického hľadiska je v analýze vplyvov na rozpočet verejnej správy v tabuľkách č. 1/A a č. 3 nesprávne uvedený číselný údaj. Namiesto „-2,500 000“ má byť uvedený údaj „-2 500 000“. Celkové sumy za jednotlivé roky musia byť uvedené v sumárnom riadku Príjmy verejnej správy celkom. Taktiež je potrebné uviesť roky 2025 až 2028 namiesto „r, 2026+1, 2027+2 a 2028+3“ v tabuľkách č. 1/A a č. 3. Zároveň je v dôvodovej správe uvedený pozitívny a negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy, pričom v doložke vybraných vplyvov je označený len negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy. Uvedené je potrebné zosúladiť.

4. Ďalšie pripomienky k doložke vybraných vplyvov:

- Podľa názoru Komisie je tvrdenie MZ SR týkajúce sa znižovania spotreby inovatívnych tabakových výrobkov formou ich zákazu a argumentácia zvýšením spotreby bezdymových tabakových výrobkov ako ich priamej substitúcie s odôvodnením pozitívneho vplyvu na rozpočet verejnej správy, ktorý vyplýva zo zníženia výskytu civilizačných ochorení, nelogické. Bezdymové tabakové výrobky Komisia považuje za rovnakú negatívnu externalitu ako ostatné inovatívne výrobky. Nie je vylúčené, že za predpokladom nárastu spotreby bezdymových tabakových výrobkov bude ich spotreba mladou populáciou, čo je v rozpore so sledovaným cieľom návrhu zákona.

- MZ SR v doložke neuvádza, z čoho konkrétne vychádza, keď tvrdí, že platí, že jednorazové ochutené nikotínové výrobky navzdory nižšiemu počtu užívateľov sú spotrebúvané významne intenzívnejšie v dôsledku atraktívnejšej chuti a významne ľahšej dostupnosti u mladých. Ak sú takéto výrobky ľahšie dostupné mladým, z hľadiska proporcionality je potrebné vykonať vyhodnotenie efektu zavedenia zdaňovania a kontroly predaja v obchodnom reťazci pri týchto výrobkoch od 1. februára 2025, ako sa opierať o výskum z roku 2022, resp. toto zdaňovanie ako jedno z opatrení kontroly spotreby postupne dopĺňovať inými, menej invazívnymi opatreniami (napr. zákazom reklamy, sprísnením sankcií a pod.) ako rovno prikročiť k zákazu predaja takýchto výrobkov, ktorý sa dotkne celej populácie. So zreteľom na uvedené by bolo vhodné preskúmať, či zákaz ich predaja je prostriedok, ktorý je ten najlepší, najvhodnejší či najúčinnnejší na dosiahnutie sledovaného cieľa, ktorým je zníženie výskytu užívania u detí do 18 rokov. Takéto opatrenie by totiž bez preskúmania iných dostupných možností mohlo zasahovať do základného práva podnikateľ podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy SR tým, že by mohlo obmedziť právo podnikateľ v oblasti inovatívnych

## STÁLA PRACOVNÁ KOMISIA LEGISLATÍVNEJ RADY VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY NA POSUDZOVANIE VYBRANÝCH VPLYVOV

výrobkov (PL ÚS č. 14/2018-73). Navyše, z hľadiska krátkeho časového úseku od účinnosti novej daňovej legislatívy v tejto oblasti (1.2.2025) a jej implementácie podnikateľským prostredím, môže dochádzať k ohrozeniu právnej istoty, investícií do prispôsobenia sa posledným daňovým legislatívnym zmenám a stability podnikateľského prostredia. Takéto opatrenie nebolo koordinované s MF SR a je signálom nekoordinovaného postupu príslušných inštitúcií a nepredvídateľnosti štátnej politiky v oblasti tabakových výrobkov.

- Absentuje tiež zdroj informácie, podľa ktorej sa dôvodne predpokladá že najvýznamnejšia časť nenávratnej zníženej spotreby jednorazových ochutených nikotínových výrobkov sa preukázateľne viaže na zníženú dostupnosť nikotínových výrobkov v prostredí mladistvých. Rovnako tak nie je uvedené z akých podkladov MZ SR vychádza, keď uvádza, že „je možné kvantifikovane odhadovať, že spotreba jednorazových ochutených nikotínových výrobkov sa podieľa na celkovej spotrebe inovatívnych tabakových výrobkov na úrovni maximálne 40 %“, navyše, ak MZ SR tvrdí, že „viac ako polovica spotreby z podielu jednorazových ochutených nikotínových výrobkov sa podieľa na celkovej spotrebe inovatívnych tabakových výrobkov a bude substituovaná spotrebou ostatných typov inovatívnych tabakových výrobkov“.

- V časti 8. Preskúmanie účelnosti nie je uvedený rok vo vete: „Očakávajú sa zmeny s cieľom znížiť prevalenciu užívania do roku na úroveň 1 až 2 %.“.

### **K vplyvom na životné prostredie**

Komisia žiada vyznačiť pozitívne vplyvy na životné prostredie v doložke vybraných vplyvov v bode 9. Vybrané vplyvy materiálu a vypracovať súvisiacu analýzu vplyvov. Komisia má za to, že materiál bude mať pozitívne vplyvy na životné prostredie keďže novelizačný bod 9. uvádza „§ 15 sa dopĺňa odsekom 13, ktorý znie:

„(13) Zakazuje sa uvádzať na trh elektronické cigarety, ktoré nie sú opakovane nabíjateľné a súčasne opakovane naplniteľné pomocou plniacej fľaštičky a nádržky alebo opakovane použiteľné pomocou jednorazových zásobníkov.“ Na základe uvedeného sa dá očakávať zníženie produkcie odpadu z elektronických cigariet. Komisia preto žiada vypracovať súvisiacu Analýzu vplyvov na životné prostredie.

**III. Záver:** Stála pracovná komisia na posudzovanie vybraných vplyvov vyjadruje

### **nesúhlasné stanovisko**

s materiálom predloženým na predbežné pripomienkové konanie s odporúčaním na jeho dopracovanie podľa pripomienok v bode II.

**IV. Poznámka:** Predkladateľ zapracuje pripomienky a odporúčania na úpravu uvedené v bode II a uvedie stanovisko Komisie do doložky vybraných vplyvov spolu s vyhodnotením pripomienok.

Nesúhlasné stanovisko Komisie neznamená zastavenie ďalšieho schvaľovacieho procesu. Stanovisko Komisie slúži ako podklad pre informované rozhodovanie vlády Slovenskej republiky a ďalších subjektov v rámci schvaľovacieho procesu. Predkladateľ má možnosť dopracovať materiál podľa pripomienok a zaslať ho na opätovné schválenie Komisie, ktorá môže následne zmeniť svoje stanovisko.

**JUDr. Martin Semanco**  
predseda Komisie