

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH
PRÁVNICKÁ FAKULTA



**V. SLOVENSKO-ČESKÉ
DNI DAŇOVÉHO PRÁVA**

Daňové právo a nové javy v ekonomike
Recenzovaný zborník vedeckých prác

Miroslav Štrkolec
Filip Baláži
Natália Priateľová
Anna Vartašová
(eds.)

Košice 2023

PAVOL JOZEF ŠAFÁRIK UNIVERSITY IN KOŠICE
FACULTY OF LAW



**V. SLOVAK-CZECH
DAYS OF TAX LAW**

Tax law and new phenomena in the economy

Reviewed proceedings of scientific papers

Miroslav Štrkolec

Filip Baláži

Natália Priateľová

Anna Vartašová

(eds.)

Košice 2023

Tento zborník vedeckých prác prezentuje príspevky z medzinárodnej vedeckej konferencie „V. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Daňové právo a nové javy v ekonomike“, ktorá sa konala v dňoch 5. a 6. júna 2023 v Košiciach a vznikol ako čiastkový výstup z riešenia grantovej úlohy projektu APVV-19-0124 „Daňové právo a nové javy v ekonomike (digitálne služby, zdieľaná ekonomika, virtuálne meny)“.

The Proceedings presents papers from international scientific conference “V SLOVAK-CZECH DAYS OF TAX LAW: Tax law and new phenomena in the economy” held on June 5 – 6, 2023 in Košice, Slovakia and is published as a partial outcome of the implementation of the APVV-19-0124 "Tax Law and New Phenomena in the Economy (Digital Services, Sharing Economy, Virtual Currencies)".

**Zostavovatelia/
Editors:** prof. JUDr. Miroslav Štrkolec, PhD.
Mgr. Bc. Filip Baláži
Mgr. Natália Priateľová
JUDr. Anna Vartašová, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

**Recenzenti/
Reviewers:** prof. JUDr. Ľubomír Čunderlík, PhD.
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

doc. JUDr. Ing. Michal Radvan, PhD.
Masarykova univerzita v Brne, Právnická fakulta

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Všetky príspevky v zborníku boli recenzované. / All the papers in the proceedings were reviewed.

Tento text je publikovaný pod licenciou CC BY NC - CC Attribution-NonCommercial 4.0 („Uveďte autora - Nepoužívajte komerčne“)

This text is licensed under a Creative Commons 4.0 - CC BY NC - CC Attribution – NonCommercial 4.0



Za odbornú a jazykovú stránku tejto publikácie zodpovedajú autori. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

The authors are responsible for the professional and linguistic aspects of the publication. No editorial or linguistic revision has been made.

Umiestnenie/Available at: www.unibook.upjs.sk

Dostupné od/Publication date: 20.12.2023

DOI: <https://doi.org/10.33542/VSCD-0269-5-00>

ISBN 978-80-574-0269-5 (e-publikácia)

OBSAH / CONTENT

Vladimír Babčák

NIEKOĽKO ÚVAH A MYŠLIENOK NA TÉMU „QUO VADIS SLOVENSKÉ DAŇOVÉ PRÁVO“ 7

Filip Baláži

GLOBÁLNA MINIMÁLNA DAŇ VO SVETLE TZV. PILLAR II SMERNICE 45

Dana Bárková

DAŇOVÉ SOUVISLOSTI REKODIFIKACE ÚČETNICTVÍ ČR 58

Karin Cakoci - Cecilia Olexová

REGULÁCIA PREVODOV KRYPTOAKTÍV- SPÔSOB AKO PREDCHÁDZAŤ PODVODNÝM KONANIAM?..... 69

Karolína Červená - Renáta Cenková

DIGITÁLNE PENIAZE AKO SÚČASŤ DIGITÁLNEJ EKONOMIKY (VNÍMANIE A PERSPEKTÍVA) 80

Yana Daudrikh

PRÍLEŽITOSTI PRE NOVÉ TECHNOLOGIE V OBLASTI OCHRANY PRED LEGALIZÁCIOU PRÍJMOV Z TRESTNEJ ČINNOSTI A FINANCOVANÍM TERORIZMU 92

Simona Heseková

PROBLEMATIKA ESG NA FINANČNÝCH TRHOCH 105

Petra Hrubá Smržová

STIMULACE A DANĚ 116

Tatiana Jamrichová

ENVIRONMENTÁLNE PRVKY V PRÁVNEJ ÚPRAVE PRIAMYCH DANÍ 128

Márie Karfíková

DAŇ Z NEOČEKÁVANÝCH ZISKŮ 140

<i>Maroš Katkovčín</i> PRAVIDLÁ DAŇOVEJ TRANSPARENTNOSTI TRANSAKCIÍ S KRYPTOAKTÍVAMI V KONTEXTE NÁVRHU DAC8.....	154
<i>Elena Lazoríková - Anna Vartašová</i> VÝVOJ LEGISLATÍVY DANE Z NEHNUTEĽNOSTÍ V OBDOBÍ PANDEMICKOM A POSTPANDEMICKOM.....	165
<i>Hana Marková</i> DANĚ A VEŘEJNÉ PODPORY	183
<i>Ján Mazúr</i> AKO FINANCOVAŤ ROZVOJ SLOVENSKÝCH MIEST: Z DANÍ, POPLATKU ZA ROZVOJ ČI NIEČOHO INÉHO?	195
<i>Marianna Presperínová</i> VIRTUÁLNY FINANČNÝ SVET	209
<i>Marko Putera</i> (NE)POUŽITELNOSŤ DLT V PROCESOCCH SPRÁVY DANÍ	221
<i>Soňa Simić Ballová - Adrián Popovič</i> UNILATERÁLNE DIGITÁLNE DANE A ICH PERSPEKTÍVY	237
<i>Miroslav Štrkolec - Ladislav Hrabčák</i> POSKYTOVANIE SLUŽIEB KRYPTOAKTÍV VO SVETLE NARIADENIA MICA	251
<i>Michal Úradník</i> VÝVOJOVÉ TENDENCIE ZÁSADY NE BIS IN IDEM PRI UKLADANÍ (NIELEN) DAŇOVÝCH SANKCIÍ.....	263
<i>Anna Vartašová - Karolína Červená</i> DIGITÁLNE PLATFORMY V SEGMENTE KRÁTKODOBÉHO UBYTOVANIA NA SLOVENSKU – PREHĽAD LITERATÚRY	275

NIEKOĽKO ÚVAH A MYŠLIENOK NA TÉMU „QUO VADIS SLOVENSKÉ DAŇOVÉ PRÁVO“¹

SEVERAL REFLECTIONS AND THOUGHTS ON "QUO VADIS SLOVAK TAX LAW"

VLADIMÍR BABČÁK²

Abstrakt

Autor sa v príspevku zaoberá niektorými aspektami zdaňovania a daňového práva, ktoré by mali čitateľovi ukázať, akou cestou sa toto právne odvetvie uberalo doteraz a na čo by sa malo v blízkej budúcnosti zamerať. Berie pritom do úvahy viaceré faktory ovplyvňujúce celý svet, teda nielen daňové prostredie na Slovensku: globalizáciu a procesy s tým spojené, priemyselnú revolúciu 4,0, ktorú si dnes už nikto nevie predstaviť bez nebyvalého rozvoja elektronizácie, automatizácie, robotizácie a aj umelej inteligencie. Ako samotný názov príspevku hovorí, ide o jeho myšlienky a úvahy dotýkajúce sa vývoja daňového práva v istom krátkom historickom priereze. Tematicky sa autor zameril na štyri, vzájomne prepojené okruhy otázok, ktorými sú:

1. formálna a obsahová kvalita daňovo-právnych noriem / daňového práva,
2. nerealizované zmeny v slovenskej daňovej sústave v období rokov 2022-2023,
3. spravodlivé zdaňovanie na Slovensku – realita alebo fikcia?,
4. automatizácia a robotizácia a jej dôsledky / výzvy pre slovenské daňové právo.

Kľúčové slová:

Zdaňovanie, daňové právo

¹ Tento článok reprezentuje čiastkový výstup z projektu APVV-19-0124 „Daňové právo a nové javy v ekonomike (digitálne služby, zdieľaná ekonomika, virtuálne meny)“.

² prof. h.c. prof. JUDr. Vladimír Babčák, CSc. pôsobí ako profesor a vedúci Katedry finančného práva, daňového práva a ekonómie na Právnickej fakulte Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. V rámci výskumu sa zameriava najmä na hmotné a procesné aspekty daňového práva, oblasť daňových únikov a na otázky finančného práva. Email: vladimir.babcak@upjs.sk; ORCID: 0000-0002-9144-6387.

Abstract

In the article, the author discusses some aspects of taxation and tax law, which should show the reader the way this legal field has been going so far and what it should focus on in the near future. The author takes into account several factors that affect the whole world, not only the tax environment in Slovakia: globalisation and related processes, the industrial revolution 4.0, which no one can imagine today without the unprecedented development of electronicisation, automation, robotization and artificial intelligence. As the title of the article suggests, these are his thoughts and reflections on the development of tax law in a short historical period. Thematically, the author has focused on four, interrelated sets of questions, which are:

1. the formal and substantive quality of tax law norms / tax law,
2. uimplemented changes in the Slovak tax system in the period of 2022-2023,
3. fair taxation in Slovakia - reality or fiction?,
4. automation and robotization and its consequences / challenges for Slovak tax law.

Keywords:

Taxation, tax law

JEL kód: K34

VÝCHODISKÁ

Slovenská republika (v ďalšom aj „SR“) je súčasťou globálneho sveta. Globalizácia ako podstata a jadro prebiehajúcich globálnych politických, ekonomických, sociálnych, kultúrnych i iných zmien vo svete je na internetových stránkach, ale aj v rôznych publikáciách označovaná ako proces narastania medzinárodného prepojenia v týchto a súvisiacich oblastiach pozorovaný najmä v posledných desaťročiach³, ktorý v praxi vedie aj k zvýšeniu životnej úrovne a zmierneniu chudoby v rozvojovom svete. Takýto záver by však bol v rozpore s tým, čo sa deje ako jeden z dôsledkov globalizácie, ktorým je zväčšovanie a nie zmenšovanie rozdielov medzi štátmi; týka sa to nielen rozdielností medzi vyspelými štátmi a rozvojovým svetom, ale aj vo vnútri napríklad samotnej

³ Dostupné na: Globalizácia – Wikipédia (wikipedia.org).

Európskej únie (v ďalšom aj „EÚ“, príp. „Únia“)⁴. Pravá podstata globalizácie spočíva v presadzovaní globálnych záujmov 8% ľudí, ktorí ovládajú viac ako 80% svetového majetku⁵. Ide o rodinné dynastie, ktoré sa (podľa ich vlastného vyjadrenia) snažia zaviesť nový svetový, najmä ekonomický a sociálny poriadok. Využívajú k tomu peniaze, príp. iné benefity pre politikov, tzv. ekologických aktivistov, rôzne etnické skupiny, ba i celé národy.

Prečo vôbec téma môjho príspevku začína na prvý pohľad takou odťažitou, navyše v prvom rade politickou záležitosťou, akou je globalizácia?

Či chceme alebo nie, sme členským štátom EÚ, ktorá má približne 500 miliónov obyvateľov. Táto obrovská masa ľudí, obývajúca v súčasnosti 27 členských krajín (plus štáty EHP) je riadená a spravovaná inštitúciami, ktoré sú súčasťou globálnej politiky. Asi len ťažko môže niekto namietat', že globálna politika sa nedotýka postavenia a presadzovania európskeho práva v jednotlivých členských štátoch Únie. Často sa pritom stáva, a to čím ďalej, tým viac, že sa tak deje aj v rozpore so základnými dokumentmi existencie EÚ, pričom členské štáty buď mlčia a podriaďujú sa, alebo sa tvária, že sa ich to netýka, eventuálne – vo výnimočných prípadoch – protestujú aj za cenu toho, že sú politikmi ostatných členských štátov kritizované a obviňované z toho, že porušujú v súčasnosti toľko deklarovanú „jednotu EÚ“. Aj na základe toho si dovoľím tvrdiť, že ***globálna politika prekračuje hranice nevyhnutnej vnútroštátnej / vnútro-únievej právnej regulácie, a že spôsobuje celkové znížovanie významu práva vo vzťahu k politike a právo sa tak dostáva do področia politiky (rozumej politických záujmov). A politika, to sú predovšetkým záujmy!*** Týka sa to aj daňového práva na Slovensku i v rámci Únie. Politika a právo patria medzi dva významné fenomény, ktoré by mali charakterizovať právny štát v konkrétnom i myšlienkovom ponímaní. Pokračujúc v naznačenom myšlienkovom posune by sa právo podľa môjho názoru nemalo tak jednoznačne podriaďovať politickým záujmom. V opačnom prípade sa stáva „posluhovačom“ politikov. Celé novodobé dejiny slovenského národa v samostatnom národnom štáte sú toho dost presvedčivým pozorovateľom.

Prirodzene, že obsah príspevku je mienený snahou o objektívny pohľad na súčasný stav slovenského daňového práva bez nejakých zjavných či skrytých

⁴ Pre zaujímavosť, podľa Eurostatu je Slovensko druhý najchudobnejší štát v EÚ. Dostupné na: Druhou najchudobnejšou krajinou EÚ je Slovensko | TREND.

⁵ Dostupné na: Svetový majetok má ovládať 8% miliardárov | Aktuality.sk.

subjektívnych komentárov, aj keď priznávam, že sa tomu nebude dať celkom vyhnúť. Preto ani môj príspevok nebude a ani nemôže byť vyčerpávajúci.

V ďalšom texte sa sústredím iba na niektoré páľčivé otázky, ktoré vo väčšej či menšej miere ovplyvňujú kvalitu a charakter vývoja daňového práva na Slovensku⁶. V tomto smere by som rád ostal v hraniciach nášho územia, aj keď je to skôr zbožné želanie, ako zamýšľaný scenár. Preto nebudem venovať pozornosť niektorým tendenciám, dokonca ani najmodernejším javom, ktoré v súčasnosti dominujú v globálnom ekonomickom a právnom prostredí. Mám na mysli predovšetkým zdaňovanie kryptoaktív, zdaňovanie internetových obchodov v cezhraničnom obchodnom styku, vrátane príjmov internetových obchodníkov, ďalej digitálnu a zdieľanú ekonomiku⁷ a zdaňovanie jej jednotlivých prejavov a foriem a pod. Tieto časti ekonomickej a právnej povahy si určite zaslúžia samostatnú pozornosť príspevkov tematicky zameraných práve na spomínanú oblasť.

1. SLOVENSKÉ DAŇOVÉ PRÁVO – SÚČASNOSŤ A PERSPEKTÍVA

Stav de lege lata v oblasti daní a daňového práva na Slovensku nie je taký, aký by si podľa všetkého priala celá finančná správa, ale aj samotné daňové subjekty. Do značnej miery na to vplyvajú viaceré, aj objektívne existujúce činitele:

1. vstup Slovenska do EÚ znamenal pre náš štát povinnosť rešpektovať právne záväzné akty Únie. Tieto akty sa buď priamo, bezprostredne

⁶ Nebude sa to však týkať aplikačných problémov spojených s uplatňovaním daňového zákonodarstva, ani celého radu iných páľčivých otázok zdaňovania. V rámci jednej témy, aj napriek snahe o isté zovšeobecnenie, to jednoducho nie je možné.

⁷ Ako ukazujú doterajšie skúsenosti zo Slovenska, ale aj z iných štátov platí sotva vyvrátený argument, že ich ekonomiky nie je len ťažké riadiť, ale aj zdaňovať. Nemožno však povedať, že by sa EÚ nesnažila vytvoriť strategický zámer pre vytvorenie jednotného digitálneho trhu s digitálnymi službami a pravidlami pre ich zdaňovanie. Svedčí o tom napríklad Oznámenie Komisie „Stratégia pre jednotný digitálny trh v Európe“. COM(2015) 192 final, 6.máj 2015, či Oznámenie Komisie „Online platformy a jednotný digitálny trh. Príležitosti a výzvy pre Európu“. COM(2016), 25.máj 2016.

Jednotný digitálny trh je podľa Komisie tým trhom, v rámci ktorého je zabezpečený voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu a v rámci ktorého môžu jednotlivci a podniky bezproblémovo využívať a vykonávať online činnosti podľa pravidiel spravodlivej hospodárskej súťaže a s vysokou úrovňou ochrany osobných údajov a spotrebiteľov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť alebo miesto pobytu.

a vo svojej celistvosti stali súčasťou prameňov slovenského daňového práva alebo museli byť implementované do nášho právneho poriadku v dôsledku nutnej novelizácie vnútroštátnych daňovo-právnych noriem. Osobne si nemyslím, že všetky daňové akty, najmä v podobe nariadení EÚ boli, resp. sú kvalitné, jednoznačné a sledujú jedine úspešný rozvoj celej európskej ekonomiky a sociálnej oblasti. Domnievam sa, že vo viacerých smeroch uprednostňujú niektoré členské štáty, predovšetkým tie „staré“, ktoré stáli pri zrode európskej integrácie a vlastne sú v tomto duchu aj privilegované najmä vo forme celého radu výnimiek a vyššej finančnej / dotačnej podpory;

2. Daňový systém EÚ sa navonok prejavuje ako relatívne autonómny, nezávislý a uzavretý fenomén, ktorý je výsledkom „zákonodarnej“, presnejšie normotvornej činnosti jednotlivých inštitúcií EÚ (najmä Komisie a Rady, čiastočne aj Európskeho parlamentu). Tento systém z hľadiska jeho obsahu a zamerania môžu jednotlivé členské štáty ovplyvňovať iba nepriamo (priamejší vplyv by sa mohol realizovať iba cestou volených / menovaných zástupcov príslušného členského štátu v týchto inštitúciách, avšak výraznejšie prejavy vplyvu zo strany slovenských europoslancov (nehovoriac už o doterajších eurokomisároch zo Slovenska), mi nie sú známe (a určite ani väčšine verejnosti);
3. Daňový systém EÚ sa prezentuje ako mechanizmus, ktorý priamo i nepriamo vplýva na daňové zákonodarstvo jednotlivých členských štátov prostredníctvom vydávania normatívnych právnych aktov. Okrem toho do rámca tohto systému treba začleniť aj rozhodovaciu činnosť Súdneho dvora EÚ v daňovej oblasti, ktorá ovplyvňuje i rozhodovanie všeobecných súdov v jednotlivých členských štátoch a ďalších súdnych inštanciách;
4. Inštitúcie EÚ, najmä Európska komisia, sa dlhodobo snažia zmeniť postoj národných členských štátov k danému status quo týkajúceho sa ich daňových oprávnení. EÚ pôsobí priamo alebo sprostredkované na daňové systémy jednotlivých členských štátov, vrátane výšky daňového zaťaženia daňových subjektov. Žiaľ, voči daňovým povinnostiam svojich vysokopostavených verejných činiteľov je viac ako ústretová, čo je zreteľné najmä pri porovnaní s výškou odmien a dôchodkov úradníkov a ostatných zamestnancov EÚ. Táto skutočnosť sa navonok takmer vôbec nekomunikuje a aj samotné

predpisy EÚ sú v tomto smere ťažko čitateľné⁸. Obdobne pôsobia aj niektoré daňové dohody uzavreté medzi EÚ a tretími štátmi, týkajúce sa napríklad automatickej výmeny informácií na účely správy daní, ale i daňové dohody samotných členských štátov a Únie.

V ďalšom sa chcem sústrediť na nasledovné aspekty daňového systému a jeho právneho zakotvenia v podmienkach súčasného Slovenska:

- 1. Formálna a obsahová kvalita daňovo-právnych noriem / daňového práva.**
- 2. Nerealizované zmeny v slovenskej daňovej sústave v období rokov 2022-2023.**
- 3. Spravodlivé zdaňovanie na Slovensku – realita alebo fikcia?**
- 4. Automatizácia a robotizácia a jej dôsledky / výzvy pre slovenské daňové právo.**

Ad 1) Formálna a obsahová kvalita daňovo-právnych noriem / daňového práva.

Pokiaľ chcem nezaujať hovoriť o formálnej ale aj obsahovej kvalite daňovo-právnych noriem na Slovensku, a teda v konečnom dôsledku o kvalite daňového práva, musím nevyhnutne vychádzať z rozhodujúcich právnych noriem, ktoré sú akýmisi modelmi pre prípravu legislatívneho zámeru a následne návrhu zákona / iného právneho predpisu v oblasti daní a daňového systému. V súčasnosti túto úlohu plnia:

⁸ Pozri a porovnaj napríklad tieto predpisy:

- nariadenie Rady (EHS, EURATOM, ESUO) č.259/68 z 29.februára 1968 (Služobný poriadok úradníkov Európskych spoločenstiev a podmienky zamestnávania ostatných zamestnancov),
- nariadenie Rady (EHS/EURATOM, ESUO) č.260/1968 z 29.februára 1968, ktorým sa určujú podmienky a postup uplatňovania dane v prospech Európskych spoločenstiev,
- nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, EURATOM) č.1023/2013 z 22.októbra 2013, ktorým sa mení Služobný poriadok úradníkov Európskej únie a Podmienky zamestnávania ostatných zamestnancov Európskej únie (pozri najmä čl.66a),
- nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č.423/2014 zo 16. apríla 2014, ktorým sa s účinnosťou o 1. júla 2011 upravujú odmeny a dôchodky úradníkov a ostatných zamestnancov Európskej únie, ako aj opravné koeficienty, ktoré sa vzťahujú na tieto odmeny a dôchodky,
- nariadenie Rady (EÚ) 2016/300 z 29.februára 2016, ktorým sa určujú funkčné požitky vysokopostavených verejných činiteľov EÚ (pozri najmä čl.3 „Daň v prospech Únie – solidárna daň“).

- zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky⁹ (v ďalšom iba „zákon č.400/2015 Z. z.“ alebo „zákon o tvorbe práva“) a
- Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky¹⁰ (v ďalšom len „Legislatívne pravidlá“).

Zákon o tvorbe práva obdobne aj Legislatívne pravidlá vymedzujú cieľ tvorby právnych predpisov / zákonov. Tento cieľ je v zásade zhodný bez ohľadu na to, či ide o prípravu všeobecne záväzného právneho predpisu alebo priamo prípravu návrhu zákona. Cieľom je pripraviť za účasti verejnosti taký právny predpis / taký návrh zákona, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku SR.

Zákon č.400/2015 Z. z. v §4 ods.1 ustanovuje, aký má byť obsah právneho predpisu: „Právny predpis musí byť *stručný, vnútorne bezrozporný ...*“; obdobne tak robia aj Legislatívne pravidlá (čl.6 ods.1) vo vzťahu k zákonu s tým, že osobitne zvyrazňujú otázku *zrozumiteľnosti a prehľadnosti* a to, že *musí obsahovať len ustanovenia s normatívnym obsahom*, ktoré sú systematicky a obsahovo vzájomne previazané.

Takto by bolo možné poukazovať aj na iné ustanovenia týchto právnych predpisov, ktorých požiadavky treba primerane vzťahovať aj na daňové zákonodarstvo¹¹. V tejto súvislosti ma nevdojak prenasledujú pochybnosti, či daňové zákony skutočne konvengujú zákonným požiadavkám vyplývajúcim zo zákona č.400/2015 Z. z. Domnievam sa, že tomu tak nie je.

Daňové zákony vo väčšine prípadov neprispievajú ku prehľadnosti a stabilite slovenského právneho poriadku. Spôsobujú to najmä tieto faktory:

⁹ Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky (v skrátenom názve).

¹⁰ Úplné znenie platné od 14. decembra 2022.

¹¹ Uvedené požiadavky sa prejavujú aj v nazeraní Ústavného súdu SR na pertraktovaný problém. Podľa nálezu tejto súdnej inštalácie, sa s uplatňovaním zásady právnej istoty „spája nielen požiadavka všeobecnej trvácnosti, stability, racionality a spravodlivého obsahu právnych noriem a ich dostupnosť občanom (publikovateľnosť), no rovnako aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci (právna istota), ktorej základom je jednoznačný jazyk a zrozumiteľnosť právnych noriem (požiadavka, aby priemerný občan dokázal porozumieť obsahu právnej normy). Požiadavka jednoznačného jazyka a zrozumiteľnosti právnych noriem, najmä zakazujúcich určité druhy správania, teda významne znižuje nebezpečenstvo ich svojvoľného a diskriminačného uplatňovania...“. Pozri: Nález Ústavného súdu SR z 28. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 24/2014, bod 86.

1. časté (často aj neodôvodnené) zmeny daňových zákonov. Žiaľ, na tomto neutešenom stave má svoj podiel „viny“ nielen slovenský parlament, ale aj EÚ hypertrofiou právnych aktov z tejto oblasti. Právne akty, ktoré prijímajú jednotlivé inštitúcie EÚ priamo alebo aj sprostredkované ovplyvňujú daňové systémy členských štátov, pričom každá ďalšia legislatívna zmena dovtedajších pravidiel zdaňovania spôsobuje „nabaľovanie sa“ textu daňového zákona¹². Na prvý pohľad sa to môže javiť ako nepodstatný charakteristický znak právneho predpisu, avšak pre adresáta, ktorý nie je znalý podstaty, účelu a cieľov jednotlivých daňovo-právnych noriem (ale nielen pre neho) to nie je zanedbateľný problém. Často sa stáva, že aj samotní správcovia dane majú rozdielny pohľad na riešenie nejakého konkrétneho problému; toto vyviera aj z nejednoznačnosti daňových zákonov a prílišnej „strohosti“ dôvodových správ k nim, hraničiacej až s neúctou k daňovým subjektom, ale aj k samotným správcom dane. Následne to tzv. „konvalidujú“ metodické usmernenia, príp. iné normatívne inštrukcie zo strany im nadriadených orgánov finančnej správy, u ktorých ich právna záväznosť je iste spochybniteľná. Objektívne však treba priznať, že na tomto neutešenom stave sa podieľajú aj iné faktory súvisiace s veľkosťou EÚ, ako je napríklad počet členských krajín, ktoré sa navyše medzi sebou odlišujú množstvom rozdielov (úrovne ekonomického rozvoja, geografických, národnostných, jazykových, historického vývoja atď.). Negatívne k tomu „prispieva“ aj globalizácia svetového hospodárstva, vzrastajúci konkurenčný boj mimo EÚ, ale aj daňová konkurencia vo vnútri samotnej EÚ. Vo vzťahu k tomu už nie je vôbec podstatné to, či ide o harmonizované alebo neharmonizované dane;
2. zdaňovanie je jednou z posledných, ak nie vôbec poslednou oblasťou politiky Únie, v ktorej sa rozhodovanie o otázkach daňovej povahy zakladá výlučne na jednomyselnosti s možnosťou práva veta zo strany členských štátov. Do času, kým sa Slovensko nestalo súčasťou EÚ, daňové subjekty vo väčšine prípadov (najmä ak podnikali iba v rámci nášho územia) reálne neprichádzali do kontaktu s úniou legislatívou, nieto ešte, aby pociťovali otázku jednomyselnosti pri rozhodovaní

¹² Jednoznačne to vidieť na prípade zákona o DPH, ktorý pri nadobudnutí svojej účinnosti (1. máj 2004) obsahoval 81 strán textu (25 530 slov), avšak k 4. júnu 2023 to už bolo 189 strán textu a 70 573 slov. Údaje boli zistené z komplexného systému právnych informácií známeho pod skratkou ASPI.

v daňových veciach na úrovni EÚ problémovo. Situácia sa zmenila po vstupe Slovenska do EÚ, pretože jednotlivé členské štáty vnímajú právo veta ako prostriedok ochrany svojej národno-štátnej zvrchovanosti. Výsledkom toho je aj nepružnosť a ťažkopádnosť pri rozhodovaní o dôležitých otázkach zdaňovania v príslušných inštitúciách EÚ;

3. nestabilita daňových zákonov na Slovensku ovplyvňuje aj vysoká miera instability súčasnej svetovej ekonomiky a medzinárodných vzťahov. Typické sú čoraz častejšie globálne turbulencie (krízové cykly, obchodné vojny, sankcie a embarga, nové podnikateľské trendy atď.), čo má svoje prirodzené podhubie v politike (svetových veľmocí, medzinárodných finančných inštitúcií a rôznych ekonomických zoskupení), za ktorými sa skrývajú predovšetkým záujmy (mocenské, finančné, ekonomické atď.).¹³ Často aj na prvý pohľad nevýznamné mimovládne subjekty (tretí sektor) sú prepojené na politikov a cez nich dochádza k presadzovaniu rôznych, nielen politických, ale i ekonomických záujmov, vrátane tých, ktoré majú daňové podhubie;
4. aj napriek legislatívnemu rámcu pre to, aby nové daňové zákony / ich novelizácie nadobúdali účinnosť iba k prvému dňu kalendárneho roka (bez ohľadu na to, či sa bude jednať o nasledujúci kalendárny rok alebo o ďalší kalendárny rok), zatiaľ sa tak na Slovensku nedeje. Pritom samotný čl. 8 ods. 9 Legislatívnych pravidiel stanovuje, že „Ak ide o návrh zákona, ktorý upravuje dane alebo odvody, je potrebné navrhnuť deň nadobudnutia účinnosti takého návrhu zákona na 1. január, pričom je potrebné navrhnuť primeranú legisvakanciu“¹⁴. Osobne som na požiadavku, aby daňové zákony / ich novelizácie nadobúdali účinnosť k 1. januáru príslušného kalendárneho roka upozorňoval už oveľa skôr (Babčák, 2016, s. 8-34). Upokojilo by to najmä podnikateľskú verejnosť, pričom daňové subjekty by sa nemuseli obávať, či náhodou nenadobudla v priebehu rozpočtového roka (pretože s týmto rokom súvisí aj otázka významu daňových príjmov) účinnosť nejaká, často z pohľadu verejnosti nie až tak významná zmena daňového predpisu, ako jej prisudzuje štát, príp. obec. K uvedenému textu sa z mojej strany žiada dodať, že zákon o rokovanom poriadku slovenského parlamentu

¹³ K otázke záujmov bližšie pozri: Babčák, 2018b, s. 35-47.

¹⁴ Aj podľa ustanovenia § 19 ods. 5 zákona č. 400/2015 Z. z. sa pri tvorbe, schvaľovaní a vyhlasovaní právnych predpisov má dbať na to, aby medzi vyhlásením právneho predpisu v zbierke zákonov a dňom nadobudnutia jeho účinnosti uplynulo najmenej 15 dní.

priamo ustanovuje, že “Legislatívne pravidlá sú pre navrhovateľa zákona záväzné“¹⁵;

5. za posledné tri roky od volieb v roku 2020 sa v prípade daní realizoval celý rad zmien v podobe novelizácie daňových zákonov. Uvediem len tie najvypuklejšie: 25 novelizácií zákona o dani z príjmov (z toho 15 novelizácií s účinnosťou v inom termíne, ako je 1.január kalendárneho roka), 8 novelizácií zákona o DPH (z toho 4 novelizácie nadobudli účinnosť v inom termíne, ako je 1.január kalendárneho roka), 7 novelizácií zákona o miestnych daniach (z toho 6 novelizácií tiež nadobudlo účinnosť v inom termíne) a 10 novelizácií Daňového poriadku (z toho 9 novelizácií nadobudlo účinnosť v inom termíne, než ku 1.januáru). Podotýkam, že viaceré novelizácie daňových zákonov vyhlasované v Zbierke zákonov boli označované poradovými číslami, ktoré nasledovali bezprostredne za sebou. Osobne sa domnievam, že veci týkajúce sa zmien v konkrétnej dani, ktoré boli aj v rovnakom čase predmetom schvaľovania v parlamente, mohli byť kvôli lepšej orientácii / prehľadnosti právnej úpravy pripravené a prerokované tak, aby ich parlament schválil v rámci jednej novely. Chaotické rokovania parlamentu za ostatné volebné obdobie však takýto jednoduchý návrh nemohlo zohľadniť;
6. daňovo-právne normy čím ďalej, tým menej pripomínajú klasické právne normy, tak ako ich vníma teória práva a čím ďalej, tým viac sa podobajú na technické predpisy, ktorým chýba normatívny obsah¹⁶. Charakterizuje ich mimoriadna zložitosť úpravy jednotlivých daňových inštitútov a s tým spojená nadmerná administratíva, s ktorou daňové subjekty ani finančná správa nemala pred ich zavedením žiadne skúsenosti. Takáto zložitá právna úprava, ktorá často krát pripomína právnu úpravu iba svojou právnou formou, vyvoláva vo veľa prípadoch podľa môjho názoru opačnú reakciu zo strany daňových subjektov, než aká by sa dala od nich očakávať. Veľmi negatívnu úlohu v tomto nežiaducom trende spôsobila legislatíva EÚ aj so svojou často zbytočne účelovou terminológiou, ktorá sa v jednotlivých členských štátoch, nevynímajúc z toho ani Slovensko, značne odlišuje (Babčák, 2016, s. 8-34);

¹⁵ Pozri § 69 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z. z. o Rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

¹⁶ Ako to požaduje § 4 ods.1 zákona č. 400/2015 Z. z.

7. goldplating, ktorý často znamená zavádzanie prísnejších pravidiel zdaňovania v procese transpozície najmä smerníc do nášho daňového zákonodarstva, než má na mysli samotná legislatíva EÚ, to znamená nad rámec toho, čo požaduje Únia od Slovenska, príp. iného členského štátu¹⁷. V tomto smere by bolo možné uvažovať o tom, že goldplating sa najnovšie uplatnil v prípade zavedenia solidárneho príspevku podľa zákona o solidárnom príspevku z činností v odvetviach ropy, zemného plynu, uhlia a rafinérií¹⁸, ktorý bol prijatý v nadväznosti na nariadenie 2022/1854/EÚ¹⁹. Uvedené nariadenie v čl. 16 ods.1 ustanovilo, že sadzba pre výpočet dočasného solidárneho príspevku je najmenej 33% základu s tým, že zákon č.519/2022 Z. z. pôvodne túto sadzbu ustanovil vo výške 55% a s účinnosťou od 1. mája 2023 až na sumu 70%²⁰. Toto ustanovenie sa dostáva do priameho rozporu s dôvodmi zavedenia solidárneho príspevku, keď v ods. 54 „preambuly“ nariadenia 2022/1854/EÚ sa uvádza, že „stanovením minimálnej sadzby by sa zároveň malo zabezpečiť, aby bol solidárny príspevok spravodlivý a zároveň primeraný“. V ďalšom texte sa síce poukazuje na to, že členské štáty by mali môcť naďalej uplatňovať vyššiu sadzbu než 33%. čo by umožnilo členským štátom, aby ustanovili sadzbu, ktorú považujú vo svojich vnútroštátnych právnych systémoch za prijateľnú a vhodnú. Som však toho názoru, že nariadenie č. 2022/1854/EÚ malo ustanoviť aj (racionálnu) maximálnu hranicu solidárneho príspevku, pretože v prípade slovenskej právnej úpravy ide o vyše 100% zvýšenie minimálnej sadzby.

V rôznych masmédiách sa v ostatnom čase diskutuje o pripravovanom návrhu zákona o dorovnávej dani na zabezpečenie minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín (v skrátenom názve, v ďalšom „návrh zákona

¹⁷ Neopodstatneným goldplatingom môže byť napríklad sprísňovanie povinností daňových subjektov, dvojité nahlasovanie údajov, ale aj neuplatňovanie rôznych výnimiek, ktoré by mohli / mali znížiť administratívnu záťaž určitej skupine daňových subjektov. V tejto súvislosti však slovenské orgány verejnej moci, napríklad ministerstvo hospodárstva, ale aj samotná vláda, nepovažuje goldplating za negatívny jav. Podľa názoru ministerstva hospodárstva k nemu dochádza tzv. neminimalistickou transpozíciou. Dostupné na: <https://www.teraz.sk/ekonomika/vlada-tzv-goldplating-nemoze-byt-v/376842-clanok.html>.

¹⁸ Pozri ustanovenie § 4 zákona č. 519/2022 Z. z. o solidárnom príspevku z činnosti v odvetviach ropy, zemného plynu, uhlia a rafinérií.

¹⁹ Nariadenie Rady (EÚ) č.2022/1854 zo 6.októbra 2022 o núdzovom zásahu s cieľom riešiť vysoké ceny energií.

²⁰ Pozri § 4 zákona č. 124/2023 Z. z.

o dorovnávačej dani“). Uvedený návrh je vypracovaný za účelom transpozície smernice EÚ o zabezpečení globálnej minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných spoločností v Únii²¹.

Na tomto mieste to spomínam preto, lebo v súvislosti s uplatňovaním princípu predchádzať neopodstatneným goldplatingom, Európska komisia upozornila predkladateľa návrhu zákona (ministerstvo financií) na možný goldplating týkajúci sa ustanovenia lehoty na predkladanie daňových priznaní k dorovnávačej dani²²;

8. najmä v období niekoľkých mesiacov pred parlamentnými voľbami sa na Slovensku uplatňuje prax, v rámci ktorej poslanci (väčšinu volebného obdobia málo aktívni), príp. svojou povahou populisticky zameraní, využívajú právo na zákonodarnú iniciatívu a predkladajú návrhy daňových zákonov, ktorými by sa mala zaviesť nová daň alebo upraviť / zmeniť už existujúca daňová povinnosť. Je to „úkaz“, ktorý sa opakuje pravidelne takmer od počiatku samostatnej existencie SR. Preto by stálo za úvahu **prehodnotiť súčasné znenie práva zákonodarnej iniciatívy (výbory, poslanci a vláda)**²³ **vo vzťahu ku predkladaniu návrhov daňových zákonov podľa vzoru práva rozpočtovej iniciatívy, ktoré má iba vláda**²⁴. Tým by sa eliminovali škody (tie skutočné – hospodárske), ale aj pomyselné (daňovo-morálne, prestíž štátu v medzinárodných vzťahoch atď.), ktoré často prinášajú poslanecké návrhy daňových zákonov, pre ktoré je charakteristická najmä snaha poslancov za každú cenu sa zviditeľniť. Uvedomujem si riziká, ktoré takáto zmena Legislatívnych pravidiel a súvisiacich predpisov môže znamenať, predovšetkým v oblasti politických záujmov (odkazy na myšlienku pošliapavania parlamentnej demokracie či jej prípadného okliešťovania atď.). Ako pomocnú

²¹ Smernica Rady EÚ č. 2022/2523 z 15. decembra 2022 o zabezpečení globálnej minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín v Únii.

²² Bližšie pozri materiál predložený do medzirezortného pripomienkového konania, ktoré začalo 3. augusta 2023.

²³ Pozri čl. 87 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a § 67 ods. 1 zákona č. 350/1976 Z. z.

²⁴ Jedine vláda zodpovedá za hospodárenie štátu (§ 30 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy), pričom toto hospodárenie **je založené predovšetkým na príjmoch z titulu daní**. Dane predstavujú materiálny základ existencie štátneho rozpočtu, na podklade ktorého vláda vykonáva svoju moc a samotné zdaňovanie predstavuje rozhodujúci nástroj politiky štátu na všetkých úrovniach riadiacich procesov. Je preto na mieste otázka, prečo by platby, ktoré materializujú samotnú podstatu realizácie výkonnej moci nemali byť z hľadiska schvaľovacieho zákonodarného procesu založené na obdobných zákonných pravidlách, ako je to v prípade predkladania a rokovania o návrhu zákona o štátnom rozpočte (okrem požiadavky, že návrh daňového zákona / jeho novely má prechádzať všetkými tromi čítaniami).

poznámku k tomuto návrhu si dovoľím analógiu s ustanovením čl.93 ods.3 Ústavy SR, podľa ktorého predmetom referenda nemôže byť (okrem dvoch ďalších oblastí) nielen štátny rozpočet, **ale ani dane**; Zjednodušenie a sprehľadnenie právnej úpravy daní a daňového systému vôbec treba považovať za jeden z najdôležitejších faktorov pre konkurencieschopnosť slovenskej ekonomiky, ako aj podnikania a obchodovania slovenských podnikateľov²⁵. V porovnaní so súčasným stavom sa preto slovenské daňové právo musí stať oveľa stabilnejšou súčasťou právneho poriadku než je tomu v súčasnosti.

Ad 2) Nerealizované zmeny v slovenskej daňovej sústave v období rokov 2022-2023.

O kvalite slovenského daňového práva vypovedajú aj návrhy daňových zákonov, ktoré sa však v konečnom dôsledku nestali súčasťou našej daňovej sústavy. Nejedná sa ani tak o nízku kvalitu samotného obsahu navrhovaných zákonov, ako skôr o dianie okolo nich, pod ktoré sa zväčša „podpísala“ samotná vláda SR. Ak mám byť úprimný, ide o jednu z tragikomických vecí, ktoré sa udiali v parlamente za ostatné roky. Počas nich došlo k príprave viacerých návrhov daňových zákonov, ktoré mu predložila vláda v podobe vládných návrhov zákonov, príp. niektorí „čínorodí“ poslanci Národnej rady SR.

Pohľad do nedávnej minulosti v naznačenom smere možno začať vládnym návrhom **zákona o dani z nadmerného zisku pri obchodovaní s elektrinou vyrábanou jadrovým zariadením**²⁶. Vláda SR tento návrh predložila do parlamentu dňa 10. februára 2022, aby ho ani nie po týždni (dňa 16. februára 2022) vzala späť. Už samotný krok vlády v tomto smere svedčil o nepripravenosti, až chaotickom prístupe vlády k príprave a predkladaní vládných návrhov daňových zákonov do parlamentu. Čo je – okrem iného – paradoxné a v niektorých smeroch možno aj nezákonné na tomto postupe? Domnievam sa, že to vystihujú nasledovné fakty:

1. vláda požiadala o skrátené legislatívne konanie. Len na pripomenutie, skrátené legislatívne konanie prichádza do úvahy na návrh vlády „za

²⁵ Obdobnú požiadavku formulovala aj K. Cakoci (2019, s. 105-118) vo vzťahu k právnym normám týkajúcich sa podnikania.

²⁶ Daňovníkom tejto dane sa mal stať držiteľ povolenia na uvádzanie jadrového zariadenia do prevádzky alebo povolenia na prevádzku jadrového zariadenia. Sadzba dane mala predstavovať 50%. Povinnosť platiť daň podľa tohto zákona mal daňovník počnúc prvým zdaňovacím obdobím, ktorým bol marec 2022.

mimoriadnych okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody ... „²⁷. Vzhľadom na krátky čas od predloženia návrhu zákona do jeho späťvzatia asi ťažko možno hovoriť o oprávnenosti dôvodov na skrátené legislatívne konanie;

2. zákonom sa mala zaviesť – podľa dôvodovej správy k návrhu zákona – **osobitná priama daň**. Takéto vymedzenie akoby navádzalo k záveru, že v našej daňovej sústave rozlišujeme všeobecné a osobitné priame dane. Daň z motorových vozidiel, daň z poistenia či miestne dane ako priame dane však **nie sú osobitnými daňami**, ktoré by „dopĺňali“ daň z príjmov ako „všeobecnú“ priamu daň, čo by sa mohlo na prvý pohľad takto javiť (najmä vzhľadom na celkový objem prostriedkov plynúcich z jednotlivých priamych daní i počet daňovníkov, ktorý je s najväčšou pravdepodobnosťou u dane z príjmov najvyšší). Takáto diferenciacia má svoje uplatnenie iba pri nepriamom zdaňovaní (právny predpis EÚ hovorí v prípade DPH o uplatňovaní všeobecnej dane zo spotreby²⁸, čomu nepriamo zodpovedá aj formálne označovanie spotrebných daní ako osobitných nepriamych daní);
3. zákon mal nadobudnúť účinnosť 1.marca 2022, čo je v rozpore s už spomínanými Legislatívnymi pravidlami²⁹. Prípadný čitateľ by mohol namietat, že zákon aj tak nebol prijatý, takže sa zbytočne zaoberám takouto „banalitou“. Som však toho názoru, že potom by sme mohli o všetkých otázkach, ktoré sa týkajú kvality daňovo-právnej normotvorby tvrdiť, že sú „banalitou“ a nebrať ohľad napríklad na prehľadnosť daňových zákonov vo vzťahu k ich platnosti a účinnosti a dôsledkov, ktoré z toho vyplývajú.

V obdobnom kritickom tóne sa bude niest' aj zmienka o návrhu **zákona o dani z osobitnej stavby**³⁰, ktorý bol v parlamente schválený dňa 22.decembra 2022 a následne prezidentka SR dňa 30.decembra 2022 zákon vrátila na opätovné prerokovanie. Dôvodom tohto vrátenia bolo upozornenie na to, že aplikácia zákona by dopadla iba na spoločnosť Eustream, a.s. a to tak, že by mohla byť reálne ohrozená nielen jej finančná a majetková stabilita, ale aj služby a činnosti,

²⁷ Pozri § 89 ods.1 zákona č. 350/1996 Z. z.

²⁸ Pozri čl.1 ods.2 smernice Rady 2006/112/ES z 28.novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty, obdobne nepriamo tomu navádza aj viacero ustanovení zákona o DPH (pozri napríklad ustanovenie §56 ods.2 písm. a), § 57 ods.4 písm. b) zákona o DPH atď.).

²⁹ Úplné znenie platné od 15.júla 2020.

³⁰ Parlamentná tlač č.1347.

ktoré v rámci Slovenska a pre Slovensko zabezpečuje. Zákon mal teda zaviesť nový druh majetkovej dane výhradne pre slovenského prepravcu zemného plynu.

Osobne sa domnievam, že už tým, že sa spomínaný návrh zákona mal vzťahovať iba na jeden subjekt, došlo k porušeniu jedného zo základných znakov právnej normy, ktorou je *všeobecná záväznosť*; právna norma má zaväzovaťal neobmedzený počet subjektov a nie iba jeden konkrétny subjekt. Schválený zákon by sa tak nemohol stať funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku, ako sa na to poukazuje v príslušných právnych predpisoch³¹.

Ako ďalší rozpor s kvalitatívnymi požiadavkami na tvorbu právnych predpisov možno uviesť to, že dôvodová správa k návrhu zákona nespĺňala náležitosti návrhu zákona tak, ako ich formuluje čl.19 ods.2 Legislatívnych pravidiel (napr. išlo o absenciu potreby novej zákonnej úpravy, zhodnotenie primeranosti zásahu do práv adresáta vzhľadom na dosiahnutie účelu navrhovanej právnej úpravy atď.); obdobné konštatovanie podporujú aj ustanovenia zákona č.350/1996 Z. z. či zákona č.400/2015 Z. z.³².

Následne poslanci schválili vetovaný zákon dňa 17.februára 2023 s tým, že čl. I (ktorý sa týkal navrhovanej dane) bol vypustený na základe návrhu prezidentky SR.

Slovenskú daňovú sústavu nerozšírila ani ďalšia daň, ktorú vláda SR navrhovala zaviesť po jej schválení slovenským parlamentom. Jednalo sa o **vládny návrh zákona o dani z výhody získanej v dôsledku osobitnej situácie na trhu s ropou**.

Návrh zákona vychádzal z toho, že zákonom sa zdaní ekonomická výhoda, ktorá spočíva v nižšej cene za obstaranie ruskej ropy, ako je referenčná cena ropy Brent. Podľa dôvodovej správy sa zavedenie novej dane navrhovalo vzhľadom na vysokú mieru závislosti od dovozu ropy z Ruskej federácie a jej relatívne nízkej cene voči trhovým cenám v EÚ³³.

O tomto návrhu sa v parlamente rozhodovalo v skrátanom legislatívnom konaní. Návrh prerokoval slovenský parlament **v prvom čítaní** začiatkom

³¹ Pozri §2 ods.1 zákona č.400/2015 Z. z.

³² Pozri §68 ods.3 zákona č.350/1996 Z. z., resp. §7 ods.2 zákona č.400/2015 Z. z.

³³ Návrh zákona však sledoval aj iné ciele, napríklad konsolidáciu verejných financií, preklopenie krízy vyvolanej Covid-19 a zabezpečenie zdrojov na zvýšené verejné výdavky v súvislosti s rastúcimi spotrebiteľskými cenami tovarov a služieb.

októbra 2022. K ďalším parlamentným krokom (druhé a tretie čítanie) už nedošlo, vzhľadom na to, že vláda SR na svojom zasadnutí dňa 16. januára 2023 **schválila späťvzatie** návrhu zákona. V opačnom prípade by sa jeho schválenie dostalo do kolízie s medzitým schváleným a už spomínaným zákonom o solidárnom príspevku³⁴. Išlo o reakciu vlády SR na prijatie nariadenia Rady (EÚ) o núdzovom zásahu s cieľom riešiť vysoké ceny energií³⁵.

Chtiac-nechtiac som sa dostal k dileme, ako posudzovať podstatu solidárneho príspevku, ktorý nahradil pripravovanú daň z výhody získanej v dôsledku osobitnej situácie na trhu s ropou. Po stránke lexikálnej i sémantickej by sme nemali mať žiadny dôvod porovnávať termín „príspevok“ s platbou typu „daň“. Pri hlbšom zamyslení sa nad stavom *de lege lata* v danej oblasti je však opodstatnený záver, že by nebolo správne a vhodné, aby sme bez povšimnutia obišli pomerne hlboký, najmä logicky rozpor medzi teoretickým chápaním základných pojmov z oblasti finančných a daňových vzťahov a ich reálnym vyjadrením v texte príslušných zákonov.

V lexikálnom zmysle slova sa za „príspevok“ považuje peňažná suma, ktorou sa na niečo prispieva, čo súvisí so snahou štátu podieľať sa na zmiernení negatívnych ekologických, ekonomických a/alebo sociálnych dopadov na príslušné subjekty. Príspevkom takto pomáha najmä štát odstraňovať negatívne dôsledky ekologických havárií, kompenzuje sa ťažké zdravotné postihnutie fyzickej osoby, najnovšie sa prispieva RTVS na financovanie jej činnosti vo verejnom záujme a pod. Podľa môjho názoru pertraktované a účelové chápanie termínu príspevok zahŕňa v sebe aj prvok „**solidarity**“, takže nič nestojí v ceste tomu, aby sa v uvedenom rámci nehovorilo o „solidárnom príspevku“.

Vo všeobecnosti sa uznáva, že daňou štát alebo iný oprávnený subjekt (na Slovensku v súčasnosti obec) požaduje od fyzickej alebo právnickej osoby splnenie peňažnej povinnosti vyplývajúcej zo zákona z titulu toho, že táto osoba dosahuje zdaniteľné príjmy, vlastní dani podliehajúci majetok alebo vykonáva zdaniteľnú činnosť. Toto sú najčastejšie tituly pre uloženie daňovej povinnosti. Z uvedeného rezonuje, že *peňažná platba plynie od daňového subjektu a smeruje voči štátnemu / miestnemu rozpočtu*.

Pojem „príspevok“ vo všeobecnosti takýto cieľ, resp. účel či smerovanie neplní / nesleduje: všeobecné chápanie príspevku je v tomto prípade založené na

³⁴ Zákon č. 519/2022 Z. z.

³⁵ Nariadenie Rady č. 2022/1854/EÚ.

tom, že peňažná platba plynie od štátu alebo iného subjektu a smeruje k osobe, ktorej sa prispieva v dôsledku vzniku alebo existencii právnej skutočnosti, na ktorú sa viaže jeho vyplatenie. V prípade „solidárneho príspevku“ tak, ako ho chápe zákon o solidárnom príspevku, však tak tomu nie je.

Preto si dovoľím tvrdiť, že v prípade solidárneho príspevku na základe nariadenia 2022/1854/EÚ ide v skutočnosti o platbu typu **priamej dane**, i keď je pravda, že dane sa spravidla ukladajú na neobmedzené časové obdobie a sú v zásade neúčelovej povahy, zatiaľ čo samotné nariadenie vychádza z toho, že solidárny príspevok **by mal byť výnimočným a výlučne dočasným opatrením**³⁶.

Platby pod rôznym označením, ktoré však v konečnom dôsledku – z hľadiska ich pojmovým znakov – v zásade zodpovedajú tomu, čo dlhé roky zdôrazňuje daňová teória vo vzťahu k pojmovému vymedzeniu „daň“, nie sú ničím novým na „daňovo-politickej scéne“. Minimálne počas jednej dekády bola verejnosť na Slovensku svedkom (i aktérom) zjednodušene povedané, „špekulatívnej“ daňovej politiky v podstate všetkých vládnych zoskupení. Výsledkom takejto politiky bolo presadzovanie zavedenia povinných platieb pod iným označením ako „**daň**“ (aj keď v skutočnosti by bolo možné hovoriť o daňových platbách). Súvisí to s tým, že sa vládna moc snažila vyhnúť riziku nesúhlasu väčšiny verejnosti s návrhom na zavedenie novej daňovej povinnosti, a preto volila menej frustrujúci názov „osobitný odvod“. Zaviesť priamo novú daň (bez takého alebo obdobného medzistupňa) je vo verejnosti (v tom najširšom ponímaní parlamentná opozícia, odborná komunita, médiá atď.) z hľadiska jej akceptácie určite menej priechodné. Z môjho pohľadu predstavuje systém osobitných odvodov akýsi medzičlánok pred ich transformáciou na daňové platby, čo prirodzene predpokladá priaznivú ekonomicko-politickú klímu v štáte.

³⁶ Bod 13 „preambuly“ nariadenia 2022/1854/EÚ zdôrazňuje, a umocňuje to aj čl. 2 bod 19 tohto nariadenia, že **solidárny príspevok** je „dočasné opatrenie určené na riešenie nadmerných ziskov podnikov a stálych prevádzkarní z Únie s činnosťami v odvetviach ropy, zemného plynu, uhlia a rafinérií ...“.

V nadväznosti na to bod 53 a bod 65 „preambuly“ ustanovujú, že solidárny príspevok by sa mal vzťahovať len na zisky dosiahnuté v roku 2022 a/alebo 2023 presahujúce 20% zvýšenie priemerného zdaniteľného zisku vytvoreného v štyroch finančných rokoch, ktoré sa začali 1. januára 2018 alebo po tomto dátume

„Dočasné opatrenie“ je však mimoriadne vágny a flexibilný termín, pretože väčšinou nemá žiadne konkrétne časové ohraničenie a spravidla subjekt, ktorý rozhodol o jeho „dočasnosti“ a teda jeho „prechodnosti“ ho neskôr zvykne transformovať na „definitívne opatrenie“ (čo je antonymum slova „dočasný“).

Týmto problémom, resp. „postupom“ vládnej moci som sa už skôr zaoberal v súvislosti s analýzou daňovej politiky na Slovensku³⁷.

S odstupom času musím opätovne konštatovať (napr. Babčák, 2021, s. 8-55), že je na škodu stability daní a daňového systému, ale aj celkovej stability nášho právneho poriadku, že v roku 1999 došlo k zrušeniu zákona č.212/1992 Zb. o sústave daní (ktorý bolo možné vnímať ako akúsi „daňovú ústavu“); tento zákon bol síce prijatý ešte za trvania federálneho štátu a aj doba po vstupe Slovenska a Česka do EÚ sa od toho času výrazne zmenila, avšak tento zákon bol posudzovaný ako istá záruka toho, že sa nebude rozširovať daňová sústava nad rámec toho, čo zakotvoval spomínaný zákon. S uvedenou poznámkou súvisia napríklad aj terajšie daňové aktivity niektorých poslancov parlamentu, najmä v závere volebného obdobia³⁸.

³⁷ Klasickým príkladom takto formulovaného prístupu je právne zakotvenie osobitného odvodu časti poistného z odvetví neživotného poistenia, a jeho následná transformácia na daň z poistenia. Osobitný odvod bol zavedený zákonom s účinnosťou od 1.januára 2017, pričom predstavoval 8 % zo sumy prijatého poistného z odvetví neživotného poistenia. O rok neskôr bol odvod transformovaný na daň z poistenia, pričom zákon o dani z poistenia nadobudol účinnosť 1. januára 2019.

Osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach je tiež príkladom, ako štát v podstate zavádza odvody, ktoré v skutočnosti pôsobia ako daňová platba.

Ako ďalší príklad obdobného prístupu môže slúžiť osobitný odvod obchodných reťazcov zavedený zákonom z roku 2018, ktorý však bol začiatkom apríla 2019 po krátkom čase jeho uplatňovania zrušený ako reakcia na predbežné opatrenie Komisie. Okrem iného sa v texte dôvodovej správy k zrušeniu zákona uvádza, že pri „stanovovaní daňovej povinnosti by predovšetkým nemalo dochádzať k poskytovaniu štátnej pomoci, pokiaľ daná pomoc nie je v súlade s pravidlami EÚ“ a ďalej „Zo strany Európskej komisie sa jedná o neštandardné opatrenie, ktoré bolo aplikované v histórii EÚ menej ako 10-krát. Vzhľadom na skutočnosť, že vyšetrovanie Európskej komisie nie je časovo obmedzené, navrhovatelia sa rozhodli pristúpiť k riešeniu vzniknutej situácie zrušením zákona ...“.

Ešte pred týmito osobitnými odvodmi sa na Slovensku uplatňoval v období rokov 2012 až 2020 osobitný odvod vybraných finančných inštitúcií so sadzbou vo výške 0,2 % ročne. Tento odvod sa pôvodne ponímal ako reakcia na v tom čase prijatý legislatívny návrh Komisie v oblasti krízového riadenia finančného sektora, ktorého súčasťou mala byť aj regulácia príjmov, ktoré vybrané finančné inštitúcie dosahujú (išlo o návrh smernice Rady o spoločnom systéme dane z finančných transakcií, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2008/7/ES [KOM (2011) 594 v konečnom znení]. Bližšie pozri: Babčák (2019, s. 11-42).

³⁸ Týka sa návrhu na vydanie **zákona o dani za znevýhodnené a ohrozené katastrálne územia** (v legislatívnej skratke), ktorý už prešiel prvým čítaním, aj keď sa domnievam, že „sviečka jeho života“ nebude zapálená. Ide o návrh zákona o dani za znevýhodnenie a ohrozenie územia Vodným dielom Gabčíkovo, ktorý predložil do parlamentu v apríli 2023 jeden poslanec parlamentu. Účelom tohto zákona má byť poskytnúť obciam, ktorých územie je tvorené katastrálnymi územiaми Bodíky, Vojka nad Dunajom a Dobrohošť, ktoré sú dlhodobo postihnuté vybudovaním Vodného diela Gabčíkovo, finančnú kompenzáciu za ekonomické, spoločenské a sociálne znevýhodnenie a trvalé ohrozenie povodňou. Táto daň – pri súčasnom pohľade na status quo – by nemohla byť štátnou daňou a v zmysle Ústavy SR (čl.59 ods.2) by

Ad 3) Spravodlivé zdaňovanie na Slovensku – realita alebo fikcia?

Právo je umenie dobra a spravodlivosti³⁹ (Ius est ars boni et aequi)⁴⁰. Zámerne som si na úvod tohto bodu “vypomohol“ všeobecne uznávanou právnickou tézou starou takmer dve tisíc rokov o tom, aké má byť právo. Od sémantiky tejto tézy už nie je ďaleko k tomu, aby nebolo možné transponovať danú myšlienku aj na oblasti, ktoré sú s právom bytostne spojené. Jednou z nich je oblasť zdaňovania, ktorú zastrešujú daňovo-právne normy. Daňové právo inkorporujúce v sebe všetky daňovo-právne normy sa takto má stať minimálne nositeľom myšlienky spravodlivosti v zdaňovaní. To je základný predpoklad toho, aby sme mohli označiť daňové právo a systém zdaňovania vyvierajúci z jeho noriem za spravodlivé.

Tol'ko na úvod k danej oblasti!

Čo vlastne očakávajú (podľa môjho názoru) finančná správa / štát na jednej strane a daňové subjekty na strane druhej od uplatňovaného systému zdaňovania?

Jedným z (možno iba) **nevyslovených želaní** moderných štátov je, aby daňové subjekty dobrovoľne plnili daňové povinnosti, teda aby nemali vnútorný problém s dodržiavaním daňovej disciplíny a štát ich k tomu nemusel nútiť uplatnením daňovej či trestno-právnej zodpovednosti a z toho vyplývajúcich / hroziacich sankcií. Najmä kvôli rôznym pochybeniam na strane štátov, ich politikov a najvyšších či miestnych orgánov verejnej moci, je však toto želanie iba *teoretickou floskulou* a dlhú dobu aj takou ostane.

Jednou z **nenaplnených túžob** asi každého daňového subjektu je zasa žiť v takom štáte, v ktorom sa platia dane, avšak iba v takej výške, ktorá umožní / zabezpečí daňovému subjektu realizovať *právo na dôstojný život*. Ústava SR síce v čl.15 ods.1 zakotvuje *právo na život*, toto však nemožno zamieňať s *právom na*

nemala byť ani miestnou daňou, i keď sa v návrhu zákona odkazuje na zákon o miestnych daniach (avšak iba pre prípad, že zákon o dani za znevýhodnené a ohrozené katastrálne územia neustanoví inak). Na margo tohto návrhu chcem doplniť, že v jeho úvodnom ustanovení malo byť zakotvené, že ide o miestnu daň, a návrh zákona by nemal byť návrhom samostatného zákona, ale návrhom zmeny a doplnenia zákona o miestnym daniach.

³⁹ Preklad slova „aequi“ z latinčiny do slovenčiny je však „rovnosť“; aj napriek tomu v právnom slova zmysle možno slovo rovnosť posudzovať aj ako synonymum slova „spravodlivosť“.

⁴⁰ Uvedenú definíciu pojmu právo podal staroveký rímsky právnik Celsus (2.stor.), ktorá sa zachovala v preambule Justiniánových Digest. Podľa Celsa má byť právo slušné, to znamená mravné. Právo je vlastne umenie uplatňovať to, čo je dobré a spravodlivé.

Dostupné na: <https://beliana.sav.sk/heslo/ius-est-ars-boni-et-aequi>.

dôstojný život; takéto právo – pokiaľ mám aké-také vedomosti – nie je v slovenskom právnom poriadku zakotvené a z času na čas iba „prenasleduje“ mysle daňových subjektov.

Obe želania / túžby majú preto korene skôr vo svete fantázie než reality; v každom prípade však sú v rôznej intenzite ukryté vo vedomí a svedomí, ako aj konaní a správaní sa ľudstva bez ohľadu na to, či jednotlivci vládnu svetu, alebo svet patrí všetkým ľuďom dobrej vôle.

Na tomto mieste by som si dovoľil formulovať niekoľko úvah o tom, či je daňový systém na Slovensku spravodlivý alebo nie, a to vo všeobecnom a navyše skôr v abstraktnom pohľade. Nebudem sa pritom zaoberať problémami horizontálnej či vertikálnej daňovej spravodlivosti, medzinárodným zdaňovaním a úlohou národných a medzinárodných zmlúv / dohôd, príp. nutnosťou vylúčiť dvojité zdanenie alebo dvojité nezdanenie, ktoré sú s tým spojené atď. Je množstvo problémov, ktoré vznikajú na národnej i medzinárodnej úrovni, aby bolo možné robiť isté závery k danej čiastkovej téme práve v tomto príspevku.

Som presvedčený o tom, že otázka plnenia / neplnenia daňových povinností, ktorá veľmi úzko súvisí s problémom daňovej spravodlivosti, je veľmi úzko spojená s úrovňou stability a transparentnosti daňového systému, čo je zasa väčšinou odrazom politicko-ekonomickej reality daného štátu. K tomu sa pridružujú aj ďalšie aspekty, ako je miera poskytovania právnej istoty nielen pre daňové subjekty, ale i pre finančnú správu, jednoduchosť / zložitosť daňového systému atď. Aj napriek tomu, že na prvý pohľad je ťažko spochybnit' skutočnosť, že daň je platba jednostranne ukladaná štátom alebo orgánom územnej samosprávy, nebude od veci upozorniť na to, že na daňové povinnosti sa v odbornej literatúre nazerá aj ako na zmluvné vzťahy (napr. Matoušek, 2015, s. 24), ktoré sú ponímané ako výsledok zmluvných vzťahov na celospoločenskej úrovni.

Daňové zákony sú výsledkom predovšetkým politických procesov prebiehajúcich v prvom rade v parlamente. Prostredníctvom printových aj elektronických médií a ďalších masovokomunikačných prostriedkov je do tohto procesu vťahovaná - bez toho, aby si to často krát uvedomovala - aj široká verejnosť; tým sa výrazne ovplyvňuje i daňovo-právne vedomie spoločnosti.

Princíp **daňovej spravodlivosti**, pretože za taký daňovú spravodlivosť považujem, by mal byť symbiózou etických, morálnych i psychologických aspektov a faktorov ovplyvňujúcich zdaňovanie. Sprostredkovane sa tento princíp

stáva aj právnym fenoménom i keď v žiadnej právnej norme z oblasti daňového práva nenájde expresis verbis jeho definíciu. Ide pritom o fenomén, ktorý v oblasti práva ovplyvňuje nielen hmotnoprávnu stránku daňovo-právnych vzťahov, ale i ich procesnoprávne aspekty. Na čo však nemožno zabúdať je to, že vo finančnej / daňovej teórii i samotnej finančnej praxi sa dostáva do rozporu s iným významným princípom, ktorým je princíp účinnosti / efektivity zdaňovania⁴¹.

Spravodlivosť predstavuje dôležitú hodnotu, ktorej obsah a uplatňovanie v daňovej praxi, bez toho, aby to bolo priamo ustanovené v niektorom daňovom zákone determinuje príslušné daňové zákonodarstvo a pojmovo približuje aj veda o daňovom práve. Napriek tomu, že v dnešnej dobe je spomínať hodnoty, ktoré prežili stáročia nemoderné, osobne považujem otázku spravodlivosti v daňovo-právnych vzťahoch za *významnú zložku systému spravodlivosti v práve*. Pokiaľ spravodlivosť vyčleníme z práva, potom sa zbavíme aj spoločenskej štruktúry, ktorú má predstavovať právny štát.

Daňová spravodlivosť vníma verejnosť veľmi citlivo. K tomu treba dodať, že tento termín patrí medzi *neurčité a vágne* pojmy vedy o daňovom práve. Navyše obsahuje v sebe i prvok *flexibility*, ktorý vypláva na povrch väčšinou po zmenách v predstavách o sociálno-ekonomickom smerovaní danej spoločnosti, ku ktorým dochádza spravidla v súvislosti so zmenami v politickom a vládnom spektre. Následne je spoločnosť svedkom toho, že napríklad v istom čase je konkrétne daňové opatrenie posudzované ako daňovo spravodlivé, aby s výmenou vládneho zoskupenia došlo k jeho kritike, príp. aj zrušeniu z dôvodu, že bolo daňovo nespravodlivé.

Možno na Slovensku hovoriť o **spravodlivom** daňovom systéme / zdaňovaní? Z môjho pohľadu jednoznačná podpora pre takéto tvrdenie nie je mysliteľná, rovnako to však platí aj pre jeho znevažovanie. Rozhodujúce faktory, ktoré by umožnili striktnejšie charakterizovať daňový systém na Slovensku ako spravodlivý alebo nespravodlivý ani neexistujú; platí to nielen pre náš daňový systém či daňové systémy ostatných členských štátov EÚ, ale v podstate aj pre celý globálny svet. Stále by sa jednalo o relatívne stabilné / relatívne nestabilné faktory, ktoré by zodpovedali politickým a ekonomickým záujmom konkrétneho štátu a jeho reprezentantov v danom časopriestore. Žiaľ, veľká väčšina odlišných názorov ekonómov, právnikov a teoretikov z iných oblastí spoločenských vied by

⁴¹ Bližšie k jednotlivým princípom moderného a funkčného daňového systému pozri napríklad Babčák (2022, s. 41 a nasl.).

s najväčšou pravdepodobnosťou nebola akceptovateľná či relevantná pre vládnych exponentov.

Vo vzťahu k pertraktovanému názoru sa pokúsim o jednoduché porovnanie: v členskom štáte „A“ sú napríklad mlieko a mliečne výrobky lacnejšie kvôli nižšej / nulovej sadzbe DPH ako v členskom štáte „B“, avšak chlieb a rôzne druhy pečiva budú v členskom štáte „A“ zaťažené vyššou daňovou sadzbou v porovnaní s členským štátom „B“. V oboch prípadoch ide o komodity považované za základné druhy potravín a súčasne majúce sociálny charakter. Navyše by sme mali prihliadať aj na výšku benefitov podnikateľov obsiahnutých v predajnej cene týchto tovarov. Takmer „ideálny“ pohľad v tomto prípade by bol ten, keby sa zhodovali daňové sadzby i predajné ceny týchto výrobkov v oboch štátoch; prirodzene, že to neprichádza do úvahy kvôli množstvu rôznych faktorov. To by však samo o sebe ešte neodôvodňovalo ani čiastkový záver, že v oboch štátoch došlo aspoň čiastočne k uplatneniu myšlienok daňovej spravodlivosti.

Takto by sme mohli porovnávať úroveň zdanenia v jednotlivých členských štátoch Únie ad absurdum nielen vo vzťahu k DPH alebo iným nepriamym daniam, ale aj k úrovni a podmienkam zdaňovania priamymi daňami, najmä daňou z príjmov etc. Pritom v našom jednoduchom príklade musíme brať do úvahy aj to, že v tomto prípade ide o nepriame zdaňovanie, ktoré je v EÚ harmonizované a teda aj založené na rovnakých východiskách a porovnateľných pravidlách (čo však neznamená, že by niektoré členské štáty EÚ nepoživali daňové výhody v porovnaní s inými členskými štátmi; tieto výhody sú odôvodnené prevažne historickými, geografickými či inými faktormi, v niektorých prípadoch aj umelo / špekulatívne vytvorenými).

Treba si uvedomiť, že medzi jednotlivými štátmi (bez ohľadu na to, či ide o ekonomicky vyspelé štáty alebo rozvojový svet, medzi ekonomicky vyspelými štátmi navzájom a pod.) budú stále existovať rozdiely v štruktúre daňovej sústavy, v počte priamych a nepriamych daní a v ich právnej konštrukcii, v cieľoch, ktoré jednotlivé dane sledujú, v ich postavení v daňovej sústave, v spôsobe určenia výšky dane a daňového základu, v rozsahu a úrovni zdaňovania, vo výške a druhu daňových sadzieb a titulmi, ktoré ovplyvňujú túto výšku atď. K tomu však treba prirátať aj rozdielnu úroveň ekonomickej vyspelosti jednotlivých štátov, ich politické a ekonomické záujmy, aké prístupy presadzujú k získavaniu zahraničných daňových subjektov a príjmov zo zahraničia, k poskytovaniu daňových výhod a v prospech ktorých daňových subjektov sa tak

deje, ku daňovej konkurencii, k optimalizácii daňového zaťaženia, ku škodlivej daňovej súťaži, ku zneužívaniu daňového práva a pod.

Stačí spomenúť, že aj v rámci – na prvý pohľad jednotnému trhu v Únii a proklamovanej jednote Únie – dominujú záujmy členských štátov; v tejto súvislosti treba otvorene povedať, že daňové zákony niektorých členských štátov pripomínajú jurisdikcie tých krajín tretieho sveta, u ktorých sa EÚ nerozpakovala viaceré z nich zaradiť na čierny zoznam daňových rajov. Ťažko potom hovoriť o naplnení požiadavky daňovej spravodlivosti, ako o jednom z troch kritérií (pilierov) pre posudzovanie štátu / územia ako daňového raja alebo nie, keď samotná Únia nepostupuje rovnako, resp. podľa porovnateľných kritérií ku všetkým jurisdikciám (Babčák, 2018a, s. 61-80).

Myslím si, že súčasný daňový systém platný na Slovensku je blízky daňovým systémom iných členských štátov Únie a zároveň sa od nich aj v niektorých ukazovateľoch odlišuje. Viaceré pozitívne stránky zdaňovania v jednom štáte inšpirujú zasa iné štáty k ich preberaniu, a na strane druhej aj k vyvarovaniu sa chýb a omylov, ktoré sa môžu prejaviť z tejto inšpirácie v budúcnosti.

Bez toho, aby som sa podrobnejšie zaoberal otázkou daňovej spravodlivosti v rámci Únie chcem pripomenúť, že aj na jej pôde sa v ostatných rokoch sústredilo úsilie na presadzovanie daňovej spravodlivosti, najmä v tom zmysle, že daňový systém by mal zabezpečiť, aby každý odvádzal spravodlivo vymeraný podiel na daniach a zároveň, aby sa všetkým daňovým subjektom uľahčilo dodržiavanie vymedzených daňových pravidiel⁴². V tomto smere sa v odbornej

⁴² Platí to najmä pre obdobie pred pandémiou a vojenským konfliktom na Ukrajine.

Stačí spomenúť napríklad opatrenia pre spravodlivé a jednoduché zdaňovanie, ktoré Komisia prijala v roku 2020 s cieľom prispieť k obnove hospodárstva a dlhodobého rastu EÚ. Balík týchto daňových opatrení je založený na dvojici pilierov – spravodlivosti a jednoduchosti, ktoré sa premietajú do troch samostatných, ale vzájomne súvisiacich zložiek. Pozri: Oznámenie Komisie „Akčný plán pre spravodlivé a jednoduché zdaňovanie na podporu stratégie obnovy“. COM(2020) 312 final z 15. júla 2020, ako aj Oznámenie Komisie „O dobrej správe daňových záležitostí v EÚ aj mimo nej“ COM(2020) 313 final z toho istého dňa.

Súčasťou rámca opatrení pre spravodlivejšie zdaňovanie v EÚ je aj smernica č.2022/2523/EÚ a jej pravidlá zdanenia, ktoré majú zabezpečovať, že nadnárodné spoločnosti budú platiť spravodlivý podiel dane bez ohľadu na to, kde pôsobia.

Rámec právnych aktov EÚ prijatých k spravodlivosti v zdaňovaní nemožno obísť bez toho, aby sa neanalyzoval zmysel a poslanie návrhu smernice DAC 8, ktorou sa má zmeniť smernica Rady 2011/16/EÚ o administratívnej spolupráci v oblasti daní. K poslaniu tejto smernice bližšie pozri: Szakacs, 2021, s. 344-354.

Daňovou spravodlivosťou sa zaoberá aj Štrkolec (2021) (najmä vo vzťahu k zdaňovaniu kryptoaktív).

literatúre hovorí o rôznych prístupoch, legálnych i nelegálnych na strane štátov i daňových subjektov, napríklad o nutnosti vytvoriť optimálny daňový systém⁴³, spomína sa daňová optimalizácia⁴⁴, medzery daňovej politiky EÚ⁴⁵ a pod. Tento stav sa skomplikoval aj tým, že globálny svet je spojený s vymoženosťami, ktoré priniesla digitálna ekonomika, digitálny trh a súvisiace technológie. V súvislosti s otázkou zdaňovania digitálnych technológií tak vystupuje do popredia špecifický problém zaručenia daňovej spravodlivosti a zabezpečenia rovného postavenia (potenciálnych) daňových subjektov pôsobiacich na klasickom a na digitálnom trhu.

Aj napriek tomu, čo som v predchádzajúcom texte uviedol, u veľkej časti verejnosti na Slovensku prevláda názor, že náš daňový systém (pokiaľ ide o jednotlivé dane) a jeho právna regulácia sú daňovo nespravodlivé. Prečo je tomu tak, to by si vyžadovalo oveľa hlbšiu analýzu, než umožňuje priestor tohto príspevku. Neobišlo by sa to bez podrobného rozboru daňových systémov jednotlivých členských štátov a za použitia najmä komparatívneho prístupu, čo je

⁴³ Optimálny daňový systém možno podľa môjho názoru považovať za výsledok takých krokov vládnej moci v oblasti zdaňovania, s ktorým sa môže identifikovať tak finančná správa, ako aj väčšina daňových subjektov. Vo vzťahu k tomu Karfiková (2017, s. 207-217) uvádza, že „záležitosti optimálneho daňového zaťaženia patrí typicky medzi tzv. politické otázky, tj. medzi také otázky, jejichž řešení vyplývá ze společenského konsensu, preferencí, hodnot obyvatelstva, mentality obyvatelstva, tradicí atd.“.

⁴⁴ Každý rok sa na Slovensku sprísňuje daňová legislatíva, čo má neblahý vplyv na stabilitu daňového práva. Táto skutočnosť vyvoláva u daňových subjektov snahu o vyhnutie sa daňovej povinnosti. Nemožno to inak hodnotiť ako prejav negatívnej stimulácie zo strany štátu, čo vníma najmä podnikateľské prostredie ako neprímeraný zásah do jeho slobody podnikania. Výsledkom je potom úsilie podnikateľov o optimalizáciu dane zmenou sídla alebo presunom časti obchodnej spoločnosti do daňovo výhodnejšej jurisdikcie.

Terminus technicus „daňová optimalizácia“ je veľmi podobný termínu „optimálny daňový systém“. Aj napriek obdobnému pomenovaniu však nemožno tieto termíny považovať za synonymá. Daňová optimalizácia sa často stotožňuje aj s termínom daňový únik. Už z tohto vymedzenia je zrejmé, že k daňovej optimalizácii dochádza z rôznych dôvodov, ktoré sú však na strane daňových subjektov (napríklad vyhnúť sa daňovej povinnosti trebárs aj zmenou sídla obchodnej spoločnosti a pod.). Bližšie k tomu pozri napríklad: Marková (2017, s. 245-252), príp. Klimešová (2014).

Úsiliu podnikateľov o optimalizáciu dane zmenou sídla alebo presunom časti obchodnej spoločnosti do daňovo výhodnejšej jurisdikcie by malo zabrániť už spomínané zavedenie minimálnej úrovne zdaňovania, ktoré zruší podstatnú časť výhod spojených s presunom ziskov do štátov s nulovým alebo veľmi nízkym zdanením v intenciách smernice č.2022/2523/EÚ. Medzi štátmi by sa tak mali nastaviť spravodlivejšie podmienky podnikania pre podnikateľské subjekty.

⁴⁵ Medzera daňovej politiky predstavuje rozdiel medzi daňou splatnou na základe optimálnej daňovej politiky a daňou splatnou podľa súčasnej daňovej politiky. Medzera daňovej disciplíny predstavuje zasa rozdiel medzi daňami splatnými na základe súčasnej daňovej politiky a daňami, ktoré sa skutočne platia. K tomu pozri: Oznámenie Komisie „O vonkajšej stratégii pre účinné zdaňovanie“. COM (2016)24 final, 28.1.2016.

samozrejme možné predovšetkým na akademickej pôde. Pre všeobecnú orientáciu v danom probléme uvediem iba niektoré príklady, ktoré tento (neoficiálny) záver odôvodňujú (platí to však iba z daňového hľadiska).

Predovšetkým je to známy fakt, že vlády od vzniku samostatnej SR – zjednodušene a pejoratívne naznačené – pokiaľ nemali dostatok finančných prostriedkov na svoje, často aj nehospodárne a neodôvodnené projekty⁴⁶, tak v celom rade prípadov zvyšovali daňové zaťaženie obyvateľstva (najmä v prípade niektorých spotrebných daní). Veľmi jednoznačne to dokumentuje (okrem iného) aj taký ukazovateľ (v Európe všeobecne akceptovaný), ako je tzv. **deň daňovej slobody**. Napríklad v roku 2008 pripadol tento deň na Slovensku na 22.máj, v roku 2020 to bol 1.júl a v roku 2021 to bol až 9. júl⁴⁷.

Skutočnosť, že slovenská ekonomika a teda aj jej „úspešný príbeh“⁴⁸ bol výrazne ovplyvnený najmä expanziou zahraničných automobiliek na naše teritórium (predovšetkým kvôli lacnej pracovnej sile a vytvoreniu až neprímerane výhodných podmienok zo strany štátu pre podnikanie v konfrontácii s domácimi podnikateľmi) je fakt známy už nielen odbornej, ale i laickej verejnosti⁴⁹. Zverejňované údaje, ktoré však majú skôr všeobecný a často krát aj nevierohodný charakter svedčia o tom, že sú poskytované nad rámec efektu, ktorý by mali priniesť a rozhodne neposkytujú podklad pre všeobecné konštatovanie, že daňový systém na Slovensku je skôr spravodlivý, ako nespravodlivý.

Obdobný záver sa ponúka aj vo vzťahu k neodôvodneným prejavom daňovej nespravodlivosti / daňovej diskriminácie (rozdielne prístupy k posudzovaniu nadnárodných spoločností v otázkach zdaňovania zo strany jednotlivých štátov), čo zahŕňa aj uzatváranie daňových zmlúv / dohôd medzi členskými štátmi a niektorými nadnárodnými spoločnosťami. Daňové dohody predstavujú takto **neodôvodnené privilégia** pre nadnárodné spoločnosti, ktoré narúšajú zásady transparentnosti a spravodlivosti v zdaňovaní⁵⁰. Žiaľ, viaceré členské štáty uskutočňujú protekcionistickú daňovú politiku, najmä v záujme tzv.

⁴⁶ Prípadne aj mali k dispozícii dostatok finančných prostriedkov, tieto sa však akýmsi záhadným spôsobom „stratili“ a postupom času sa na dôvody tejto „straty“ väčšinou zabudlo.

⁴⁷ Údaje pre Slovensko o ďalších dňoch daňovej slobody nie sú k dispozícii, v Čechách v roku 2023 to bude 13.júl 2023.

⁴⁸ Vo vládnom a novinárskom žargóne.

⁴⁹ V literatúre sa v tejto spojitosti objavuje označenie „*krajina s privilegovaným daňovým režimom*“. Verejnosť túto skutočnosť vníma súčasne v kontexte všeobecne prezentovaného názoru, že pre zahraničné automobilky sa stalo Slovensko akousi montážnou dielňou.

⁵⁰ Tým by sa Slovensko prestalo bežne označovať v odbornej literatúre, ale aj v médiách za „*krajinu s privilegovaným daňovým režimom*“. Pozri napríklad: Leservoisier (1996, s. 9).

optimálneho daňového plánovania, ktoré však zväčša prerastá do agresívneho daňového plánovania.

V daňovej praxi výnimky pre jeden daňový subjekt vyvolávajú spravidla nutnosť zvyšovať dane pre ostatné subjekty. Výnimky porušujú všetky daňové princípy, pretože sú nespravodlivé, nie sú neutrálne, komplikujú zákony a znižujú ich účinnosť.

V odbornej literatúre sa v danom smere poukazuje na to, že tvorcovia politik, vrátane EÚ, sa snažia nájsť riešenia, ktoré by zabezpečili spravodlivé a efektívne zdaňovanie, z dôvodu zrýchľujúcej sa digitálnej transformácie hospodárstva. Tvrdia, že v stávke nie je nič iné ako globálna, resp. hospodárska prosperita, ako aj daňová spravodlivosť a suverenita⁵¹.

K týmto problémom treba pripočítať aj veľkú nedôveru verejnosti vo vymáhanie spravodlivosti prostredníctvom súdov (nielen daňovej, ale spravodlivosti ako takej). K tomu už iba okrajovo dodávam, že viaceré daňové kauzy trestno-právneho charakteru vrcholných predstaviteľov ministerstva financií a finančnej správy nepomáhajú „očistnému“ procesu na ceste k presadzovaniu daňovej spravodlivosti.

Toto boli niektoré príklady deformácie slovenského daňového systému v očiach verejnosti tak povediac v praktickej stránke života. Myslím si však, že nie je na škodu veci, ak uvediem ešte jeden zásadný faktor, ktorý neguje názory vládnych predstaviteľov o tom, že daňový systém na Slovensku je v zásade daňovo spravodlivý. Obsahuje však v sebe iba prvky právnej relevantnosti bez toho, aby bol v daňovom práve aj zakotvený. Týmto faktorom je **absencia právneho zakotvenia hraníc daňovej únosnosti**⁵². O tomto inštitúte sa pri

⁵¹ Bližšie pozri: Hrabčák, Stojáková (2020, s. 15-28).

⁵² Otázka úrovne daňového zaťaženia, inými slovami povedané, do akej miery možno považovať hranice zdaňovania ešte za prijateľné, je ešte stále otázkou v daňovej teórii i legislatívnej praxi nedocenenou. Vo všeobecnosti sa uznáva, že daňový subjekt by mal platiť dane iba v prípade, ak je schopný po stránke finančnej tieto dane aj zaplatiť; v takomto prípade by bolo možné na daň nazeráť aj ako na spravodlivú daň, a v tomto ponímaní možno hovoriť aj o uplatňovaní princípu sociálnej spravodlivosti.

V tejto súvislosti možno konštatovať *absenciu ustanovených hraníc zdaňovania a miery daňovej spôsobilosti daňovníka*. Podľa Kosikowskeho (2014, s. 4-10), štát by mal ustanoviť a následne rešpektovať hranice zdaňovania, ako aj počítať s dôsledkami z toho vyplývajúcimi. Zásada týkajúca sa hraníc zdaňovania by mala byť zakotvená dokonca priamo v ústave daného štátu. Navyše C. Kosikowski sa vo vzťahu k poľskej ústave (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej) domnieva, že by bolo potrebné do ústavy implementovať aj zásadu daňovej spôsobilosti daňovníka, čo je nevyhnutné v chápaní mikroekonomickom. Jej podstata spočíva v tom, že výška

analýze daňovej politiky veľa nekomunikuje, skôr je mimo rámec pozornosti najmä vládnych, ale i opozičných predstaviteľov politických strán a hnutí.

U každého z daňových subjektov je hranica daňovej únosnosti vyjadrená / stanovená / ponímaná inak. Pri prekročení tejto hranice príslušný daňový subjekt začína pociťovať nechť daň platiť, čo vyúsťuje v konečnom dôsledku do daňového úniku. Daňový subjekt v mnohých prípadoch predpokladá, že správca dane práve jeho daňové priznanie nebude kontrolovať (čo je často veľmi reálny odhad najmä v prípade dane z príjmu fyzickej osoby).

Vo vzťahu k zdaňovaniu právnických osôb sme mohli na Slovensku v ostatnom období zaznamenať už aj teoretické potieranie hraníc daňovej únosnosti, čo súvisí so zavedením koncepcie „Windfall tax“ do daňovej praxe. Súvisí to so schválením už spomínaného nariadenia 2022/1854/EÚ a na jeho základe prijatého zákona o solidárnom príspevku z činnosti v odvetviach ropy, zemného plynu, uhlia a rafinérií. Názory na toto daňové opatrenie sa rôznia väčšinou však ide najmä zo strany ekonómov o odmietanie tohto nástroja v tom zmysle, že vlády i samotná EÚ by nemali ešte viac zdaňovať zisky či regulovať cenotvorbu, a to ani pri snahe riešiť vysoké ceny energií. Vlády tým neriešia príčiny, ktoré sú primárne spôsobené centrálnymi bankami a vládami, deformujú tieto základné inštitúty fungujúcej trhovej ekonomiky a navyše aj podkopávajú prosperitu⁵³.

Ad 4) Automatizácia a robotizácia a jej dôsledky / výzvy pre daňové právo.

Úvodom treba zdôrazniť, že SR ešte stále nereaguje promptne, flexibilne a predvídavo na nové výzvy, ktoré automatizácia, elektronizácia, robotizácia, internetizácia a ďalšie moderné výdobytky rozvoja vedy a techniky v súčasnosti prinášajú, ako napríklad rôzne startupové „vychytávky“, na ktorých veľa ich tvorcov zarába enormné sumy peňazí bez adekvátneho zdaňovania. Slovensko, rovnako ako aj EÚ, ich podporuje i cestou nezdanenia, poskytovaním dotácií, ktoré sa väčšinou „míňajú“ na predražené semináre, webináre a školenia a často

daňového bremena neprekročí spôsobilosť daňovníka znášať ho bez hrozby likvidácie daňového zdroja alebo zmenšenia majetku daňovníka.

⁵³ Pozri napríklad: Windfall tax je zlé rozhodnutie vlád, zhodujú sa analytici | ENERGIE-PORTAL.SK.

ich tzv. „pridaná hodnota“ je buď veľmi nízka alebo neznáma, či ani nie potrebná pre drvivú časť spoločnosti⁵⁴.

Obdobnú pozornosť si z úrovne finančnej správy „zaslúžia“ aj tzv. novodobí podnikatelia typu influencer, youtuber, bloger, digitálny nomád a pod. Na túto skutočnosť som upozornil už skôr (Babčák, 2021, s. 8-55), snád' sa „ľady pohnú“ po prijatí zákona o mediálnych službách⁵⁵. Ťažko však pochopiť, že slovenská novinárska obec prijatie tohto zákona paradoxne podrobuje mediálnej kritike, akoby išlo zo strany štátu o útok na slobodu podnikania týchto osôb dosahujúcich väčšinou bezpráčne príjmy. Novinárska obec nechce pochopiť, prečo sa tieto osoby musia registrovať a hovoria o nich, že prinášajú finančné obeť. A nepriamo ich lákajú na zmenu miesta poskytovania audiovizuálnych mediálnych služieb predovšetkým v Andorre. Tento malý európsky štát sa môže „pochváliť“ množstvom špecializovaných agentúr, ktoré pomáhajú ľuďom usadiť sa v ich krajine a poskytovať odtiaľ svoje mediálne služby najmä preto, že má atraktívny či výhodný daňový systém⁵⁶.

Rád by som sa však venoval dôležitejším otázkam spojeným s automatizáciou a robotizáciou.

Tretia dekáda dvadsiateho prvého storočia je charakterizovaná automatizáciou a robotizáciou a už aj začínajúcimi príkladmi využitia / možného zneužitia umelej inteligencie. Pokiaľ má byť slovenské daňové právo so svojimi zákonmi moderné, bude musieť reagovať na impulzy, ktoré prináša plynúca priemyselná revolúcia (Priemysel 4.0). Táto je úzko spojená s pojmom **digitálna revolúcia**, ktorej začiatky sa formovali s príchodom prvých počítačov. Najväčšie zmeny však Slovensko ešte len čakajú, a to v podobe plne automatizovanej výroby, vzájomnej prepojenosti systémov, smart technológii, internetu, vecí alebo 5G (piata generácia technológií mobilnej komunikácie a mobilnej siete). Rozhodujúcim faktorom úspechu je práve rýchlosť a flexibilita **zavádzania nových technológií do praxe**. Modernosť v nadväznosti na uvedené by sa mala v oblasti zdaňovania vzťahovať na legislatívnu úpravu daňových povinností pri využití všetkých výdobytkov priemyselnej revolúcie. Či sa tak deje alebo aj v tejto oblasti zaostávame za vyspelými krajinami, je veľkou neznámou; skôr sa

⁵⁴ Osobne by som privítal a aj bol za dotovanie startupov, ktoré by zastavili vymývanie mozgov väčšiny obyvateľstva.

⁵⁵ Zákon č.264/2022 Z. z. o mediálnych službách.

⁵⁶ Pozri napríklad: Zarábanie online videami nebude len tak. Štát chce mať influencerov konečne pod drobnohľadom, musia sa autorizovať (pracuj.sk) alebo Andorra priťahuje influencerov, youtuberov a hráčov (trend.sk).

však domnievam, že v porovnaní s nimi zaostávame, najmä z pohľadu realizácie moderných trendov zdaňovania. Príkladom by mohli byť predvyplnené daňové priznania, čím by sa pre všetky daňové subjekty vytvorili priaznivejšie podmienky pre zdaňovanie, zjednodušenie zdaňovania priamych daní, osobitné pravidlá zdaňovania pre tuzemské a zahraničné fyzické osoby a pod.

Na Slovensku, v EÚ, ale aj v celosvetovom meradle sme stále konfrontovaní s konzervatívnymi prístupmi štátov k otázkam zdaňovania. Prejavuje sa to najmä vo vzťahu k priamym príjmom, čiastočne aj pri nepriamom zdaňovaní. Akoby subjektom zdanenia mohli byť iba fyzické alebo právnické osoby, teda entity, ktoré vykazujú známky života a ktoré majú dani podrobené príjmy zo závislej alebo obdobnej činnosti, z podnikania a z porovnateľných činností, príp. iné príjmy, čo závisí samozrejme na konkrétnom štáte a rozsahu personálneho a vecného vymedzenia zdanenia v rámci jeho daňovej jurisdikcie.

Takto sme sa – presnejšie štáty a príslušné ministerstvá – zvykli vo vymedzenom okruhu pohybovať už viac ako sto rokov. Nová doba však prináša nové myšlienky a trendy vo svete podnikania a obchodovania, ale i zdaňovania. Najnovšie do rámca tradičných koncepcií začínajú prenikať aj myšlienky o možnom zdanení iných entít, než je spoločnosť (ako sociálna entita), fyzická alebo právnická osoba. V tomto smere internetové zdroje⁵⁷ jednoznačne pripúšťajú toto označenie aj pre iné objekty⁵⁸ (v našom konzervatívnom chápaní).

Súvisí to s tým, že pokračujúca digitalizácia, automatizácia a robotizácia výrobných procesov vedie k úbytku potreby živej pracovnej sily. K tomu treba prirátat' aj umelú inteligenciu, ktorej dôsledky pre život na našej planéte nie je možné spoľahlivo predvídať⁵⁹.

Je neodškriepiteľným faktom, že technologický pokrok prináša množstvo výhod, ale vyvoláva aj viacero negatívnych dôsledkov. Tieto sa dotýkajú tak spoločenských / verejných vzťahov, ale i osobného života väčšiny obyvateľstva regiónu, štátu či kontinentu. Už viackrát som upozorňoval na to, že nekontrolovateľná automatizácia či robotizácia (na Slovensku najmä

⁵⁷ Napríklad dostupné na: "entita" - význam cudzieho slova - Slovník.sk (aktuality.sk) entita – Wikislovník (wiktionary.org).

⁵⁸ Entita chápaná ako podstata; to čo je; niečo jestvujúce, hoci aj abstraktné; objekt, o ktorom je v databáze uložená informácia.

⁵⁹ Isté je len to, že o niekoľko rokov priemyselné fabriky v dnešnej podobe prestanú existovať. Bližšie pozri napríklad na: <http://www.quark.sk/tovarne-buducnosti/>.

v automobilovom priemysle) je spojená so stratou nízko profilových pracovných miest (Babčák, 2019, s. 11-42, príp. Babčák, 2021, s. 8-55).

Údaje OECD spred niekoľkých rokov hovoria o tom, že až 34,6% pracovných miest na Slovensku bude v budúcnosti ohrozených automatizáciou a robotizáciou⁶⁰. Tento údaj OECD v roku 2023 aktualizovala. Aktualizácia vychádza z toho, že umelá inteligencia ohrozuje zamestnanosť na Slovensku, pretože **až 33% všetkých pracovných miest na Slovensku je vysoko automatizovateľných, čo je najviac spomedzi 32 skúmaných krajín**. Umelá inteligencia má potenciál automatizovať pracovné činnosti, ktoré **dnes pohltia až 70% času zamestnancov**⁶¹. Žiaľ, ani Plán obnovy a odolnosti, o ktorom celá spoločnosť ostatný rok počúvala takmer každý deň, neobsahuje žiadnu zmienku o probléme ohrozenia zamestnanosti.

OECD každý rok zverejňuje aj údaje týkajúce sa *daňového klinu a pomeru daní k HDP*. Vo vzťahu k tomu sú zaujímavé niektoré faktografické údaje týkajúce sa zdaňovania pracovných príjmov, osobitne vo vzťahu k jednému slobodnému pracovníkovi a manželom s dvoma deťmi, pričom zamestnaný je iba jeden manžel⁶².

⁶⁰ Čo sa stalo s pracovnými miestami s vysokým rizikom automatizácie? (What happened to jobs at high risk of automation?). Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/10bc97f4-en.pdf?expires=1616002995&id=id&accname=guest&checksum=EF7E10BBA9A9C14062B673A4907A676C>.

⁶¹ Informovala o tom VÚB vo svojom mesačníku z júna 2023. Dostupné na: Slovensko opäť najhoršie z OECD: Až 33 % pracovných miest môže nahradiť umelá inteligencia - SKspravy.sk (skspravy.sk).

⁶² Podľa údajov OECD daňový klin (the tax wedge) v prípade *jediného priemerného slobodného pracovníka* na Slovensku vzrástol o 0,1 percentuálneho bodu zo 41,5% (v roku 2021) na 41,6% v roku 2022. Činilo to desiaty najvyšší daňový klin medzi 38 členskými krajinami OECD v porovnaní s jedenástym miestom v roku 2021. Na porovnanie priemerný daňový klin OECD v roku 2022 bol 34,6 % (rovnako ako v roku 2021).

Na Slovensku daň z príjmu a odvody zamestnávateľa na sociálne zabezpečenie tvoria spolu 75% z celkového daňového zaťaženia, v porovnaní so 77% celkového priemerného daňového zaťaženia OECD.

Pokiaľ ide o *manželov s dvoma deťmi, z ktorých zarába iba jeden manžel* (One-earner married couple with two children), daňový klin pre pracovníka s deťmi môže byť nižší ako pre pracovníka s rovnakým príjmom bez detí, keďže väčšina krajín OECD poskytuje výhody rodinám s deťmi prostredníctvom hotovostných prevodov a preferenčných daňových ustanovení. V tomto smere mala SR v roku 2022 dvadsiaty najvyšší daňový klin v OECD (26,8%), čo je porovnateľné s priemerom OECD (25,6%). Slovensko obsadilo v roku 2021 pätnástu najvyššiu priečku.

Čo sa týka pomeru dane k HDP (Tax-to-GDP ratio), výročná správa OECD o štatistike príjmov zistila, že pri porovnaní pomeru daní k HDP v rokoch 2020 až 2021 sa priemer OECD zvýšil z 33,6% až na 34,1%, pričom pomer daní k HDP na Slovensku sa zvýšil na 35,8% v roku 2021 (najnižší bol v roku 2010, a to 28%). Dostupné na: Slovenská republika - OECD.

Orgány verejnej moci na Slovensku sa budú musieť vysporiadať s negatívnymi dôsledkami automatizácie a robotizácie (popri prevládajúcich pozitívnych efektoch) v dvoch zásadných smeroch, ktoré súvisia a preto ich treba skúmať vo vzájomnej interakcii:

1. ako nahradiť výpadok platieb z titulu tzv. sociálnych a zdravotných odvodov za ešte zatiaľ zamestnanú pracovnú silu (najmä v automobilovom priemysle), k čomu skôr či neskôr nutne dôjde⁶³.
2. v súvislosti s rozvojom automatizácie a robotizácie výrobných a súvisiacich procesov sa začať dôsledne zaoberať takými otázkami, ako je napríklad zdanenie robotov (ich systémov).

Ad 1):

K nutnosti nahradiť výpadky platieb z titulu tzv. sociálnych a zdravotných odvodov za ešte doteraz zamestnaných pracovníkov (najmä automobiliek), skôr či neskôr dôjde. Žiaľ, odborná ani laická verejnosť nemá v súčasnosti k dispozícii žiadne relevantné údaje o tom, ako chce výkonná moc tento, zatiaľ, latentný problém, riešiť. Už pred niekoľkými rokmi som vo viacerých príspevkoch na vedeckých konferenciách poukazoval na to, že je to nevyhnutný apel pre slovenskú ekonomiku a spoločnosť ako takú (Babčák, 2019, s. 11-42, príp. Babčák, 2021, s. 8-55). Úsilie výkonnej moci sa však ešte stále sústreďuje na nahradenie domácej pracovnej sily, ktorej už reálne niet (z pohľadu požadovaných kritérií alebo kvôli nechote pracovať) lacnou pracovnou silou z tretích krajín⁶⁴.

Môže to mať negatívne dôsledky pre ekonomiku a sociálny status obyvateľstva. Aj keď je pre mňa táto problematika z ekonomického i sociálneho pohľadu istým spôsobom vzdialená, je zreteľné, že dôjde k zvýšeniu počtu

⁶³ Napríklad nie tak dávno OECD upozornila na to, že slovenská ekonomika sa zameriava na produkty s nízkou pridanou hodnotou, hospodárstvo sa špecializuje na montáž vozidiel a elektroniky, čím je zraniteľné voči vonkajším vplyvom. Tretina pracovných miest na Slovensku je ohrozená automatizáciou. Ďalšia tretina je už v súčasnosti do určitej miery automatizáciou zasiahnutá. Rezultuje to z viacerých aktuálnych ekonomických výhľadov, ktoré zverejňuje OECD. Dostupné na: https://ekonomika.sme.sk/c/22049369/oecd-tretina-pracovnych-miest-na-slovensku-je-ohrozena-automatizaciou.html?ref=terazbox_sme.

⁶⁴ V tejto súvislosti sa prikláňam k názoru, že „Zvyšovanie daňového zaťaženia fyzických osôb, ktoré vlastnou činnosťou vytvárajú hodnoty (či už v postavení samostatne zárobkovo činných osôb alebo zamestnancov) považujeme za nespravodlivé, spiatočnicke a neprezieravé“ (Bujňáková, Sábó, 2021, s. 90).

nezamestnaných (pokiaľ budú štatistiky uvádzať pravdivé a nie zavádzajúce údaje) a aj k nutnej úprave starobných dôchodkov⁶⁵, k čomu už aj v súčasnosti na Slovensku dochádza. Toto sa nevyhnutne odrazí aj v zmenách rozpočtovej a daňovo-odvodovej politiky nášho štátu, čo sú činitele vzájomne prepojené⁶⁶.

Možno takto reálne očakávať zvyšovanie daňových sadzieb najmä u spotrebných daní a minimálnych vymeriavacích základov u tzv. poistných odvodov, čo sa vlastne deje už dnes⁶⁷. Prikláňam sa k návrhom, ktoré Slovensku už dlhšiu dobu adresujú medzinárodné inštitúcie, ako je OECD alebo MMF o nutnosti zaviesť v oveľa širšom meradle tzv. daňový mix. V dôsledku toho by Slovensko mohlo presunúť relatívne vysoké daňové zaťaženie práce⁶⁸ na menej tzv. „škodlivé“ dane, ako je napríklad daň z nehnuteľností⁶⁹ (vo vzťahu k nej na hodnotové zdanenie nehnuteľností, mimochodom o čom sa hovorí už dlhú dobu), spotrebné dane na alkoholické nápoje a tabakové výrobky alebo na environmentálne dane⁷⁰.

⁶⁵ Na túto skutočnosť som poukazoval už pred niekoľkými rokmi a v roku 2023 sa tak aj deje. Došlo k valorizácii dôchodkov k 1.januáru 2023 o 11,8 % a od 1.júla 2023 mimoriadne o 10,6 %. Oficiálne sa to zdôvodňuje vysokou mierou inflácie.

⁶⁶ Tento fakt zdôrazňuje aj Oznámenie Komisie „Efektívnejšie a demokratickejšie rozhodovanie v oblasti daňovej politiky EÚ“. COM (2019) 8 final z 15.januára 2019, s.7. V oznámení sa v súvislosti s úzkou spätosťou zdaňovania a národnej zvrchovanosti zdôrazňuje, že členské štáty vnímajú dane spoločne s rozpočtami ako otázky, ktoré sú priamo spojené s výsostne politickými rozhodnutiami vyžadujúcimi si zodpovednosť vo vzťahu k ich voličom.

⁶⁷ Výška odvodov poistného na sociálne poistenie a zdravotné poistenie je závislá od statusu poistenca, sadzby poistného a vymeriavacieho základu, z ktorého sa poistné platí. Minimálny mesačný vymeriavací základ je stanovený pre platenie poistného na sociálne poistenie samostatne zárobkovo činných osôb (SZČO) a dobrovoľne poistených osôb a na zdravotné poistenie SZČO a samoplatiteľov, a to vo výške 605,50 eur. Od 1.januára 2023 sa zaviedlo minimálne poistné a minimálny preddavok zamestnanca na účely zdravotného poistenia. Maximálny vymeriavací základ ostáva stanovený pre platenie poistného na sociálne poistenie, okrem úrazového poistenia, a to vo výške 8 477 eur mesačne, a pre výpočet poistného na zdravotné poistenie z dividend vyplatených v roku 2023 za roky 2011 až 2016, a to vo výške 72 660 eur. Uvedené vymeriavacie základy (okrem vymeriavacieho základu zamestnanca na účely zdravotného poistenia) sú odvodené od priemernej mesačnej mzdy za rok 2021, ktorá je vo výške 1 211 eur.

⁶⁸ Viac ako polovica všetkých daňových a odvodových príjmov je generovaná zo zdanenia práce. Pozri: Inštitút finančnej politiky, Daňový report Slovenskej republiky 2018, s. 8.

⁶⁹ Inštitút finančnej politiky v tejto súvislosti konštatuje, že „Dlhodobou témou ostáva aj prechod na hodnotové zdanenie nehnuteľností, ktoré generujú v porovnaní s ostatnými štátmi EÚ len zanedbateľný príjem“. Pozri: Daňový report Slovenskej republiky 2018, s.53.

⁷⁰ V protiklade k tomu je text dokumentu „Moderné a úspešné Slovensko“, v ktorom sa zvyrazňuje, že „Z pohľadu dlhodobého ekonomického rastu je nevyhnutné uskutočniť daňovú reformu smerujúcu k prorastovému daňovému mixu – k zvýšeniu majetkových a environmentálnych daní a k zníženiu škodlivých daní, ktoré viac brzdia hospodársku súťaž“. Pozri: Moderné a úspešné Slovensko (Národný integrovaný reformný plán), Ministerstvo financií SR, s. 7. Dostupné na: [Moderné Slovensko.pdf](#).

Ad 2):

V súvislosti s rozvojom automatizácie a robotizácie treba uvažovať o netradičných prístupoch, ktoré budú reakciou na netradičné reálie, ktoré súčasná priemyselná revolúcia spôsobila / spôsobuje aj na Slovensku. Jedným z takýchto netradičných prístupov sa môže stať aj otázka prípadného zdanenia robotov (a ich systémov); znamená to, že zamestnávateľia by z titulu úbytku živej práce platili do Sociálnej poisťovne, príp. iného poisťného fondu či verejno-právneho subjektu nielen tzv. sociálne odvody za každý inteligentný robot spolupracujúci s ľuďmi, ale aj zdaňovali prácu robotov (tak, ako sa to deje i v súčasnosti vo vzťahu k ľudskej práci). V ére umelej inteligencie to nie je taký nezmyselný nápad, ako sa to môže na prvý pohľad javiť. Ako ináč nahradiť úbytok príjmov štátneho rozpočtu tým, že sa zvýši daňové zaťaženie ľudskej práce. Toto však ako nevyhnutný dôsledok odradí tých, ktorí v súčasnosti ešte chcú pracovať od ich pracovných „túžob“. Netvrdím pritom, že zdanenie robotov by malo byť na rovnakej úrovni, ako zdanenie ľudskej práce (skôr nižšej). Verejné výdavky štátu do ekonomiky a sociálnej oblasti však budú z roka na rok vyššie; v tomto príspevku však nie je priestor na ich špecifikáciu, ani odôvodnenie ich potrebnosti, okrem toho by to bolo odťažité od témy príspevku.

Nemám vedomosť o tom, koľko robotov je na Slovensku začlenených do výrobného procesu, avšak rýchla priemyselná revolúcia a globalizácia môžu zastihnúť Slovensko nepripravené na spomínanú výzvu. Robotizácia predovšetkým v automobilovom priemysle (za predpokladu, že nedôjde k sťahovaniu niektorých automobiliek z územia Slovenska do krajín s nižšími platovými požiadavkami), je totiž už v súčasnosti reálnym faktom.

V dôsledku postupného nahradzovania ľudskej práce robotmi čaká nielen ekonomiku, ale aj spoločenskú nadstavbu množstvo úloh. Bude sa to týkať i viacerých oblastí práva, vrátane daňového práva. Samotné daňové právo stojí v tomto smere pred celým radom otázok, na ktoré už začínajú hľadať odpoveď aj mladí daňovo-právni odborníci. Som rád, že moje iniciačné upozornovanie na rodiaci sa problém už trafil na „úrodnú pôdu“, keď napríklad A. Popovič a J. Sábo uverejnili v zahraničnom vedeckom časopise kvalitnú a inšpiratívnu prácu na tému zdaňovania robotov (Popovič, Sábo, 2021). V tejto práci sa zaoberajú problémom právnej klasifikácie a definície robotických systémov a umelej inteligencie, a to najmä z toho dôvodu, že je nevyhnutným predpokladom zavedenia osobitých daňových nástrojov, ktoré budú zacielené na ich zdaňovanie. Prišli už aj s označením pre možnú budúcu daň ako „daň z AI a robotov“ (pod

skratkou „AI/R daň“); pod pojmom „AI/R“ daň pritom rozumejú akékoľvek daňové opatrenie, ktoré cielene zvyšuje daňové bremeno v priamej súvislosti s vlastníctvom, využívaním alebo dodaním robota / robotického systému a / alebo inteligentného systému (AI) (Popovič - Sábo, 2021). V súlade s nimi podporujem myšlienku nadnárodného regulátora inteligentných systémov, o čom sa pojednáva aj v návrhu nariadenia o harmonizačných pravidlách umelej inteligencie⁷¹.

ZÁVER

Ako na to poukazuje aj M. Štrkolec „Právo ako objektívny normatívny systém je trvale pod vplyvom faktorov, javov a procesov, ktoré vznikajú a prebiehajú relatívne nezávisle na právnej regulácii. Optimálny stav by bol spojený s ich právnou reguláciou už v čase ich vzniku, čo má zásadný vplyv na právnú istotu a s tým spojenú predvídateľnosť ich právnych dopadov...“ (Štrkolec, 2021, s. 371). Toto sa však v daňovej normotvorbe i daňovej praxi nedeje. Súvisí to najmä s otázkou zákazu spätnej účinnosti právnych noriem, čo potom prirodzene vedie k tomu, že nové, príp. modifikované spoločenské vzťahy sa určitú dobu realizujú aj bez zodpovedajúcej právnej regulácie. Vyplýva to z toho, že právo až s určitým časovým odstupom reaguje na už existujúce skutočnosti, okolnosti a vzťahy, ktoré vzhľadom na ich dopady vyžadujú právnú reguláciu. Spomínaný autor následne odkazuje, že daňové právo nie je v tomto smere výnimkou (Štrkolec, 2021, s. 371).

Asi pred tromi rokmi začala teraz už vláda „po demisii“ propagandistickú kampaň na tému, aké úspechy sa pod jej vedením dosiahnu. Pripravovali sa rôzne dokumenty typu „novej vízie“ pre Slovensko, o ktorých som sa už zmienil, v médiách sa komunikoval „úspešný príbeh“ Slovenska najmä pokiaľ ide o odstránenie korupcie, pozitívny vývoj slovenskej ekonomiky a podporu pre podnikateľské prostredie, vrátane daňovej oblasti. Ako vieme, „ekonomický zázrak“ sa neodohral (jedine že v snoch niektorých tzv. politikov), korupcia ďalej rástla a takto príbeh úspešného Slovenska, na ktorý sa tešila väčšina obyvateľstva (podľa volebných výsledkov) nemal dlhé trvanie, dokonca si dovoľím tvrdiť, že ani nezačal. Tak isto nezavádzam odbornú verejnosť keď konštatujem, že vo

⁷¹ Pozri: Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie (Akt o umelej inteligencii) a menia niektoré legislatívne akty Únie. COM(2021) 206 final a PRÍLOHY k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie (akt o umelej inteligencii) a menia niektoré legislatívne akty Únie z 21.apríla 2021.

vedomí slovenskej spoločnosti (už menej v médiách) sa začalo častejšie hovoriť o príbehu, ktorý vystihuje jediné slovo - „chaos“. Vládi nepomohli ani výhovorky na pandémie, a v konečnom dôsledku ani na ruskú agresiu, až bola nútená „odísť do histórie“. Takýto je reálny obraz o neschopnosti vlády a ostatných ústavných orgánov pozdvihnúť vývoj Slovenska na kvalitatívne vyššiu úroveň, nevynímajúc z toho ani daňovú oblasť.

Vo svete sa čoraz viac objavujú negatívne dôsledky globalizácie spojené so snahou niekoľkých miliardárskych „elít“ ovládnuť tak povediac celý svet. Niet sa preto čo čudovať, keď už možno zaznamenať prejavy ďalšej finančnej krízy, začatého „deglobalizačného procesu“ nielen vo svetovej ekonomike, ale aj vo všetkých zásadných oblastiach života na Zemi týkajúce sa napríklad preskupovania síl medzi svetovými mocnosťami, a to nielen v obchodnej oblasti. K tomu by bolo možné priradiť množstvo ďalších problémov, trebárs aj nové trendy v automobilovom priemysle týkajúce sa postupného zastavenia výroby dieselových motorov a ich nahradzovanie - vraj - ekologickejšími formami, ako sú elektromobily a hybridy⁷², aj keď nikto na svete doteraz nekvantifikoval výhody týchto „ekologických“ prostriedkov dopravy. Práve naopak, zatiaľ vo verejnosti prevládajú negatívne ozveny na túto novodobú biznis politiku, ktorá nie je – som o tom presvedčený – myslená úprimne v záujme zachovania života na Zemi, ale v prospech naplnenia fiskálnych záujmov (Babčák, 2018b, s. 25-38) politikov a ich sponzorov. Toto je reálny pohľad na politickú kultúru v globálnom svete, ktorá je nerozlučne spojená s biznis kultúrou. Preto sa pýtam, môžu byť Slovensko a jeho daňová oblasť iné?! Quo vadis slovenské daňové právo?

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BABČÁK, V., 2022. *Dane a daňové právo na Slovensku (teória a legislatíva)*. Ružomberok: Epos, ISBN 9788056203392.
2. BABČÁK, V., 2018a. EÚ a daňové raje III. (Budúcnosť daňových rajov). In: BABČÁK, V., POPOVIČ, A., ROMÁNOVÁ, A. ed. *„Daňové raje a zneužívanie daňového systému“ (recenzovaný zborník vedeckých prác)*. Košice: ŠafárikPress, s. 61-80, ISBN 9788081526602.

⁷² Nevylučujem však, že po nejakom čase sa možno čitateľ dozvie, že z pohľadu ochrany klímy a životného prostredia sa vôbec nejednalo o menej škodlivé automobily, než sú dnešné dieselové autá a že „vojna“ proti dieselovým motorom bola predovšetkým bojom o nové podnikateľské príležitosti a nie o ochranu života na Zemi.

3. BABČÁK, V., 2018b. Public Financial Interest in Slovak Republic (Certain Reflections). In: LOTKO, E., ZAWADZKA-PAK, U., RADVAN, M. ed. „*Optimization of Organization and Legal Solutions Concerning Public Revenues and Expenditures in Public Interest (Conference Proceedings)*“. Bialystok: Temida 2, s. 25-38, ISBN 9788365696083.
4. BABČÁK, V., 2012. *Slovenské daňové právo*. Bratislava: Epos, ISBN 9788080579715.
5. BABČÁK, V., 2021. Slovenské daňové právo na ceste od tradičnej ku zdieľanej ekonomike. In: ŠTRKOLEC, M., VARTAŠOVÁ, A., STOJÁKOVÁ, M., SIMIĆ, S. ed. „*Zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb - COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo*“ (recenzovaný zborník vedeckých prác). Košice: ŠafárikPress, s. 8-55 (e-publikácia), ISBN 9788057400431.
6. BABČÁK, V., 2016. Úvahy o možnostiach daňového práva ovplyvňovať podnikateľské vzťahy najmä pri zdaňovaní príjmov. In: SUCHOŽA, J., HUSÁR, J., HUČKOVÁ, R. ed. „*Právo, obchod, ekonomika VI.*“ (recenzovaný zborník vedeckých prác). Košice: ŠafárikPress, s. 8-34, ISBN 9788081524431.
7. BABČÁK, V., 2019. Zamyslenie sa nad daňovou politikou (Slovenska / EÚ) z hľadiska jej vplyvu na daňové subjekty. In: BABČÁK, V., POPOVIČ, A., SÁBO, J. ed. „*Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania*“ (recenzovaný zborník vedeckých prác). Košice: ŠafárikPress, s. 11-42, ISBN 9788081528194.
8. BABČÁK, V., 2017. Zneužívanie daňového systému v EÚ. In: BABČÁK, V., POPOVIČ, A., ROMÁNOVÁ, A., ŠTIEBEROVÁ I. ed. „*Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam*“ (recenzovaný zborník vedeckých prác). Košice: ŠafárikPress, s. 9-50, ISBN 9788081525841.
9. BUJŇÁKOVÁ, M. a SÁBO, J., 2021. Nové zdroje daňových príjmov a definičný problém zdaňovania inteligentných systémov. In ŠTRKOLEC, M., VARTAŠOVÁ, A., STOJÁKOVÁ, M., SIMIĆ, S. ed. „*Zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb - COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo*“ (recenzovaný zborník vedeckých prác). Košice: ŠafárikPress, s. 87-96 (e-publikácia), ISBN 9788057400431.
10. CAKOVI. K., 2019. Negatívne stimuly podnikania v SR. In: BABČÁK, V., POPOVIČ, A., SÁBO, J. ed. „*Pozitívna a negatívna*

- stimulácia štátu v oblasti zdaňovania“ (recenzovaný zborník vedeckých prác). Košice: ŠafárikPress, s. 105-118, ISBN 9788081528194.*
11. GALANDOVÁ, M., 2022. Index daňovej spoľahlivosti – Efektívny motivačný nástroj alebo nezákonný inštitút? *Bulletin SKDP*. roč. 2022, č. 3, s. 20-24. ISSN 2644-688X.
 12. HRABČÁK, L. a STOJÁKOVÁ, M., 2020. Digitálna ekonomika, digitálne služby a daň z digitálnych služieb – hrozba alebo výzva pre normotvorcov?“ *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*. roč. 8, č. 1, s. 15-28. ISSN 1339-3995. <https://doi.org/10.33542/SIC2020-1-02>.
 13. KARFÍKOVÁ, M., 2017. Aktuální výzvy pro daňové právo ve vztahu k daňovým únikům. In: BABČÁK, V., POPOVIČ, A., ROMÁNOVÁ, A., ŠTIEBEROVÁ I. ed. „*Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam“ (recenzovaný zborník vedeckých prác). Košice: ŠafárikPress, s. 207-217, ISBN 9788081525841.*
 14. KLIMEŠOVÁ, L., 2014. *Daňová optimalizace*. Praha: Ústav práva a právní vědy, ISBN 9788087974063.
 15. KOSIKOWSKI, C., 2014. Hranice zdaňovania - hlavné problémy. *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*. roč. 2, č. 1, s. 4-10. ISSN 1339-3995.
 16. LESERVOISIER, L., 1996. *Daňové ráje*. Praha: HZ, ISBN 8086009076.
 17. MARKOVÁ, H., 2017. Daňová optimalizace či daňový únik. In: BABČÁK, V., POPOVIČ, A., ROMÁNOVÁ, A., ŠTIEBEROVÁ I. ed. „*Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam“ (recenzovaný zborník vedeckých prác). Košice: ŠafárikPress, s. 245-252, ISBN 9788081525841.*
 18. MATOUŠEK, P., 2015. Prevence proti porušování právních předpisů a proti podvodným jednáním - kvalitní poradenství. In: BABČÁK, V., ROMÁNOVÁ, A., VOJNÍKOVÁ, I. ed. „*Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky“ (nekonferenčný zborník vedeckých prác), II. diel. Košice: ŠafárikPress, s. 23-34, ISBN 9788081523045.*
 19. POPOVIČ, A. a SÁBO, J., 2022. Taxation of Robots and AI - Problem of Definition. *Financial Law Review*. roč. 25, č. 1., s 1-16. ISSN 2299-6834.
 20. SZAKACS, A., 2021. DAC 8 a zdaňovanie kryptoaktív a elektronických peňazí. In: ŠTRKOLEC, M., VARTAŠOVÁ, A., STOJÁKOVÁ, M., SIMIĆ, S. ed. „*Zdaňovanie virtuálnych platidiel a*

digitálnych služieb - COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo“ (recenzovaný zborník vedeckých prác). Košice: ŠafárikPress, s. 344-354 (e-publikácia), ISBN 9788057400431.

21. ŠTRKOLEC, M., 2021. Daňové právo a jeho reflexia na nové javy v ekonomike. In: ŠTRKOLEC, M., VARTAŠOVÁ, A., STOJÁKOVÁ, M., SIMIĆ, S. ed. *„Zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb - COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo“ (recenzovaný zborník vedeckých prác). Košice: ŠafárikPress, s. 370-383 (e-publikácia), ISBN 9788057400431.*

GLOBÁLNA MINIMÁLNA DAŇ VO SVETLE TZV. PILLAR II SMERNICE¹

GLOBAL MINIMUM TAX IN THE LIGHT OF THE PILLAR II DIRECTIVE

FILIP BALÁŽI²

Abstrakt

Boj proti daňovým únikom je nutné považovať za stále aktuálnu tému. Aktivita v rámci tejto oblasti zo strany Európskej únie a jej členských štátov nestratila na intenzite ani po prijatí smerníc ATAD a ATAD II, na základe ktorých bol v členských štátoch zavedený celý rad nástrojov v boji proti daňovým únikom. Významným krokom v rámci tohto boja bolo prihlásenie sa Európskej únie a jej členských štátov k tzv. globálnej minimálnej dani. To vyvrcholilo 14. decembra 2022, prijatím smernice Rady EÚ č. 2022/2523, tiež známej ako „*Pillar II Directive*“. Predmetom predkladaného príspevku je rozbor uvedenej smernice a pravidiel v nej obsiahnutých, ktorých cieľom má byť zabezpečenie minimálneho zdanenia nadnárodných podnikov. Vzhľadom na to, že implementačný proces smernice na Slovensku stále prebieha, témou príspevku je aj analýza potenciálneho dopadu smernice na právny poriadok Slovenskej republiky, eventuálne aj posúdenie minimálneho zdanenia nadnárodných podnikov v kontexte vlastných zdrojov rozpočtu EÚ.

Kľúčové slová:

Pilier II, Globálna minimálna daň, daňové úniky

¹Tento príspevok je publikovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0485/21 „Súčasnosť a východiská reformovania systémov vlastných zdrojov rozpočtu EÚ (právne a ekonomické aspekty aj v kontexte dôsledkov pandémie ochorenia COVID-19)“ a projektu APVV-19-0124 Daňové právo a nové javy v ekonomike (digitálne služby, zdieľaná ekonomika, virtuálne meny).

² Mgr. Bc. Filip Baláži je denným doktorandom na Právnickej fakulte Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach v Slovenskej republike. Zároveň má niekoľkoročné skúsenosti v oblasti finančného auditu, účtovníctva a daňového poradenstva. Vo svojom výskume sa zameriava najmä na problematiku daňových únikov a vyhýbania sa daňovým povinnostiam daňových subjektov na území Slovenskej republiky, ale aj v zahraničí. Kontaktný e-mail: filip.balazi@student.upjs.sk.

Abstract

The fight against tax evasion must be seen as an ongoing issue. Activity in this area on the part of the European Union and its Member States has not lost its intensity even after the adoption of the ATAD and ATAD II directives, on the basis of which a number of instruments have been introduced in the Member States in the fight against tax evasion. A significant step in this fight was the signing up by the European Union and its Member States to the so-called global minimum tax. This culminated on 14 December 2022, with the adoption of EU Council Directive 2022/2523, also known as the „*Pillar II Directive*”. The subject of the present paper is an analysis of the said Directive and the rules contained therein, which are intended to ensure minimum taxation of multinational enterprises. Given that the implementation process of the Directive in Slovakia is still ongoing, the topic of the paper is also an analysis of the potential impact of the Directive on the legal system of the Slovak Republic, and possibly also an assessment of the minimum taxation of multinational enterprises in the context of the own resources of the EU budget.

Keywords:

Pillar II, Global minimum tax, tax evasion

JEL kód: K34

ÚVOD

Problematiku daňových únikov je nutné považovať za stále aktuálnu tému a to či už z pohľadu vlád mnohých štátov po celom svete alebo naopak z pohľadu subjektov pôsobiacich v súkromnom a predovšetkým komerčnom sektore. Toto tvrdenie je možné oprieť o viacero argumentov.

Po prvé, v poslednej dekáde bolo prijatých viacero opatrení v boji proti daňovým únikom a to na vnútroštátnej, ale aj medzinárodnej úrovni. Ako príklad je možné uviesť tzv. „*Base erosion and profit shifting Action plan*“ (tiež známy ako „*BEPS Action plan*“), ktorý pripravila a vydala „*Organisation for Economic Cooperation and Development*“ (ďalej len „*OECD*“). V tomto smere nezaostala ani Európska únia (ďalej len „*EÚ*“), ktorá vydala smernice známe ATAD I a ATAD II, na základe ktorých boli do právnych poriadkov členských štátov

zavedené viaceré nástroje pre boj proti daňovým únikom, ktoré majú svoj pôvod práve v „*BEPS Action plan*“.

Po druhé, v poslednej dobe bolo vypracovaných viacero empirických výskumov, ktorých cieľom bolo odhadnúť objem daňových strát spôsobených daňovými únikami v oblasti medzinárodného zdaňovania. Napr. na základe štúdie z roku 2016 zverejnenej na portály TAXOBSERVATORY.EU, Vellutini a jeho autorský kolektív odhadujú priemerné ročné straty v dôsledku medzinárodných daňových únikov pre EÚ v období 2004 až 2016 na 46 miliárd EUR ročne (resp. 0,46% HDP ročne). Ďalej, zo štúdie zverejnenej v roku 2023 od autorského kolektívu okolo D. Nerudovej vyplýva, že v dôsledku presúvania zdaniteľných príjmov prichádzajú krajiny EÚ o takmer 51 miliárd EUR ročných príjmov na dani z príjmov právnických osôb.

Výsledky vyššie uvedených štúdií môžu na prvý pohľad naznačovať, že objem daňových únikov v oblasti medzinárodného zdaňovania z pohľadu členských štátov EÚ sa za posledných 20 rokov významne neznižil. To však nie je úplne pravda. Do úvahy treba vziať aj ekonomický rast hospodárstva EÚ za toto obdobie. Čo však je možné bez akýchkoľvek pochybností z citovaných štúdií vyvodiť je, že stále sa jedná o nezanedbateľnú čiastku (približne dvojnásobok rozpočtovaných príjmov štátneho rozpočtu Slovenskej republiky na rok 2023). Na základe toho je možné usúdiť, že boj proti daňovým únikom v oblasti medzinárodného zdaňovania ani zďaleka nekončí. Tento názor zjavne zdieľajú aj predstavitelia jednotlivých členských štátov EÚ a predstavitelia EÚ ako takej. O tomto svedčí aj prelomový krok, ktorý spočíva v zavedení tzv. globálnej minimálnej dane v členských štátoch EÚ. Implementácia globálnej minimálnej dane do právnych poriadkov jednotlivých členských štátov bude vykonávaná na základe novej smernice RADY (EÚ) 2022/2523 zo 14. decembra 2022 o zabezpečení globálnej minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín v Únii (ďalej len „*Smernica*“). Cieľom zavedenia Smernice je stanovenie pravidiel pre efektívny a koherentný rámec pre globálnu minimálnu úroveň zdanenia na úrovni Únie.

Vzhľadom na to, že Smernica bola prijatá koncom roka 2022 a jej transpozícia do právnych poriadkov členských štátov stále prebieha, ide o značne neprebádanú tému. Z pohľadu domácich autorov sa téme globálnej minimálnej dane doposiaľ nikto nevenoval. Tu je však potrebné uviesť, že na globálnej úrovni sa nejedná o novú problematiku. V rámci zahraničných autorov sa jej venovali predovšetkým ekonómovia ako napr. N. Johannesen vo svojom článku *The global minimum tax* alebo Michael P. Devereux v článku *International Tax Competition*

and Coordination with A Global Minimum Tax. Koncept globálnej minimálnej dane bol doposiaľ predmetom hlavne ekonomických výskumov, pričom ich autori sa zameriavali predovšetkým na účinky globálnej minimálnej dane na svetové ale aj národné hospodárstva.

Cieľom predkladaného príspevku je rozbor Smernice a analýza potenciálneho dopadu smernice na právny poriadok Slovenskej republiky, eventuálne aj posúdenie globálneho minimálneho zdanenia nadnárodných podnikov v kontexte vlastných zdrojov rozpočtu EÚ (hlavne konceptu Spoločného konsolidovaného základu dane z príjmov právnických osôb resp. „*Common Consoli-dated Corporate Tax Base*“ ďalej len „*CCCTB*“). V príspevku budú využité viaceré metódy vedeckého skúmania. Jedná sa predovšetkým o metódy literárnej rešerše, analýzy, komparácie, dedukcie a syntézy.

1. KONCEPT GLOBÁLNEJ MINIMÁLNEJ DANE

Aj napriek tomu, že globálna minimálna daň sa začína z celosvetového hľadiska prvý krát zavádzať do praxe práve v členských štátoch EÚ na základe Smernice, nie je možné považovať ju za nástroj vytvorený inštitúciami EÚ. Globálna minimálna daň ako koncept bola predstavená v roku 2020 na pôde OECD. Jedná sa o nástroj druhého piliera tzv. „*Two-Pillar Solution*“ resp. Dvoj-pilierového riešenia.

Samotné Dvoj-pilierové riešenie sa skladá z prvého („*Pillar One*“) a druhého piliera („*Pillar Two*“). Cieľom prvého piliera je zabezpečiť spravodlivejšie rozdelenie ziskov a daňových práv medzi krajinami vo vzťahu k najväčším nadnárodným spoločnostiam, ktoré najviac ťažia z globalizácie a digitalizácie hospodárstva. Hlavným riešením prvého piliera by malo byť prerozdelenie práva na zdanenie časti zostatkového zisku najväčších a najziskovejších nadnárodných spoločností do jurisdikcií, v ktorých sa nachádzajú zákazníci a používatelia služieb poskytovaných týmito spoločnosťami (OECD, 2021, s. 3). Prvý pilier je tak predovšetkým zameraný na riešenie problémov zdaňovania spoločností, ktoré ponúkajú digitálne produkty (napr. sociálne siete), pričom platiaci zákazníci pochádzajú z rozdielnych jurisdikcií ako tieto spoločnosti. Výnosy z hospodárskej činnosti majú pôvod v jednej jurisdikcii avšak zdaňované sú v jurisdikcií, kde má tá ktorá spoločnosť svoju daňovú rezidenciu.

Na druhej strane, druhý pilier stanovuje spodnú hranicu daňovej súťaže v oblasti dane z príjmov právnických osôb zavedením globálnej minimálnej dane z príjmov právnických osôb vo výške 15 %, ktorú môžu krajiny využiť na ochranu svojich daňových základov (tzv. pravidlá „*GloBE*“ – z anglického „*Global Anti-Base Erosion*“). Druhý pilier neodstraňuje daňovú konkurenciu, ale stanovuje jej multilaterálne dohodnuté obmedzenia (OECD, 2021, s. 3). Druhý pilier tak vo svojej podstate nerieši problém zdaňovania digitálnej ekonomiky. Cieľom druhého piliera je potlačenie nepriaznivých účinkov agresívnej daňovej konkurencie. Tento prístup si v konečnom dôsledku osvojila aj Európska komisia, keď v decembri 2021 predstavila svoj návrh tzv. Pillar II smernice. V samotnom texte Smernice je uvedené, že jej cieľom je „... obmedziť konkurenciu v oblasti sadzieb dane z príjmov právnických osôb zavedením globálnej minimálnej úrovne zdanenia“ a to tak, že predkladaná reforma „... zruší podstatnú časť výhod spojených s presunom ziskov do jurisdikcií s nulovým alebo veľmi nízkym zdanením...“, čím sa dosiahnu „... rovnaké podmienky pre podniky na celom svete a jurisdikciám sa umožní lepšie chrániť ich základy dane.“. Ako bolo už v úvode príspevku spomenuté, Smernica bola prijatá rok po zverejnení jej návrhu, teda v decembri 2021.

Na základe prijatej Smernice sú členské štáty povinné zaviesť do svojich vnútroštátnych poriadkov už skôr spomínané pravidla „*GloBe*“. Jedná sa o:

- 1) Pravidlo zahrnutia príjmov („*Income Inclusion Rule*“ resp. „*IRR*“) a
- 2) Pravidlo pre nedostatočné zdanené zisky („*Undertaxed Profit Rule*“ resp. „*UTPR*“).

Okrem toho, Smernica umožňuje členským štátom zaviesť tzv. kvalifikovanú vnútroštátnu daň. Analýze rozsahu pôsobnosti Smernice a vyššie uvedených pravidiel budú venované nasledujúce podkapitoly.

1.1 Rozsah pôsobnosti

Tu je potrebné uviesť, že Smernica a teda aj samotný inštitút globálnej minimálnej dane sa nebude uplatňovať pre všetky medzinárodné skupiny pôsobiace v EÚ. V čl. 2 Smernice je definovaný rozsah pôsobnosti, pričom platí, že Smernica sa vzťahuje na tzv. základné subjekty (v Smernici je základný subjekt definovaný ako „akýkoľvek subjekt, ktorý je súčasťou nadnárodnej skupiny podnikov alebo veľkej vnútroštátnej skupiny“ a akákoľvek jeho stála prevádzkareň) nachádzajúce sa v členskom štáte, ktoré sú členmi nadnárodnej skupiny podnikov alebo vnútroštátnej skupiny, ktorá dosahuje v konsolidovanej

účtovnej závierke hlavného materského subjektu ročné výnosy aspoň 750 000 000 EUR, v najmenej dvoch zo štyroch účtovných období bezprostredne predchádzajúcich analyzovanému účtovnému obdobiu. Stanovenie hranice na 750 000 000 EUR nie v rámci regulácie EÚ žiadna novinka. Uvedená hranica bola použitá napr. aj pre určenie nadnárodných podnikov, ktoré sú povinné vytvárať a podávať tzv. osobitnú správu dane z príjmov, tiež známu ako „Country-by-country report“ alebo „CbCR“. Tu sa však hranica 750 000 000 EUR posudzuje len bezprostredne predchádzajúci finančný rok. Okrem „CbCR“ bolo možné zaznamenať aj v návrhu smernice, ktorou sa mal zaviesť tzv. Spoločný konsolidovaný základ dane resp. „Common Consolidated Corporate Tax Base“ alebo skrátené „CCCTB“. Aj v tomto prípade sa malo posudzovať len bezprostredne predchádzajúci finančný rok („CCCTB“ sa však doposiaľ nepodarilo presadiť a preto je nutné o tomto inštitúte hovoriť ako o koncepte). V tomto smere je potrebné konštatovať, že Európska komisia zachovala pri presadzovaní pôsobnosti Smernice vysokú mieru konzistentnosti s inými nástrojmi v boji proti daňovým únikom.

Okrem stanovenia všeobecného rozsahu pôsobnosti, sú v Smernici upravené viaceré výnimky. Smernica sa tak neuplatní na vládne subjekty (napr. samosprávne orgány alebo orgány štátnej správy), medzinárodné organizácie, neziskové organizácie, dôchodkové fondy, investičné fondy a investičné fondy v oblasti nehnuteľnosti, ktoré sú hlavnými materskými subjektami. Vylúčenie uvedených subjektov z rozsahu pôsobnosti je autormi Smernice zdôvodňované výkonom ich činnosti vo verejnom záujme, ktorú nie je možné považovať za podnikateľskú alebo obchodnú (napr. vládne subjekty alebo neziskové organizácie) alebo zdanením výnosov na úrovni ich vlastníkov (investičné fondy). V tomto smere je potrebné uviesť, že vylúčenie niektorých typov subjektov bolo nevyhnutné nie len z pohľadu daňového zvýhodnenia činností vykonávaných vo verejnom záujme, ale aj z pohľadu celkovej kompatibility s právnou úpravou dane z príjmov právnických osôb na národnej úrovni. Ako príklad môže poslúžiť oslobodenie príjmov od dane v zmysle § 13 ods. 1 písm. a) zákona č. 595/2003 Z. z., o dani z príjmov v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „ZDP“), ktoré sa uplatní vo vzťahu k daňovníkom ako napr. občianske združenia, nadácie alebo neinvestičné fondy z činnosti, za ktorej účelom tieto subjekty vznikli alebo ktorá je ich základnou činnosťou vymedzenou osobitným predpisom. V prípade, ak by vyššie uvedené subjekty neboli vyňaté z rozsahu pôsobnosti Smernice, došlo by k situácii, kedy by na národnej úrovni boli oslobodené od dane, čo by viedlo k nenaplneniu podmienky minimálneho zdanenia v relatívnej hodnote 15%. Výsledkom absencie vyňatia vyššie uvedených subjektov by tak bola povinnosť

zdaňovať ich na základe Smernice pomocou tzv. dorovnávacjej dane (daň, ktorej výška sa stanovuje individuálne pre každý dotknutý daňový subjekt tak, aby jeho zdanenie dosiahlo efektívnu sadzbu 15%), ktorou by sa docielilo výsledné zdanenie s efektívnou sadzbou 15%.

1.2 Pravidlo zahrnutia príjmov („IRR“)

IRR je v Smernici definované v čl. 1 ods. 1 písm. a), ako pravidlo, „*v súlade s ktorým materský subjekt nadnárodnej skupiny podnikov alebo veľkej vnútroštátnej skupiny vypočítava a uhrádza svoj priraditeľný podiel na dorovnávacjej dani vo vzťahu k nízko zdaneným základným subjektom skupiny.*“ V zásade tak platí, že dotknuté materské subjekty budú povinné na základe IRR vypočítavať a uhrádzať dorovnávaciu daň za svoje dcérske subjekty, ktorých efektívna sadzba zdanenia nedosiahla stanovenú minimálnu hodnotu 15%. V praxi toto pravidlo zasiahne predovšetkým materské subjekty sídlia v členských štátoch EÚ, ktorých dcérske spoločnosti sídlia v jurisdikciách s nízkym alebo žiadnym daňovým zaťažením. Výsledkom tohto pravidla by malo byť zamedzenie agresívnej daňovej konkurencii a to takým spôsobom, že pre materské spoločnosti sídlia v EÚ už nebude presúvanie ziskov do daňových rajov predstavovať žiadnu výhodu, pretože aj napriek tomu budú takéto zisky zdanené vo svojej domovskej jurisdikcii.

1.3 Pravidlo pre nedostatočné zdanené zisky („UTPR“)

Druhým z novo zavádzaných pravidiel je pravidlo pre nedostatočne zdanené zisky. Smernica definuje toto pravidlo vo svojom čl. 1 ods. 1 písm. b) ako pravidlo „*v súlade s ktorým základnému subjektu nadnárodnej skupiny podnikov vznikajú dodatočné hotovostné náklady na daň rovnajúce sa jeho podielu na dorovnávacjej dani, ktorá nebola uložená podľa pravidla zahrnutia príjmov vo vzťahu k nízko zdaneným základným subjektom skupiny.*“ UTPR je vo vzťahu k IRR subsidiárnym pravidlom, čo znamená, že sa uplatní v prípadoch kedy nie je možné aplikovať IRR. UTPR sa tak aplikuje v situáciách, v ktorých sa hlavný materský subjekt nadnárodnej skupiny nachádza v jurisdikcii tretej krajiny, v ktorej sa neuplatňuje IRR. V takom prípade sú členské štáty EÚ povinné zabezpečiť, aby základné subjekty, ktoré sa nachádzajú v EÚ, podliehali v členskom štáte, v ktorom sa nachádzajú, dorovnávacjej dani. Cieľom tohto pravidla je zabezpečiť minimálnu úroveň zdanenia aj pre nadnárodné skupiny podnikov, ktorých hlavné materské subjekty sa nenachádzajú v EÚ. Bude sa tak

jednať hlavne o medzinárodné skupiny, ktoré pôvodne nevznikli v EÚ alebo medzinárodné skupiny, ktoré vznikli v EÚ, avšak svoj hlavný materský subjekt presťahovali do tretej krajiny. Práve toto pravidlo zamedzuje obchádzaniu globálnej minimálnej dani, pretože bez ohľadu na to, kde budú sídliť hlavné materské podniky medzinárodných skupín, pokiaľ budú mať zastúpenie v niektorom z členských štátov EÚ (vo forme právnickej osoby), budú ako skupina podliehať globálnej minimálnej dani.

2. AKTUÁLNY STAV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

V zmysle čl. 56 Smernice sú členské štáty EÚ povinne zaviesť globálnu minimálnu daň do vnútroštátnych právnych poriadkov do 31. decembra 2023. Uvedená lehota pre transpozíciu Smernice však neplatí absolútne. Členské štáty, v ktorých sa nenachádza viac ako dvanásť hlavných materských subjektov skupín, ktoré spadajú do rozsahu Smernice sa môžu rozhodnúť o odklade uplatňovania pravidla zahrnutia príjmov a pravidla pre nedostatočne zdanené zisky. Členské štáty môžu neuplatňovať GloBE pravidla najviac šesť po sebe nasledujúcich účtovných období začínajúcich sa od 31. decembra 2023.

Vzhľadom na charakter hospodárstva Slovenskej republiky, v ktorom prevažujú spoločnosti, ktoré sú súčasťou medzinárodných skupín so zahraničným pôvodom (hlavný materský subjekt sa nenachádza v Slovenskej republike) a absenciou domácich medzinárodných skupín (hlavný materský subjekt sa nachádza v Slovenskej republike) bolo možné očakávať, že Slovenská republika využije výnimku a Globálnu minimálnu daň nezavedie do svojho právneho poriadku v pôvodnom termíne, teda do konca roka 2023. Tento predpoklad sa následne potvrdil, keď Ministerstvo financií Slovenskej republiky deklarovalo využitie spomínanej výnimky v dôvodovej správe k návrhu zákona č. *LP/2023/477 o dorovnávej dani na zabezpečenie minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín a o doplnení zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o Dorovnávej dani“)*. O dôvodoch odkladu uplatňovania GloBE pravidiel je možné špekulovať, ale ako najpravdepodobnejší dôvod sa javí čakanie na zverejnenie a zavedenie zákonov, ktoré zavedú GloBE pravidla v iných členských štátoch EÚ. To by mohlo umožniť slovenskému zákonodarcovi inšpirovať sa právnou úpravou zo zahraničia, a následne vytvoriť také pravidlá, ktoré sa už v aplikačnej praxi osvedčili.

Podstatou vyššie citovaného zákona o Dorovnávačej dani je zavedenie kvalifikovanej vnútroštátnej dane v právnom poriadku Slovenskej republiky. V čase písania predkladaného príspevku sa uvedený zákon nachádza v medzirezortnom pripomienkovom konaní. Podstatou kvalifikovanej vnútroštátnej dane a teda aj účelom pripravovaného zákona je zabezpečiť aby v situáciách, kedy sa hlavný materský subjekt nadnárodnej skupiny nachádza v zahraničí a na Slovenskú pôsobia len dcérske spoločnosti, ktorých efektívne zdanenie nedosahuje 15%, aby tieto dcérske spoločnosti neboli dodané v zahraničí, ale aby výnosy z dodania ostali na Slovensku. Zavedenie kvalifikovanej vnútroštátnej dane na Slovensku (bez zavedenia pravidiel GloBE) je nutné považovať za logické a to predovšetkým s ohľadom na fiskálne záujmy Slovenskej republiky.

Aj napriek tomu, že slovenský návrh zákona, ktorým by sa do slovenského právneho poriadku zaviedli pravidla GloBE nie je v súčasnosti zverejnený (je otázne či vôbec nejaký návrh v súčasnosti existuje), je možné analyzovať navrhované zákony iných členských štátov, ktoré už boli zverejnené. Ako príklad je možné uviesť Českú republiku. Tamojší návrh sa nachádza v legislatívnom procese, pričom bol schválený v prvom čítaní. V prípade českého návrhu sa jedná o samostatný zákon, t.j. globálna minimálna daň bude kodifikovaná v jednom právnom predpise. Globálna minimálna daň sa tak v Českej republike nebude zavádzať na základe rozsiahlej novelizácie súčasných daňových zákonov – predovšetkým českého zákona č. 586/1992 Sb. Zákon České národní rady o daních z příjmů. Rovnaký prístup je možné bádať aj v Nemecku, pričom vzhľadom na technickú komplikovanosť regulovanej problematiky sa javí komplexná kodifikácia Globálnej minimálnej dane v jednom právnom predpise ako najefektívnejší spôsob implementácie.

3. GLOBÁLNA MINIMÁLNA DAŇ A CCCTB

Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že pôvodným účelom zavedenia Globálnej minimálnej dane je zamedzenie agresívnej a v konečnom dôsledku aj škodlivej daňovej súťaži medzi jednotlivými štátmi, čo by malo viesť k zníženiu miery daňových únikov. S ohľadom na vyššie popísaný koncept Globálnej minimálnej dane je možné predpokladať, že takýto cieľ je potenciálne splniteľný. Koncept Globálnej minimálnej dane však nijakým spôsobom nerieši redistribúciu zdaniteľných ziskov medzi štátmi, kde pôsobia jednotlivé spoločnosti dotknutých medzinárodných skupín. To znamená, že aj napriek obmedzeniu daňovej súťaže

medzi štátmi bude dochádzať k prelievaniu zdaniteľných ziskov medzi jurisdikciami a to či už zo skutočných ekonomických dôvodov alebo na základe fiktívnych alebo ekonomickú realitu nereflektujúcich transakcií. Transakcie (viac či menej) reflektujúce ekonomickú realitu môžu byť aj naďalej vykonávané z dôvodu daňovej optimalizácie (Globálna minimálna daň nezabezpečuje totožné pravidla zdaňovania vo všetkých jurisdikciách - iba ich približuje, čo znamená, že priestor pre daňové úniky stále ostáva) alebo iných vnútro-skupinových dôvodov. V zásade tak platí, že koncept Globálnej minimálnej dane pomocou priblíženia daňového zaťaženia v jednotlivých štátoch nepriamo znižuje motiváciu veľkých medzinárodných skupín presúvať svoje zdaniteľné zisky medzi jurisdikciami, avšak nerieši situáciu, v ktorej aj napriek všetkému dôjde k presunu zdaniteľného zisku. To znamená, že v praxi môže aj naďalej dochádzať k situácii kedy sa ekonomická činnosť bude vykonávať v jednom štáte, ale zisky budú presúvané do inej krajiny, kde budú následnej aj zdanené.

Z tohto dôvodu je stále potrebná úvaha o zavedení konceptu CCCTB. CCCTB je inštitút, ktorého cieľom je dosiahnutie férovej redistribúcie zdaniteľných ziskov medzi jurisdikciami a eliminácia daňových únikov. Samotná podstata CCCTB spočíva v tom, že medzinárodná skupina pôsobiaca v EÚ vytvorí jeden spoločný konsolidovaný základ dane, ktorý sa následné zdaní v štátoch, kde majú daňový domicil jednotlivé spoločnosti skupiny. Distribúcia základu dane sa vykoná na základe prijatého vzorca. Do vzorca vstupujú rôzne parametre ako napr. hodnota majetku, výška personálnych nákladov alebo výška dosiahnutých výnosov. (CNOSSEN, S., 2018) Následné sa vyráta pomerné rozdelenie zdaniteľného zisku, ktorý bude môcť byť zdanený v jednotlivých jurisdikciách. Na základe vzorca platí, že v jurisdikciách s vyššou mierou ekonomickej činnosti (vyššie výnosy, vyššia hodnota majetku alebo vyššie náklady na zamestnancov) budú alokované vyššie zdaniteľné zisky.

Taktiež netreba zabudnúť aj na problémy, ktoré s CCCTB potenciálne súvisia. S ohľadom na premenné, ktoré vstupujú do vzorca pre rozdelenie, je možné očakávať investičnú arbitráž (v ekonomickom zmysle). Spoločnosti by sa mohli snažiť viac investovať do majetku a viac prostriedkov vynakladať na pracovnú silu v štátoch, kde je zavedená nižšia daňová sadzba (resp. nižšie celkové daňové zaťaženie). Tieto problémy by však vo väčšej miere eliminovala práve Globálna minimálna daň a to tým, že by znížila rozdiely v daňovom zaťažení v jednotlivých jurisdikciách. Tým pádom, nadnárodné skupiny by mali menší priestor pre využitie investičnej arbitráže.

ZÁVER

Globálna minimálna daň je aktuálnou témou v oblasti zdaňovania. Vzhľadom na to, že jej implementácia ešte stále prebieha, momentálne nie sú k dispozícii žiadne empirické skúsenosti z praxe. Globálna minimálna daň tak vo svojej podstate vytvára ďalší výskumný priestor do budúcnosti, ktorý je určite hodný pozornosti zo strany teoretických výskumníkov ale aj praktikov. V predkladanom príspevku bol analyzovaný samotný koncept globálnej minimálnej dane vo svetle Smernice. Zároveň, bola v predkladanom príspevku rozobraná aktuálna situácia implementačného procesu v Slovenskej republike a jeho potenciálny dopad na právny poriadok Slovenskej republiky. Z analýz jasne vyplynulo, že Slovenská republika využije výnimku pre odloženie implementácie GloBe pravidiel a do právneho poriadku zavedenie len kvalifikovanú vnútroštátnu daň a to predovšetkým z dôvodu zabezpečenia daňových príjmov pre verejné rozpočty.

Okrem uvedených analýz, bola posledná kapitola zameraná na popis slabých stránok Globálnej minimálnej dane, ktoré vyplývajú z jej samotného konceptu a teda, že nijakým spôsobom nerieši spravodlivú redistribúciu zdaniteľných ziskov medzi jurisdikciami. Za týmto účelom bol rozobraný koncept CCCTB, ktorý má potenciál vyriešiť problém redistribúcie. Z analýzy zároveň vyplynulo, že naopak, Globálna minimálna daň ma potenciál vyriešiť problém ekonomickej arbitráže, ktorá by sa po prípadnom zavedení CCCTB mohla objaviť. Práve tieto faktory svedčia o vysokej miere compatibility resp. symbiózy týchto dvoch inštitútov.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BEPS Actions [online]. OECD.ORG [cit. 31. 07. 2023]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/>
2. CNOSSEN, S. Corporation taxes in the European Union: Slowly moving toward comprehensive business income taxation?. *Int Tax Public Finance* 25, 2018. 808–840.
3. Council Directive (EU) 2016/881 of 25 May 2016 amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation [online]. EUR-Lex [cit. 31.07.2023]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0881>

4. Council Directive (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market [online]. EUR-Lex [cit. 31.07.2023]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2016.193.01.0001.01.ENG
5. Council Directive (EU) 2017/952 of 29 May 2017 amending Directive (EU) 2016/1164 as regards hybrid mismatches with third countries [online]. EUR-Lex [cit. 31.07.2023]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.144.01.0001.01.ENG
6. Council Directive (EU) 2022/2523 of 14 December 2022 on ensuring a global minimum level of taxation for multi-national enterprise groups and large-scale domestic groups in the Union [online]. EUR-Lex [cit. 31.07.2023]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2523&qid=1680278087495>
7. DEVEREUX, P. M. International Tax Competition and Coordination with A Global Minimum Tax. In National Tax Journal, Volume 76, 2023. ISSN 0028-0283
8. Dôvodová správa – Všeobecná časť, k návrhu zákona č. LP/2023/477 Zákon o dorovnávej dani na zabezpečenie minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín a o doplnení zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov [online]. SLOV-LEX.SK [cit. 31. 08. 2023]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2023/477>
9. JOHANNESSEN, N. The global minimum tax. In Journal of Public Economics, Volume 212, 2022. ISSN 0047-2727
10. LP/2023/477 Zákon o dorovnávej dani na zabezpečenie minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín a o doplnení zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov [online]. SLOV-LEX.SK [cit. 31. 07. 2023]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2023/477>

11. NERUDOVA, D. et al. Onshore and offshore profit shifting and tax revenue losses in the European Union. In *Economic Modelling*, Volume 119, 2023. ISSN 0264-9993
12. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project - Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy [online]. OECD.ORG [cit. 31. 07. 2023]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>
13. PI/2023/23 Návrh zákona o zabezpečení globálnej minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín [online]. SLOV-LEX.SK [cit. 31. 07. 2023]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2023/23>
14. VELLUTINI et al. Estimating International Tax Evasion by Individuals [online], TAXOBSERVATORY.EU [cit. 26.03.2023]. Dostupné z: <https://www.taxobservatory.eu/repository/estimating-international-tax-evasion-by-individuals/>
15. Zákon č. 586/1992 Sb. Zákon České národní rady o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
16. Zákon č. 595/2003 Z. z., o dani z příjmov, v znení neskorších predpisov

DAŇOVÉ SOUVISLOSTI REKODIFIKACE ÚČETNICTVÍ ČR¹

TAX CONSEQUENCES OF RE-CODIFICATION OF THE CZECH ACCOUNTING LAW

DANA BÁRKOVÁ²

Abstrakt

Příspěvek se zaměřuje na připravovaný nový zákon o účetnictví a očekávané daňové důsledky některých navrhovaných změn. Jedná se především o širší zavedení IAS/IFRS/EU, funkční měnu a dosud nepoužívaný způsob ocenění v čistých současných hodnotách. Jde především o důsledky pro daň z příjmů, vzhledem k tomu, že účetní výsledek hospodaření slouží i jako východisko pro stanovení základu daně z příjmů. V současné době existuje paragrafované znění návrhu zákona, které bude teprve postoupeno do legislativního procesu. Prováděcí předpisy k němu a změnový zákon se teprve připravují, takže zatím lze očekávané daňové důsledky pouze odhadovat.

Klíčová slova:

Účetnictví, rekodifikace účetního práva v České republice, daňové právo

Abstract

The paper is based on conference presentation about the new Accounting Act in the Czech Republic and tax consequences of some of expected changes. The focus is on broader use of IAS/IFRS/EU, functional currency, and net present value as a new method of measurement for the Czech Accounting. The changes will be seen especially in the area of income taxes, as accounting profit/loss is a starting point for assessing the income tax base. As the Accounting Act has not gone through the legislative process yet, and the implementing regulations and and

¹ Článek je jedním z výstupů vnitřního projektu ZČU *SGS-2023-006 Uvádění nového zákona o účetnictví do praxe.*

² Mgr. Ing. Dana Bárková, Ph.D. – odborná asistentka Katedry finančního práva a národního hospodářství Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni – zaměřeni na ekonomickou problematiku a účetní právo, barkova@kfp.zcu.cz, ORCID 0000-0002-0286-2566.

Amendment Act to it are just being prepared, we can only guess what the real tax consequences will be.

Keywords:

Accounting, re-codification of accounting law in the Czech Republic, tax law

JEL kód: A200, M 140, M410, K290

ÚVOD

Již J. W. Goethe ve svém díle *Viléma Meistera léta učednická* poprvé vydaném v letech 1795–1796 napsal: *Jakých výhod jen poskytuje kupci podvojně účetnictví! Je to jeden z nejkrásnějších vynálezů lidského ducha a každý dobrý hospodář by je měl zavést v svém hospodářství.* (Goethe, 1958, str. 40) Citát adresoval prakticky zaměřený přítel Werner hlavnímu hrdinovi v době, kdy Vilém obchodem opovrhoval a chtěl se věnovat divadlu. Zhodnocení účetnictví zejména pro soukromé (obchodní) právo jistě platí obecně. Neméně významné je však účetnictví pro právo veřejné, zejména daňové.

V ČR se chystá rekodifikace účetního práva a v souvislosti s tím významnější posun českých účetních předpisů k Mezinárodním standardům účetního výkaznictví (IAS/IFRS/EU). Mají být nově zavedeny některé koncepce, které ovlivní vykazování nákladů v účetnictví. Ty jsou však současně položkou snižující základ daně z příjmů podnikatelských subjektů, takže může dojít ke změně daňové povinnosti. Příspěvek se zaměřuje na některé z těchto změn. Literatura k tématu dosud teprve vzniká, článek vychází z textu návrhu zákona a důvodové zprávy k němu. Vychází i z poznatků získaných v průběhu přípravy a realizace předmětu Bilanční právo vyučovaného na Fakultě právnické ZČU v Plzni od r. 2013 i řešení vnitřních projektů zaměřených na problematiku účetnictví (SGS-2014-050 *Účetní judikatura ve světle rekodifikace soukromého práva*, SGS-2017-012 *Účetnictví z pohledu finančního práva*, SGS-2020-035 *Rekodifikace českého účetního práva* a SGS-2023-006 *Uvádění nového zákona o účetnictví do praxe*). Z praktických zkušeností zatím nebylo možno vyjít.

1. ZÁKLAD DANĚ Z PŘÍJMŮ PODNIKATELSKÝCH SUBJEKTŮ A ÚČETNICTVÍ

Zákon o daních z příjmů byl součástí reformy daňové soustavy, která proběhla v r. 1992 s účinností od r. 1993 ještě ve společné republice. Tento zákon zahrnuje zdanění různorodých druhů příjmů (zejména ze mzdy, z kapitálu, z podnikání, v ČR i z neúplatného nabytí majetku). V České republice je tento zákon stále platný a účinný, i když byl mnohokrát (139x) novelizován, aby reagoval jak na vnější požadavky (zejména po vstupu ČR do EU), tak i na aktuální politickou situaci. To vše jej v současné době činí velmi nepřehledným. Pro srovnání: na Slovensku byl v souvislosti se vstupem Slovenska do EU přijat Zákon č. 595/2003 Z. z., Zákon o dani z příjmov, ale i ten musel být mnohokrát novelizován.

Základem daně z příjmů podnikatelských subjektů vedoucích (podvojně) účetnictví je podle §21h Zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen ZDP), rozdíl mezi výnosy a náklady podle právních předpisů upravujících účetnictví.

Účetní zisk se však automaticky nestává základem daně. Smyslem účetnictví je především poskytovat věrný a poctivý obraz o účetní jednotce, nikoliv stanovit přímo základ daně. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2015, sp. zn. 9 Afs 74/2014 konstatoval: „*Účetní předpisy nestanoví, co je či není předmětem daně, ani co je či není daňově uznatelnou položkou. Určité položky lze zaúčtovat z pohledu účetního výkaznictví, pro daňovou „uznatelnost“ však stanovuje pravidla zákon o daních z příjmů.*“

Účetní zisk je tedy třeba v řadě konkrétních případů opravovat na daňový základ, aby byly dodrženy podmínky stanovené zejména § 24 a 25 ZDP, po vyloučení příjmů, které nejsou předmětem daně a při respektování věcné a časové souvislosti (§ 23 ZDP), ale základní koncepty kategorií nákladů a výnosů zůstávají zachovány.

2. PRÁVNÍ ÚPRAVA ÚČETNICTVÍ, JEJÍ VÝVOJ A PERSPEKTIVY

V r. 1991 byl v tehdejší Československu přijat Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Přestože ani v době centrálně plánované ekonomiky nebylo účetnictví přímo upraveno zákonem (existoval pouze zákon o jednotné soustavě sociálně ekonomických informací, jejíž bylo účetnictví součástí, jehož jednotlivé

obory byly dále upravovány podzákonými právními předpisy), bylo rozhodnuto o tomto modelu právní úpravy. Existence samostatného zákona o účetnictví přitom není zcela obvyklá. Vzhledem k předchozímu právnímu vývoji (jak centrálně plánované ekonomiky, tak i Rakousko-Uherska) a k tomu, že naše oblast patří k typicky kontinentální právní úpravě, kde profesní standardy neměly tradici, byla zvolena tato cesta upřednostňující psané právo.

Zákon o účetnictví je poměrně stručný - má celkem 40 paragrafů - a byl dosud 35x novelizován. Za dobu jeho existence došlo na našem území k řadě vývojových zvrátů (rozdělení republiky, vstup ČR do EU), vyvíjela se i regulace účetnictví obecně (došlo k reformě mezinárodních standardů, k rozhodnutí o povinném používání mezinárodních standardů pro vykazování v souvislosti s kotovanými cennými papíry, zpřesňovalo se vykazování obecně, začalo být vyžadováno i vykazování nefinančních informací u některých účetních jednotek, měnily se technické postupy vedení účetnictví a vyhotovování dokladů). Novelizace zákona o účetnictví tedy nebyly vždy pouze „kosmetické“, v řadě případů představovaly i poměrně zásadní změny. V některých případech byly tyto změny zapracovány do zákona nepříliš šťastně a novelizovaný zákon postupně přestával působit kompaktně.

Zákon o účetnictví obsahuje jen obecná a zásadní ustanovení, proto je relativně krátký. Podrobněji jsou pravidla účetnictví rozpracována v podzákoných předpisech. Zpočátku jimi byla Opatření FMF, kterými se stanovila účtová osnova a postupy účtování. Opatření byla vydávána podle potřeby opakovaně pro různé typy účetních jednotek. Součástí prováděcího předpisu byla i pevně daná účtová osnova, kde účetní jednotka musela použít všechny účty, pro které měla náplň. Kromě účtové osnovy a postupů účtování byly opatřeními FMF upraveny např. i postupy pro konsolidaci účetní závěrky, obsah účetní závěrky. Ve Sbírce zákonů byla uvedena pouze informace o vydání těchto předpisů. Povinnosti, které tyto předpisy ukládaly, značně konkretizovaly požadavky Zákona o účetnictví, takže právní norma nižší účinnosti stanovila povinnosti nad rámec právní normy vyšší účinnosti. Vynutitelnost dodržování těchto předpisů čistě právní cestou byla tak problematická. Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve svých přechodných ustanoveních stanovil, že vydání opatření ministerstev, která neprocházejí plným legislativním procesem a jejichž plné znění není ve Sbírce zveřejňováno, lze ve Sbírce zákonů oznamovat nejpozději do 30. 6. 2002 a jejich platnost končí nejpozději dnem 31.12. 2003. Proto byla v r. 2002 změněna struktura podzákoných předpisů regulujících účetnictví a byly vydány vyhlášky o

účetnictví (původně sedm) a na ně navazující řady českých účetních standardů upravujících účetnictví (s účinností od r. 2003). V současné době je zákon o účetnictví prováděn celkem šesti vyhláškami, na pět z nich navazují samostatné řady českých účetních standardů.

V prvních letech existence samostatné Slovenské republiky zůstával i tam v platnosti Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a dle potřeby byl průběžně novelizován. V r. 2002 byl vydán nový slovenský Zákon č. 431/2002 Z. z., o účtovníctve. Jeho struktura zůstala obdobná původnímu zákonu o účetnictví. Tento zákon byl více než 30x novelizován. Kromě změn, které bylo nutné implementovat i v české legislativě, byla jedna z novel způsobena i zavedením měny euro na Slovensku. V porovnání s novelami v ČR byly však novely dle mého názoru prováděny daleko citlivěji a struktura zákona zůstala zachována. Slovenský zákon o účtovníctve navíc obsahuje i definice základních prvků účetnictví, jejichž absence v českém zákonu o účetnictví byla často kritizována (i když poměrně stručným způsobem; v § 2 odst. 4, písm. a)-m) zákona o účtovníctve zabírají zhruba půl strany).

Prováděcí předpisy k zákonu o účtovníctve tvoří na Slovensku stále Opatrenia Ministerstva financií SR, která jsou podle potřeby novelizována. Tyto předpisy jsou poměrně podrobné, jsou přehledně dostupné na webových stránkách, čímž je odstraněn dříve kritizovaný nedostatek špatné dostupnosti předpisů nezveřejňovaných ve sbírkách zákonů uživatelům těchto předpisů. Na webových stránkách jsou i archivovány, takže není problém vyhledat konkrétní úpravu z minulých období.

V r. 2017 bylo rozhodnuto, že místo dalších novel zákona o účetnictví bude v České republice vydán zákon zcela nový, odpovídající současnému stavu vývoje účetnictví. Byla vytvořena pracovní skupina při MF ČR. Postup prací byl ovlivněn i aktuální politickou situací. Nový zákon o účetnictví v ČR byl připravován od ledna 2018, na konci r. 2018 byl předložen k všeobecné diskusi obsáhlý materiál „KNUL” (Koncepte nové účetní legislativy 2020-2030). Na základě došlých připomínek byl zpracován propracovaný věcný záměr nového zákona o účetnictví, který vláda ČR schválila v říjnu 2020. Původní představa časového průběhu legislativních prací byla, že ve druhé polovině r. 2022 projde zákon legislativním procesem a jeho účinnost nastane od r. 2024. Došlo však k určitému zpoždění těchto prací.

Paragrafované znění návrhu zákona včetně důvodové zprávy bylo zveřejněno až koncem října 2022, následovalo vnější připomínkové řízení. Zákon má přitom zcela odlišnou strukturu a je výrazně obsáhlejší než zákon současný

(obsahuje 172 paragrafů oproti 40 paragrafům současného zákona) a nové je i jeho zaměření zejména na oblast výkaznictví (nově zahrnující i nefinanční oblasti vykazování), nikoliv účetnictví (přestože název zákona zůstal zachován). Navrhovaných změn je velké množství a jejich popis by přesahoval možnosti tohoto příspěvku. Do současné doby navíc nebylo zahájeno legislativní řízení. Teprve po schválení zákona bude vydán tzv. doprovodný zákon zahrnující změny ostatních zákonů v souvislosti s přijetím nového zákona o účetnictví (kterých se očekává více než sto) a budou vydány i prováděcí předpisy k novému zákonu. Předpokládá se, že navazující podzákonné předpisy budou mít obdobnou strukturu jako dosud (vyhlášky a na ně navazující účetní standardy, které budou mít povahu metodických návodů). Vyhlásek by mělo být méně než dosud. Účinnost nového zákona se předpokládá nejdříve od 1. 1. 2025.

3. OČEKÁVANÉ ZMĚNY S DAŇOVÝM DOPADEM

Jak již bylo uvedeno, lze v současné době posuzovat pouze návrh nového zákona o účetnictví. V rámci vnějšího připomínkového řízení bylo vzneseno celkem 608 připomínek, a to i zásadního charakteru. Do legislativního procesu bude zákon předán až po zapracování těchto připomínek. Jeho zveřejnění se očekává do konce roku 2023. Nelze vyloučit, že oproti existujícímu zveřejněnému návrhu dojde ještě ke změnám. Chtěla bych se zaměřit jen na některé ze změn, které by mohly ovlivnit daňovou povinnost poplatníků. Návrh zákona jich chystá daleko více.

3.1. Daňový základ podle IAS/IFRS/EU?

Soustava mezinárodních standardů pro oblast účetnictví vzniká od r. 1973, původně jako Mezinárodní účetní standardy (IAS), od r. 2000, aby se posílil důraz na hlavní výstup účetnictví, jako Mezinárodní standardy účetního výkaznictví (IFRS). Stále jsou platné některé standardy z původní řady, v rámci IFRS již bylo vydáno 17 standardů. Zásady, které standardy obsahují, vyjadřují dobrou praxi osvědčenou účetní profesí. Samy o sobě nejsou právně závaznou normou, ale na základě Nařízení č. 1606/2002 musí obchodní společnosti, jejichž cenné papíry byly přijaty k obchodování na regulovaném trhu kteréhokoli členského státu v rámci EU, sestavovat za účetní období, které začíná dnem 1. ledna 2005 nebo později, své konsolidované účetní závěrky v souladu s mezinárodními účetními standardy (tedy standardy IAS, IFRS a interpretacemi k nim). Nejde přitom o automatické přebírání standardů vydaných Radou pro mezinárodní

účetní standardy (IASB), ale o předpisy, u nichž došlo k posouzení souladnosti s právem EU radou EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group), které byly následně zveřejněny formou přílohy k samostatným nařízením EU (dosud jich bylo vydáno 111). Zatím se sice nestalo, že by EFRAG některý standard nebo interpretaci posoudil jako nesouladnou s právem EU, ale dochází k určitým časovým prodlevám, které způsobují, že soubor standardů IAS/IFRS nemusí být totožný se souborem standardů IAS/IFRS/EU. Členské státy mohou povinnost používání soustavy mezinárodních standardů rozšířit i na další účetní jednotky.

Mezinárodní standardy jsou výrazem mezinárodní harmonizace účetnictví, jejich prostřednictvím dochází k postupnému sblížování dříve existujících rozdílů mezi kontinentální a angloamerickou soustavou účetnictví. V české národní úpravě účetnictví stále přetrvávají postupy, které nejsou s mezinárodními standardy v souladu.

Zákon o daních z příjmů ve svém § 23, odst. 2b výslovně stanoví, že výsledek hospodaření podnikatelských subjektů je vždy zohledňován bez vlivu Mezinárodních účetních standardů. Tím nastala určitá „dvojkolejnost“ podvojného účetnictví, kdy účetní jednotky, které mají povinnost sestavovat účetní závěrku podle IAS/IFRS/EU, musí fakticky vést dvojí účetnictví tak, aby byly schopny dostát jak povinností vykazování, tak i daňovým povinností.

V souvislosti se zavedením nového zákona o účetnictví se předpokládá, že by byl okruh účetních jednotek používajících mezinárodní standardy rozšířen, a to zejména o banky a pobočky zahraniční banky, pojišťovny a daňové subjekty příslušné Specializovanému finančnímu úřadu.

I když by nový zákon o účetnictví měl vést k určitému přiblížení české právní úpravy účetnictví mezinárodním standardům, mnohé rozdíly zůstanou. Bude tedy docházet k tomu, že účetní jednotky budou vykazovat své výsledky ve dvou různých systémech s různými dopady na výsledek hospodaření a tím i základ daně z příjmů. Jako problém se může projevit i to, že pracovníci finančních správ dosud nepracovali s účetními závěrkami sestavenými podle mezinárodních standardů (i když půjde zřejmě o koncentraci subjektů příslušných ke Specializovanému finančnímu úřadu).

Ve všech dokumentech předcházejících návrhu nového zákona o účetnictví bylo přitom zdůrazňováno, že bude odstraněna dosud existující „dvojkolejnost“, kterou zažívaly účetní jednotky s povinností sestavovat účetní závěrky podle IAS/IFRS/EU a že náklady vykázané podle mezinárodních standardů budou

daňově účinné. Mělo by dojít i ke skutečnému respektování principu přednosti obsahu nad formou (např. při evidenci pronajatých aktiv u pronajímatele, ale pouze u středních a velkých účetních jednotek).

3.2. Ocenění v diskontovaných hodnotách a dopad do daní

Jednou z očekávaných změn je zavedení ocenění v čistých současných hodnotách u dlouhodobých finančních produktů. Jde vlastně o odúročení částek očekávaného prospěchu v budoucnosti. Tento způsob ocenění se běžně používá ve finančním managementu, pro odhady oceňování, běžně se používá v účetnictví v celém světě (tuto metodu definuje i slovenský zákon o účtovníctve), ale český zákon o účetnictví s touto metodou zatím nepočítal. Studenti ekonomických oborů sice obecně tuto metodu znají, ale na právnických fakultách se běžně toto pojetí nevyučuje (v rámci výuky účetnictví zatím uvádím tuto možnost pouze informativně jako metodu ocenění, která se u nás zatím nepoužívá), ale situace se bude muset změnit. Ocenění aktiv může být předmětem soudního sporu, proto by i advokát či soudce měli mít základní představu o podstatě tohoto způsobu ocenění. Lze však předpokládat, že v souvislosti s rozšiřováním finanční gramotnosti v ČR by se mělo povědomí o čistých současných hodnotách stát běžným v obecnějším rozsahu.

Použití čistých současných hodnot se předpokládá pouze u větších účetních jednotek. Nastanou tak vlastně tři situace – některé účetní jednotky povedou účetnictví v souladu s mezinárodními standardy, některé budou mít povinnost používat současné hodnoty při použití českých účetních předpisů, některé budou „pouze“ používat české účetní předpisy v určité zjednodušené, tradičnější podobě (bez ocenění v současných hodnotách). Může tak dojít k různému vykazání srovnatelných finančních aktiv a různě vykazované struktury nákladů v závislosti na tom, zda bude diskontování prováděno – (více např. Čížek, 2022). Při větším diskontním faktoru či v případě opravdu dlouhodobých finančních produktů tak lze očekávat i významnější rozdíly a méně přehlednou situaci.

3.3. Funkční měna (odlišná od Kč) a kurzové rozdíly

Navrhovaný zákon o účetnictví přináší i další významnou změnu. Dosud zákon o účetnictví výslovně stanovil, že účetnictví musí vést v české měně (v době vzniku zákona jí byla myšlena koruna československá, nyní koruna česká). Navrhovaný zákon předpokládá i v této oblasti – opět jen pro větší účetní

jednotky, v tomto případě jako právo, nikoliv jako povinnost – zavedení tzv. funkční měny tak, jak je předpokládá IAS 21. Návrh zákona používá pojem měna účetnictví a jsou mu věnovány paragrafy § 55 a § 56. Dle důvodové zprávy k návrhu zákona jde o měnu primárního ekonomického prostředí účetní jednotky.

V evropském prostředí se většina účetních jednotek setkává s více měnami současně. Účetnictví musí být samozřejmě vedeno v jediné měně, jinak by nemohlo plnit své funkce. Transakce provedené v jiných měnách je třeba převést (měnovým kurzem) na měnu, ve které je účetnictví vedeno. Podle mezinárodních standardů touto měnou nemusí být vždy automaticky měna státu, ve které se účetní jednotka nachází, ale měla by to být měna, ve které je prováděna většina transakcí účetní jednotky a ke které má účetní jednotka nejsilnější vazby. IAS 21 stanoví kritéria, jak takovou měnu určit. I v českém prostředí lze najít účetní jednotky, kde funkční měnou bude jiná měna než koruna česká (nejčastěji euro, ale lze si představit i jiné měny).

Použití funkční měny pro vedení účetnictví by mělo mimo jiné minimalizovat kurzové rozdíly (v jiných měnách bude evidováno méně transakcí a jen u nich budou počítány kurzové rozdíly vůči funkční měně). To opět může ovlivnit výsledek hospodaření účetní jednotky, protože kurzové ztráty jsou daňově uplatnitelnými náklady a kurzové zisky jsou daňově uplatnitelnými výnosy. Lze předpokládat, že u některých účetních jednotek by použití funkční měny odlišné od Kč mohlo přinést i výraznější ovlivnění základu daně z příjmů. Předpokládá se, že platba daně bude probíhat v eurech na eurový účet správce daně (Mejzlík, 2022).

ZÁVĚR

Navrhovaný zákon o účetnictví přináší celou řadu změn, které budou mít daňové dopady. Na jeho základě bude přijat tzv. doprovodný zákon, kterým dojde ke změnám v řadě dalších zákonů, mezi nimiž bude jistě i zákon o daních z příjmů. Příklady zde uvedené ukazují, že může dojít ke změně daňových povinností i bez toho, že by se změnil daňový zákon, pokud se změní zákon, na který daňový zákon odkazuje. Zákon o daních z příjmů odkazuje u základu významné části daně z příjmů podnikatelských subjektů na „právní předpisy upravující účetnictví“. Pokud ale dojde ke změně těchto předpisů, může se změnit i daňová povinnost. Teoreticky by mohlo dojít i k tomu, že změna by byla obsažena nikoliv v zákonu, ale v podzákoných předpisech. Přitom daň z příjmů právnických osob, o kterou převážně jde, tvoří významnou část příjmů státního

rozpočtu. Státní rozpočet ČR na r. 2023 předpokládá příjmy z daně z příjmů právnických osob ve výši 257,2 mld. Kč. Česká vláda chystá konsolidaci veřejných financí v rámci tzv. konsolidačního balíčku, jehož významnou součástí jsou i změny daní. Pokud k nim přibudou ještě další, zvýší se jen míra nejistoty, jaký bude skutečný dopad chystaných opatření.

POUŽITÁ LITERATURA

1. BÁRKOVÁ, D., 2022. Pohled za hranice. In: In *Návrh nového zákona o účetnictví*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze: Nakladatelství Oeconomica. s. 18-27. ISBN: 978-80-245-2472-6
2. ČÍŽEK, Ladislav. *Stručně k návrhu paragrafovaného znění nového zákona o účetnictví*. ASPI/DAUČ. 2022. [online]. [cit. 2023-07-07]. Dostupné z: <https://www.dauc.cz/clanky/9929/strucne-k-navrhu-paragrafoveho-zneni-noveho-zakona-o-ucetnictvi>
3. GOETHE, J. W., 1958. *Viléma Meistera léta učednická*. Praha: Státní nakladatelství krásné literatury, hudby a umění.
4. JANHUBA, M., MÍKOVÁ, M., ROUBÍČKOVÁ, J., ZELENKA, V., 2016. *Finanční účetnictví: obecné otázky*. Praha: C. H. Beck, ISBN: 978-80-7400-614-2.
5. KARFÍKOVÁ, Marie, a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha : Wolters Kluwer, 2017. 344 s., ISBN 978-80-7552-935-0.
6. MEJZLÍK, Ladislav. *Návrh nového zákona o účetnictví*. Prezentace z Pedagogické konference FFÚ 3. prosince 2022. [online]. [cit. 2022-12-07]. Dostupné z: ffu.vse.cz/prezentace
7. MF ČR. *Koncepce nové účetní legislativy*. [online]. [cit. 2023-07-07]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Konzultace_2018-11-30_Koncepce-nove-ucetni-legislativy-2020-2030.pdf
8. <https://www.nssoud.cz>
9. NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (ES) č. 1606/2002 ze dne 19. července 2002 o uplatňování mezinárodních účetních standardů
10. MF ČR. *Koncepce nové účetní legislativy*. [online]. [cit. 2023-07-07]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Konzultace_2018-11-30_Koncepce-nove-ucetni-legislativy-2020-2030.pdf

11. MF ČR. *Nový zákon o účetnictví se zvláštní částí důvodové zprávy.* [online]. [cit. 2023-07-07]. Dostupné z <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/verejne-diskuze/2022/meziresortni-pripominkove-rizeni-k-navrh-49074>
12. *Státní rozpočet 2023 v kostce* [online]. 2023 [cit. 2023-06-16]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2023-03-28_Statni-rozpocet-2023-v-kostce_v02.pdf
13. Zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů
14. Zákon č. 595/2003 Z. z., Zákon o dani z příjmů
15. Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví
16. Zákon č. 431/2002 Z. z., o účtovnictve

REGULÁCIA PREVODOV KRYPTOAKTÍV- SPÔSOB AKO PREDCHÁDZAŤ PODVODNÝM KONANIAM?¹

REGULATION OF CRYPTO-ASSET TRANSFERS – HOW TO PREVENT FRAUDULENT ACTIONS?

KARIN ČAKOCI² - CECÍLIA OLEXOVÁ³

Abstrakt

Kryptoaktíva sa stávajú čoraz populárnejšou triedou aktív a v roku 2022 boli na trhu zaznamenané viaceré rekordy. Podľa správy News Bitcoin počet vlastníkov kryptoaktív dosiahol v priebehu roka až 425 miliónov. Pôvodný report spoločnosti Crypto.com ukazuje, že v roku 2022 sa počet vlastníkov kryptomien (resp. kryptoaktív) vyšplhal z úrovne 306 miliónov na 425 miliónov (Jendrál, 2023). V dôsledku ich globálneho dosahu, rýchlosti, akou sa prevody kryptoaktív môžu vykonávať a anonymity sú kryptoaktíva mimoriadne náchylné na ich zneužívanie na trestnú činnosť, a to aj v cezhraničných situáciách. S cieľom účinne riešiť tieto riziká musí EÚ podporovať vývoj medzinárodného regulačného rámca a rámca dohľadu, pokiaľ ide o prevody kryptoaktív v súvislosti s praním špinavých peňazí a financovaním terorizmu. V príspevku sa autorky zamerali na nové pravidlá prijaté na úrovni EÚ, ktoré by mali eliminovať riziká spojené s prevodom kryptoaktív, keďže ich používanie bez akejkoľvek regulácie môže viesť k finančnej nestabilite, manipulácii s tržmi a k trestnej činnosti.

¹ Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-19-0124.

² doc. JUDr. Karin Čakoci, PhD. - docentka UPJŠ v Košiciach Právnickej fakulty. V rámci výskumu sa zameriava najmä na hmotné a procesné aspekty daňového práva a na otázky colného práva v systéme finančného práva (78 publikačných výstupov); karin.cakoci@upjs.sk; <https://orcid.org/0000-0003-1862-8798>

³ doc. Ing. Cecília Olexová, PhD. - docentka na Podnikovohospodárskej fakulte so sídlom v Košiciach Ekonomickej univerzity v Bratislave. Vo vedecko-výskumnej oblasti sa zameriava na oblasť manažmentu a daní, pričom zohľadňuje ekonomické aj právne aspekty (233 publikačných výstupov); cecilia.olexova@euba.sk; ORCID 0000-0003-2154-9564.

Kľúčové slová:

Kryptoaktíva, prevody finančných prostriedkov, regulácia prevodov finančných prostriedkov

Abstract

Crypto-assets have become an increasingly popular asset class. In 2022, the market sets out several records. According to report of News Bitcoin, the number of crypto-asset owners has reached 425 million. The original report of Crypto.com shows that in 2022 the number of owners increased from 306 million to 425 million (Jendrál, 2023). Global availability, transaction speed and anonymity make the crypto-asset extremely vulnerable to abuse in criminal activity, even in cross-border acts. In order to effectively fight such risk, the EU must support the development of international regulatory framework and supervision framework when it comes to crypto-asset transfer and money laundering and financing of terrorism. In this work, the authors have focused on the new rules EU level aimed at eliminating risk connected with crypto-asset transaction since their use without regulation can lead to financial instability, market manipulation and criminal activity.

Keywords:

Crypto-asset, financial transaction, regulation of financial transaction

JEL kód: K34

ÚVOD

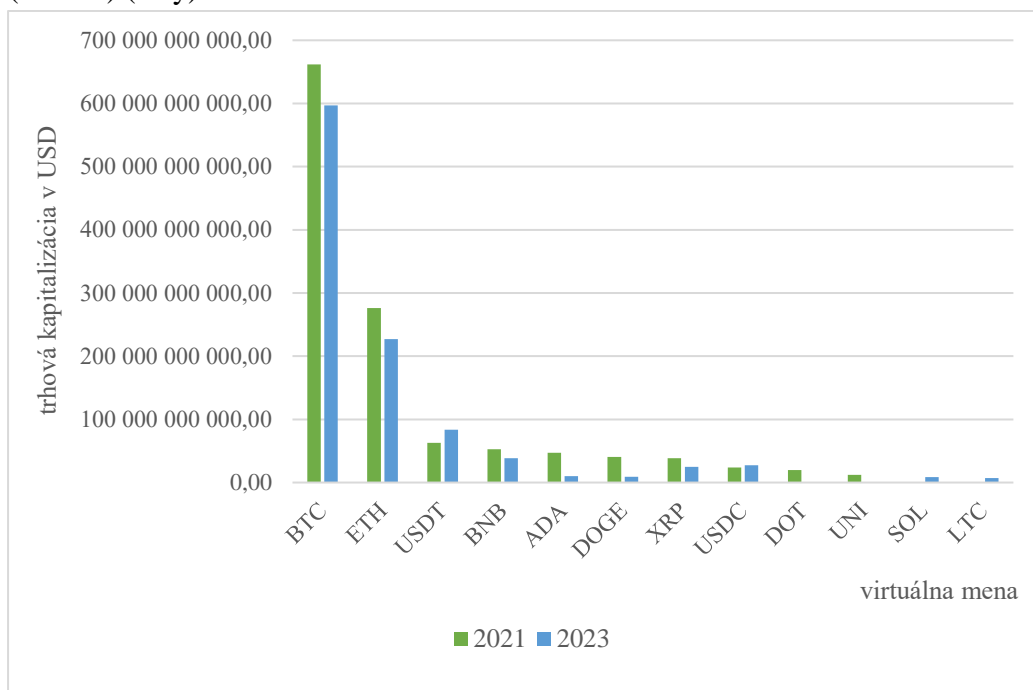
Problematika riešená v uvedenom príspevku sa bude týkať projektu APVV-19-0124 *Daňové právo a nové javy v ekonomike (digitálne služby, zdieľaná ekonomika, virtuálne meny)*, ktorého sme členkami, a preto by sme začali parafrázovaním z úvodu projektu, v ktorom sme uviedli, že „*technológia a nie daňová politika bude hybnou silou daňovej regulácie vo viacerých oblastiach.*“ Historicky sa podoba (forma) peňazí vyvíjala vplyvom ekonomických, geografických (prírodných), kultúrnych, náboženských, neskôr aj politických, právnych, sociologických aspektov (Červená, K., Vartašová, A., 2015). Pokrok v technologickom vývoji so sebou priniesol nové fenomény, ktoré znamenajú zásadný obrat v nazeraní na medzinárodné zdaňovanie a v boji proti zneužívaniu finančného systému slúžiaceho na pranie špinavých peňazí a financovanie

terorizmu. Tieto „nové inštitúty“ moderných technológií sa stávajú čoraz populárnejšími ako určité alternatívne systémy investovania peňažných prostriedkov, a často zostávajú mimo rámca právnej regulácie. Ako uvádzajú Červená a Vartašová peniaze sa dnes čoraz viac objavujú v abstraktnej podobe a pohybujú sa mimo vymedzeného priestoru, čo sťažuje ich kontrolu, resp. reguláciu (Červená, K., Vartašová, A., 2021). Takýmto novodobým fenoménom sú aj kryptoaktíva. Prijatie kryptoaktív v jednotlivých krajinách Európy sa významne líši. Štátom s najväčšou „adopciou“ kryptoaktív je Švajčiarsko, kde miera ich prijatia dosahuje až 21%. V ďalších vyspelých ekonomikách Európy, ako napríklad v Nemecku, Spojenom kráľovstve alebo vo Francúzsku je miera ich prijatia len polovičná (Finreport.sk, 2023).

Kryptoaktíva predstavujú novodobý fenomén a z tohto dôvodu sa Národná banka Slovenska (ďalej len „NBS“) rozhodla zmapovať vedomosti, postoje a praktické skúsenosti Slovákov s touto problematikou. Prieskum zrealizovala v spolupráci s agentúrou Focus na reprezentatívnej vzorke 1 010 respondentov (FinReport.sk, 2022). Z prieskumu vyplynulo, že až štyria z piatich opýtaných už počuli o kryptoaktívach (84,1%). Spomedzi kryptomien resp. kryptoaktív je na Slovensku najznámejší Bitcoin, s veľkým odstupom nasledujú ethereum a dogecoin. Slabšie vedomosti však majú Slováci o potenciálnych rizikách, ktoré obchodovanie s nimi sprevádzajú. Presne 5,8 % respondentov vlastní kryptoaktíva a ďalších 3,1 % respondentov kryptoaktíva vlastnilo v minulosti. Celkovo má praktickú skúsenosť s kryptoaktívami 8,9 % dospeléj populácie. „Na základe výsledkov prieskumu sa dá predpokladať, že počet vlastníkov kryptoaktív bude aj do budúcnosti rásť, keďže 13,7 % respondentov, ktorí majú o kryptoaktívach aspoň základné vedomosti, ich plánuje v budúcnosti nakupovať a ďalších 29 % to zvažuje,“ píše vo svojej správe NBS (FinReport.sk, 2022).

Aktuálne, podľa webovej stránky <https://coinmarketcap.com/> sa k 12. 7. 2023 obchoduje s 26 306 virtuálnymi menami, čo je približne 2,5 krát viac ako bolo zaregistrovaných k rovnakému dátumu v roku 2021. Porovnanie prvých desiatich (podľa trhovej kapitalizácie) v roku 2021 a v roku 2023 je zobrazené na grafe 1.

Graf č. 1 Virtuálne meny v roku 2021 a 2023 (os x) podľa trhovej kapitalizácie (v USD) (os y)



Zdroj: vlastné spracovanie; dáta <https://coinmarketcap.com/>

Ako je znázornené na grafe, virtuálna mena s najväčšou trhovou kapitalizáciou je Bitcoin (k 12. 7. 2023 je cena približne 30 600 USD). Ostatné meny z prvej desiatky sú takmer tie isté, za Bitcoinom nasleduje Ethereum (cena približne 1 900 USD) a Tether, ktorý je stabilnou menou naviazanou kurzom 1:1 k USD (tzn. cena 1 USD).

Práve z dôvodov, ktoré sme načrtli, EÚ musí účinne identifikovať a reagovať na tieto nové trendy a riziká spojené s alternatívnym spôsobom investovania peňažných prostriedkov. Naším cieľom ako autoriek bude v príspevku zamerať sa na podrobnú analýzu *Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/1113 z 31. mája 2023 o údajoch sprevádzajúcich prevody finančných prostriedkov a určitých kryptoaktív a o zmene smernice (EÚ) 2015/849 (ďalej len nariadenie 2023/1113)*. Uvedeným nariadením boli zavedené nové pravidlá, ktoré majú uľahčiť vysledovateľnosť prevodov finančných prostriedkov a kryptoaktív, a tým predchádzať praniu špinavých peňazí, financovaniu terorizmu, ich odhaľovaniu a vyšetrovaniu.

Pri riešení primárneho cieľa si overíme platnosť základnej hypotézy výskumu, ktorú bude tvoriť zodpovedanie otázky, *či uvedená zmena právnej úpravy týkajúca sa prevodu finančných prostriedkov a určitých kryptoaktív bude dostatočná v boji pri eliminácii rizík spojených s kryptoaktívami a v boji pri predchádzaní trestnej činnosti v súvislosti s kryptoaktívami*. Za účelom dosiahnutia zodpovedania nastolenej hypotézy autorky využijú viaceré metódy písania vedeckých prác, a to najmä analýzu, syntézu, komparáciu a iné. V danej oblasti budú autorky nadväzovať na svoj predchádzajúci výskum, a to napríklad reprezentovaný v práci spoluautorov K. Čakoci a K. Červenej (2021) na IV. Slovensko – českých dňoch daňového práva na tému *Peniaze a mena v čase digitalizácie*, alebo rovnako na IV. Slovensko- českých dňoch daňového práva v práci C. Olexovej a J. Hájka (2021) na tému *Virtuálne meny z pohľadu účtovníctva*. Zároveň v tejto súvislosti autorky považujú za potrebné uviesť, že pre vytvorenie určitého základu pre akýkoľvek výskum, je v úvode nutné zadefinovať a vysvetliť pojmy, z ktorých sa bude vychádzať. V danom prípade to nie je nevyhnutné, keďže rozdiely medzi pojmami virtuálna mena, kryptomena a kryptoaktívum boli podrobené analýze z ich strany v predchádzajúcich príspevkoch a reprezentované na IV. Slovensko-českých dňoch daňového práva v rámci ich výstupov. V danom príspevku budú autorky vychádzať z definície kryptoaktív uvedenej v *čl. 3 ods. 1 bod 5 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/1114 z 31. mája 2023 o trhoch s kryptoaktívami a o zmene nariadení (EÚ) č. 1093/2010 a (EÚ) č. 1095/2010 a smerníc 2013/36/EÚ a (EÚ) 2019/1937 (ďalej len nariadenie 2023/1114) v zmysle ktorého „kryptoaktívum“ je digitálne vyjadrenie hodnoty alebo práva, ktoré možno prevádzať a elektronicky uchovávať použitím technológie distribuovanej databázy transakcií alebo podobnej technológie*.

1. NOVÉ PRAVIDLÁ PRE PREVODY VYBRANÝCH KRYPTOAKTÍV

Technologický pokrok, ktorý so sebou prináša 21. storočie, znamená pre zákonodarcov jednotlivých štátov výzvu vysporiadať sa s novými prekážkami a potrebu reagovať na fenomény a nové inštitúty moderných technológií. Z dôvodu snahy o zachovanie stability finančného systému a tým pádom aj dôvery vo finančný systém ako celok, EÚ podstatným spôsobom rozšírila a zmenila pravidlá týkajúce sa prevodu finančných prostriedkov. Práve *Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/847 z 20. mája 2015 o údajoch sprevádzajúcich prevody finančných prostriedkov, ktorým sa zrušuje nariadenie*

(ES) č. 1781/2006, ktoré sa vzťahovalo len na prevody finančných prostriedkov, to znamená bankoviek a mincí, bezhotovostných peňazí a elektronických peňazí, bolo nutné rozšíriť aj o prevody virtuálnych aktív, a tým vzniklo nové nariadenie 2023/1113.

Dôvodom zmeny pôvodného nariadenia bola potreba zo strany EÚ prijať koordinované opatrenia, ktoré budú platiť v celej EÚ a zabránia praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu pri prevode finančných prostriedkov alebo virtuálnych aktív. Uvedené opatrenia by zároveň mali vylúčiť diskrimináciu alebo nezrovnalosti medzi domácimi platbami alebo prevodmi virtuálnych aktív v rámci členského štátu na jednej strane a cezhraničnými platbami alebo prevodmi virtuálnych aktív medzi členskými štátmi na strane druhej. Nekoordinovaný prístup členských štátov konajúcich jednotlivo v oblasti cezhraničných prevodov finančných prostriedkov a virtuálnych aktív by mohol totiž výrazne ovplyvniť plynulé fungovanie platobných systémov a služieb virtuálnych aktív na úrovni EÚ, a teda by mohol poškodiť vnútorný trh v oblasti finančných služieb. S cieľom vyhnúť sa nezrovnalostiam v rámci pojmových vymedzení a zároveň zabezpečiť súdržnosť práva EÚ sa v nariadení (2023/1113) používajú rovnaké vymedzenia pojmov kryptoaktíva, služby kryptoaktív a poskytovatelia služieb kryptoaktív, aké nachádzame v nariadení (EÚ) 2023/1114.

EÚ si uvedomila dôležitosť riešenia otázky výsledovateľnosti prevodov finančných prostriedkov a kryptoaktív, ako obzvlášť dôležitého a hodnotného nástroja pri predchádzaní v oblasti prania špinavých peňazí a financovaní terorizmu. Uvedeným nariadením 2023/1113 sa stanovil systém, ktorým sa poskytovateľom platobných služieb uloží povinnosť zabezpečiť, aby prevody finančných prostriedkov boli sprevádzané údajmi o platiteľovi a príjemcovi, a povinnosť poskytovateľom služieb kryptoaktív, aby prevody kryptoaktív boli sprevádzané údajmi o pôvodcovi a prijímateľovi, a tým sa zabezpečí prenos údajov v rámci celého platobného reťazca alebo reťazca prevodov kryptoaktív. Toto nariadenie sa nevzťahuje na prevody kryptoaktív medzi osobami vykonané bez zapojenia poskytovateľov služieb kryptoaktív, ani na prípady, ak sú pôvodca aj prijímateľ poskytovateľmi služieb prevodu kryptoaktív konajúcimi vo vlastnom mene.

Nariadenie 2023/1113 v čl. 2 bod 3 a bod 4 presne definuje prevody finančných prostriedkov, na ktoré sa nevzťahuje. Ide o prevody finančných prostriedkov alebo na prevody tokenov elektronických peňazí v zmysle článku 3

ods. 1 bodu 7 nariadenia (EÚ) 2023/1114 vykonané s použitím platobnej karty, nástroja elektronických peňazí, mobilného telefónu či akékoľvek iného predplateného alebo následne plateného digitálneho zariadenia alebo zariadenia IT s podobnými charakteristickými znakmi pod podmienkou, že takáto karta, nástroj alebo zariadenie sa použije výlučne na platenie za tovar alebo služby a všetky prevody vyplývajúce z uvedenej transakcie sprevádza číslo uvedenej karty, nástroja alebo zariadenia. Uvedené prevody finančných prostriedkov totiž predstavujú nízke riziko prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu. Za úplne odlišnú je potrebné považovať situáciu, pri ktorej sa platobná karta, nástroj elektronických peňazí, mobilný telefón alebo akékoľvek iné predplatené alebo následne platené digitálne zariadenie či zariadenie IT s podobnými charakteristickými znakmi používa na vykonanie prevodu finančných prostriedkov alebo tokenov elektronických peňazí medzi fyzickými osobami, ktoré konajú ako spotrebiteľia, na iné účely ako obchodovanie, podnikanie alebo vykonávanie profesijnej činnosti – na takéto druhy prevodov sa nariadenie 2023/1113 vzťahuje. Okrem toho sa z rozsahu pôsobnosti tohto nariadenia vylúčili výbery z bankomatov, platby daní, pokút alebo iných poplatkov, prevody finančných prostriedkov vykonávané prostredníctvom výmeny snímok šekov vrátane šekov konvertovaných do elektronickej podoby alebo výmenných šekov a prevody finančných prostriedkov, v prípade ktorých sú platiteľ aj príjemca poskytovateľmi platobných služieb konajúcimi vo svojom vlastnom mene.

Nariadenie 2023/1113 sa vzťahuje aj na automaty na kryptoaktíva, tzv. kryptomaty, ktoré môžu používateľom umožniť vykonávať prevody kryptoaktív na kryptoaktívovú adresu vkladom hotovosti, často bez akejkoľvek formy identifikácie a overovania klienta. Kryptomaty sú obzvlášť vystavené riziku prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, pretože v dôsledku anonymity, ktorú poskytujú a možnosti použitia hotovosti neznámeho pôvodu sa z nich stáva ideálny nástroj na nezákonné činnosti.

Zároveň uvedeným nariadením 2023/1113 je daná možnosť pre jednotlivé členské štáty, aby zohľadnili a zároveň zvažili špecifiká vnútroštátnych platobných systémov, a tým mali možnosť vyňať z rozsahu pôsobnosti nariadenia určité domáce prevody finančných prostriedkov nízkej hodnoty používané na kúpu tovaru alebo služieb vrátane elektronických sporožirových platieb, a to pod podmienkou, že prevod finančných prostriedkov možno vždy vysledovať až po platiteľa. S cieľom neoslabiť efektívnosť platobných systémov a vyvážiť riziko presunu vykonávania transakcií mimo bežného platobného styku, by sa povinnosť

overovať správnosť údajov o platiteľovi alebo príjemcovi v prípade prevodov finančných prostriedkov, pri ktorých sa overenie ešte neuskutočnilo, mala uložiť len pre jednotlivé prevody finančných prostriedkov presahujúce 1 000 EUR.

Kryptoaktíva existujú v bezhraničnej virtuálnej realite a môžu byť prevedené akémukoľvek poskytovateľovi služieb kryptoaktív bez ohľadu na to, či tento poskytovateľ je alebo nie je registrovaný v nejakej jurisdikcii. Mnohé jurisdikcie mimo EÚ majú zavedené pravidlá týkajúce sa ochrany údajov a ich presadzovania, ktoré sa líšia od pravidiel v EÚ. Na úrovni EÚ by sa daná otázka mala riešiť v *smernici DAC8*, ktorá aktualizuje pôvodnú *Smernicu Rady 2011/16/EÚ z 15. februára 2011 o administratívnej spolupráci v oblasti daní a zrušení smernice 77/799/EHS*. Prostredníctvom tejto aktualizácie sa má rozšíriť oznamovanie transakcií s kryptoaktívami na finančné (daňové) úrady v rámci EÚ. DAC8 (Szakács, 2021) nadväzuje na novú iniciatívu OECD v oblasti daní na podporu daňovej transparentnosti, ktorá sa týka reportovania a výmeny informácií v oblasti kryptoaktív (CARF – Crypto-Assets Reporting Framework) (Mačuhová, 2023). Novými pravidlami prijatými v rámci DAC8 by sa mala posilniť schopnosť členských štátov odhaľovať daňové podvody, úniky, či vyhýbanie sa daňovým povinnostiam a to prostredníctvom:

- uloženia povinnosti jednotlivým poskytovateľom služieb s kryptoaktívami („kryptoslužby“), ktorí svoje služby poskytujú klientom s daňovou rezidenciou v EÚ, aby oznámili transakcie týchto klientov,
- povinnosti sa budú týkať aj poskytovateľov so sídlom mimo územia EÚ,
- požiadavky, aby finančné inštitúcie oznamovali informácie o e-penziazoch a digitálnych menách centrálnych bánk,
- stanovenia spoločnej minimálnej výšky pokút za najväčšie porušenia povinností.

Poskytovatelia kryptoslužieb budú povinní :

- vykonávať due diligence klientov – zhromažďovať a verifikovať informácie o klientoch v rozsahu mena, adresy, daňovej rezidencie a daňového identifikačného čísla,
- v prípade, ak klient tieto informácie neposkytne, poskytovateľ bude povinný takéhoto klienta zablokovať z transakcií, teda neumožniť mu transakcie,

- reportovať podrobné informácie o transakciách: všetky krypto-na-krypto (C2C), fiat-na-krypto (F2C), krypto-na-fiat (C2F) a dokonca aj prevody (napr. z peňaženky na kryptoburze do vlastnej peňaženky), pričom sa má nahlasovať celkový počet transakcií, celková zaplatená suma, celková suma nakúpených kryptoaktív, reálna trhovú hodnotu atď.

Ak poskytovateľ kryptoslužieb nebude mať sídlo v rámci EÚ, bude povinný si vybrať jednu jurisdikciu EÚ v rámci ktorej bude registrovaný na účely poskytovania informácií v zmysle DAC8. Tu si však musíme uvedomiť, že v súvislosti s nečlenskými štátmi EÚ musia byť uvedené otázky aj v súlade s *Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov)*. V praxi by mohli nastať situácie, keď nebude možné osobné údaje zaslať z dôvodu nesplnenia požiadaviek v nariadení 2016/679. Otázne v takom prípade zostáva, či by sa takýto prevod kryptoaktív v danom prípade mal uskutočniť a kto by o takomto prevode vôbec mal rozhodnúť.

ZÁVER

V závere vyjadrujeme názor, že regulácia trhu s kryptoaktívami je nevyhnutná. Regulácia nariadením MiCA prinesie nutnosť dokumentácie podobnej pri registrácii akcií na burze, ako aj vytváranie rezerv pri emitovaní stable coins (Vaňková, 2023). Na druhej strane, každá regulácia je v podstate obmedzením trhovej ekonomiky, avšak dôležité je zväžiť prínosy regulácie nad slobodným obchodovaním, najmä v podobe obmedzenia rôznych špekulatívnych obchodov, ochrany investorov a tiež ochrany štátnych záujmov elimináciou daňových únikov. Problematické, aj keď nevyhnutné sa nám zdá byť aj uzatváranie dohôd medzi jednotlivými orgánmi členským štátov s orgánmi z tretích krajín, týkajúce sa výmeny informácií v súvislosti s prevodom kryptoaktív.

V prípade odpovede na otázku, či *uvedená zmena právnej úpravy týkajúca sa prevodu finančných prostriedkov a určitých kryptoaktív bude dostatočná v boji pri eliminácii rizík spojených s kryptoaktívami a v boji pri predchádzaní trestnej činnosti v súvislosti s kryptoaktívami*, môžeme konštatovať, že zmena právnej úpravy bola síce nevyhnutná, ale to či aj dostatočná je otázne, keďže nové

technológie, ako aj digitálne transakcie na trhu napredujú tak rýchlo, že právna úprava nestíha pružne a tým pádom efektívne reagovať na uvedené zmeny. Pre tento trh je totiž charakteristické to, že je pre daňové úrady problematické identifikovať zdaniteľné transakcie. Predovšetkým, ak je obchodovanie s kryptomenami vykonávané prostredníctvom poskytovateľov týchto služieb, ktorý majú sídlo v inom štáte ako klient.

Podľa nášho názoru na úrovni EÚ je preto potrebný osobitný harmonizovaný rámec pre trhy s kryptoaktívami, ktorým sa stanovujú osobitné pravidlá pre kryptoaktíva a súvisiace služby a činnosti. Takýto rámec by mal podporovať inovácie a spravodlivú hospodársku súťaž, ale zároveň aj stanoviť jasné pravidlá pre poskytovateľov služieb kryptoaktív a tým umožniť rozširovať ich činnosť na cezhraničnom základe. V tomto smere by malo dôjsť aj k zosúladieniu jednotlivých nariadení, ktoré sme spomínali v texte, ako aj všeobecného nariadenia o ochrane údajov pri cezhraničných operáciách.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. CAKOČI, K. a K. ČERVENÁ, 2021. Peniaze a mena v čase digitalizácie = Money and currency at the time of digitalization. In: ŠTRKOLEC, M. et al. eds. *IV. Slovensko-české dni daňového práva: zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb : COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo: recenzovaný zborník vedeckých prác = IV. Slovak - Czech Days of Tax Law: Taxation of Virtual Currency and Digital Services*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021. ISBN 978-80-574-0043-1. S. 97-107 online.
2. ČERVENÁ, K., VARTAŠOVÁ, A. 2015. Peniaze v procese civilizačného vývoja (vybrané aspekty). In: PAPOUŠKOVÁ, Z., MÜLLEROVÁ, K. (eds.) *Peníze v právu a ekonomice*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, s. 27-54. ISBN 9788087382707.
3. ČERVENÁ, K., VARTAŠOVÁ, A. 2021. Money and currency within the context of social development in the territory of Slovakia. In: *Polityka i Społeczeństwo.*, roč. 19, č. 2 (2021), s. 34-53. ISSN 1732-9639. DOI 10.15584/polispol.2021.2.3.
4. FinReport. 2022. *Prieskum: Kryptoaktíva už nie sú veľkou neznámou, Slováci sú však voči nim stále opatrní*. [online]. [cit. 2023-07-28]. Dostupné z: <https://www.finreport.sk/fintech/prieskum-kryptoaktiva-uz-nie-su-velkou-neznamou-slovaci-su-vsak-voci-nim-stale-opatrni/>

5. <https://coinmarketcap.com/>. 2023, 2021 [cit. 2023-07-12 a 2021-06-13].
6. JENDRÁL, M. 2023. *Skupina G20 zásadne zvyšuje tlak na reguláciu kryptomien*. [online]. [cit. 2023-07-28]. Dostupné z: <https://kryptomagazin.sk/skupina-g20-zasadne-zvysuje-tlak-na-regulaciju-kryptomien/>
7. MAČUHOVÁ, V. 2023. *Reportovanie transakcií s kryptoaktívami finančným správam v EÚ (DAC8)*. [online]. [cit. 2023-04-21]. Dostupné z: <https://cryptotaxlaw.sk/reportovanie-transakcii-s-kryptoaktivami-financnym-spravam-v-eu-dac8/>
8. OLEXOVÁ, C. a J. HÁJEK, 2021. Virtuálne meny z pohľadu účtovníctva = Virtual Currencies in Terms of Accounting. In: ŠTRKOLEC, M. et al. eds. *IV. Slovensko-české dni daňového práva: zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb : COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo: recenzovaný zborník vedeckých prác = IV. Slovak - Czech Days of Tax Law: Taxation of Virtual Currency and Digital Services*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021. ISBN 978-80-574-0043-1. S. 255-263 online.
9. SZAKÁCS, A., 2021. DAC8 a zdaňovanie kryptoaktív a elektronických peňazí. In: In: ŠTRKOLEC, M. et al. eds. *IV. Slovensko-české dni daňového práva: zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb : COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo: recenzovaný zborník vedeckých prác = IV. Slovak - Czech Days of Tax Law: Taxation of Virtual Currency and Digital Services*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021. ISBN 978-80-574-0043-1.
10. VAŇKOVÁ, V., 2023. *Regulácia zosúladi pravidiel pre kryptomeny, no riziko zostáva v digitálnych menách CBDC* [online]. [cit. 2023-05-28]. Dostupné z: <https://www.trend.sk/ekonomika/regulacia-zosuladi-pravidla-pre-kryptomeny-riziko-zostava-digitalnych-menach-cbdc>

DIGITÁLNE PENIAZE AKO SÚČASŤ DIGITÁLNEJ EKONOMIKY (VNÍMANIE A PERSPEKTÍVA)¹

DIGITAL MONEY AS PART OF THE DIGITAL ECONOMY (PERCEPTION AND PERSPECTIVE)

KAROLÍNA ČERVENÁ² - RENÁTA CENKOVÁ³

Abstrakt

Peniaze v spoločenskom vývoji zohrávali a stále zohrávajú kľúčovú úlohu, keďže sú prostriedkom (nástrojom) fungovania finančného systému (realizácie verejných a súkromných finančných tokov). V súčasnosti zatiaľ najmodernejšiu, resp. najmladšiu reálne využívanú podobou peňazí predstavujú elektronické (digitálne) peniaze a ich deriváty, a to napríklad v podobe decentralizovaného digitálneho platidla bitcoin ale aj ďalších virtuálnych podôb. V príspevku sa autorky zamerali na obsah pojmov digitálna ekonomika a digitálne peniaze ako východiska výskumu perspektívy existencie a významu digitálnych peňazí v digitálnej ekonomike.

Kľúčové slová:

Digitálna ekonomika, digitálne peniaze

Abstract

Money has played, and continues to play, a key role in societal development, as it is a means (instrument) for the functioning of the financial system (the realisation of public and private financial flows). At present, the most modern, or the youngest form of money in real use is electronic (digital) money and its derivatives, for example in the form of the decentralised digital payment bitcoin

¹ Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-19-0124 a VEGA č. 1/0485/21.

² Ing. Karolína Červená, PhD. – odborná asistentka Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta – ekonomické aspekty verejných financií a zdaňovania, manažment; karolina.cervena@upjs.sk; ORCID: ORCID: 0000-0003-4900-6510.

³ PhDr. Bc. Renáta Cenková, PhD., MBA – odborná asistentka Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Filozofická fakulta – mediálna a marketingová komunikácia, manažment, právo; renata.cenkova@upjs.sk; ORCID: 0000-0003-3848-5560.

and other virtual forms. In the paper, the authors focused on the content of the concepts of digital economy and digital money as a starting point for research into the perspective of the existence and significance of digital money in the digital economy.

Keywords:

Digital economy, digital money

JEL kód: K20; E40

ÚVOD

Autorky sa v príspevku zaoberajú fenoménom modernej podoby peňazí s akcentom na ich perspektívu v modeli digitálnej ekonomiky, keďže digitalizácia preniká postupne do všetkých oblastí technologicky sa modernizujúcich spoločností – ako uvádza Matzler a kol. (2016, s. 22) implementáciu digitalizácie sledujeme vo všetkých odvetviach národného hospodárstva, a to vo viacerých segmentoch: digitalizácia produktov a služieb, procesov, rozhodnutí, obchodných modelov, pričom faktormi spolupodielajúcimi sa na vzniku digitálnej ekonomiky sú najmä BigData, robotika, 3D tlač, sociálne siete⁴, mobilný internet, Cloud Computing a Internet vecí⁵.

V kontexte existencie digitálnej ekonomiky sa intenzívnejšie stretávame s pojmami ako digitálne peniaze, elektronické peniaze⁶, elektronické peňaženky, kryptoaktíva⁷, ale aj virtuálna mena, kryptomena, sieťové peniaze, ktorých

⁴ Internetové sociálne siete sú považované za štruktúry uzlov, ktoré reprezentujú jednotlivcov, skupiny, organizácie a pod. Tieto uzly sú prepojené vzájomnými väzbami, ktoré nemusia byť nevyhnutne pozitívne. Sociálne siete sú podstatnou časťou online marketingu, a to aj v prípade minimálneho, prípadne nulového budgetu. Práve pre túto finančnú nenáročnosť ide o výhodné informačné, eventuálne reklamné nosiče, využívané aj nízkorozpočtovými organizáciami. (Cenková, Steingartner, 2020, s. 276-277).

⁵ V roku 1992 bolo na internet pripojených cca 1 milión zariadení, v roku 2002 cca 500 mil. a v roku 2012 8,7 mld. (Cisco EBSG projections, UN Economic Social Affairs in Matzler, K. a kol., 2016, s. 41), pričom zo štúdie McKinsey vyplýva, že objem hodnoty internetu vecí by mohol do roku 2025 až max. 11 biliónov dolárov (Matzler, K. a kol., 2016, s. 41).

⁶ MF SR (2023) uvádza, na web stránke, že elektronické peniaze (ide o tzv. digitálne peniaze) sú ekvivalentom hotovostných peňazí, ktoré sa líšia formou a sú uložené na karte alebo v elektronickej peňaženke a sú použiteľné v prevádzkach, ktoré takéto nástroje akceptujú (napr. predplatená platobná karta), pričom klasické peniaze môžeme vymeniť za elektronické peniaze a platí to tiež naopak.

⁷ NBS kryptoaktíva (napr. Bitcoin, Ether, Litecoin a Ripple, ktoré najčastejšie vznikajú procesom ťažby, ozn. ako mining) definuje ako „digitálne aktíva založené na kryptografii (šifrovaní), ktoré

spoločnou podstatou je, že sa zakladajú na používaní IKT (internetu, elektronických sietí, technológiách blockchain⁸), pričom ako uvádzajú Popovič, Sábo, Štrkolec (2020, s. 226-227) v súčasnosti je za najvýznamnejšieho reprezentanta virtuálnych/digitálnych platidiel pokladaný bitcoin, pričom ako uvádzajú autori, ten možno z pojmového hľadiska vymedziť ako „druh právnymi predpismi neupravených a neregulovaných digitálnych platidiel, ktoré sú realizované (vydávané, používané a kontrolované) na základe vopred všeobecne známych a dostupných pravidiel spoločne jednotlivými používateľmi za zachovania vopred daného konsenzu pri vzniku, realizácii a zániku vzťahov v tomto systéme, pričom sú akceptované vopred neurčeným a všeobecne dostačujúcim počtom používateľov virtuálneho spoločenstva bez priestorového určenia“.

Demokratizácia financií (finančného systému) prostredníctvom technologického pokroku si vyžaduje interdisciplinárny prístup, ktorý zahŕňa analýzu všetkých údajov, odborné (aj aplikačné) znalosti v oblasti informačných technológií, ale taktiež investície do kybernetickej bezpečnosti a ochrany. (Sitányi, 2021).

V uvedenom kontexte sa autorky, v rámci rozsahu príspevku, zamerali na inštitút peňazí (ako predmet skúmania), a to z pohľadu jeho obsahu a formy s akcentom na perspektívy pre digitálnu ekonomiku, pričom ich cieľom bolo identifikovať možné pozitíva a negatíva, s použitím štandardných vedeckých metód a to: obsah a význam pojmov digitálne peniaze a digitálna ekonomika bol skúmaný s využitím analýzy a komparácie vybraných publikácií uvedených v texte príspevku, vlastné závery autorky sformulovali na základe dedukcie a abstrakcie.

1. DIGITÁLNA EKONOMIKA

S rastúcim potenciálom IKT sa zvyšuje význam⁹ digitálnej ekonomiky. Podľa Štofkovej a kol. (2021, s. 10) je možné mieru rozsahu digitálnej ekonomiky vyčíslieť napr. mierou využívania internetu a IKT. Ako uvádza aj Borůvková, a Šepelová (2018, s. 5-9) technológie v súčasnosti predstavujú neodmysliteľnú

sú decentralizované (t. j. nie sú vydávané príslušným orgánom) a väčšinou fungujú na tzv. blockchainovej technológii a zároveň ide o súhrnné označenie pre elektronické „mince“, resp. „tokens“. (NBS, 2023).

⁸ Chápeme ako súvislý nadväzujúci reťazec blokov vybudovaný podľa určitých pravidiel, ktorý uchováva informácie o transakciách.

⁹ V zmysle podielu na HDP, rozsahu pôsobenia v rámci globálnej ekonomiky.

súčasť civilizačného vývoja, majú celospoločenský vplyv a vstupujú takmer do všetkých sektorov ekonomiky. Využívanie IKT mení aj spôsob podnikania (štruktúru, procesy, vzťahy).

Vplyvom digitalizácie dochádza k zmene spôsobu výkonu ekonomicko-obchodných činností a to tým, že sa eliminujú existujúce bariéry cezhraničného podnikania, ako aj investovania, pričom vzniká potreba revízie aktuálnych pravidiel tak, aby zohľadňovali tieto nové spôsoby realizácie spoločensko-ekonomických vzťahov. (Simić, Cakoci, 2022, s. 29-43).

Virtuálna ekonomika (a tým aj virtuálna hodnota peňazí) rastie geometrickým radom, pričom reálna ekonomika maximálne aritmetickým radom, čoho následkom je vznik nerovnováhy (finančnej bubliny), čo má negatívne dopady ako na jednotlivcov, tak aj na spoločnosť ako celok (strata finančnej nezávislosti), keďže hodnota investičného kapitálu štandardne klesá (z dôvodu amortizácie), finančná hodnota (úroky) sa prostredníctvom finančných virtuálnych operácií zvyšuje. Pôžičky/úvery sa stali rozhodujúcim nástrojom zadlžovania štátov¹⁰, keďže štáty sa začali intenzívnejšie zadlžovať voči súkromným bankám a korporáciám, v prípade prekročenia kritickej hranice dochádza k stavu entropie, čoho následkom je insolventnosť (štátov, podnikov a občanov), stagnácia produkcie, rast nezamestnanosti, zníženie spotreby, znižovanie objemu úspor, znižovanie príjmu štátu z daní a poplatkov atď. V uvedenom kontexte sa virtualizácia peňazí/finančného systému stáva síce javom nevyhnutným, ale zároveň aj nebezpečným, keďže virtuálne peniaze sú výsledkom generovania špekulačných nástrojov¹¹ finančného trhu, pričom na jednej strane sú zdrojom ziskov emitentov a na druhej strane prostriedkom potenciálneho vzniku strát a znehodnotenia investovaného kapitálu. (Volner, 2017).

2. PENIAZE V ČASE DIGITALIZÁCIE

Pod pojmom peniaze dnes rozumieme (vnímame) rozličné modifikácie podoby peňazí, ktoré prešli vlastným procesom vývoja – historicky od materiálnej podoby až k dnešnej modernej virtuálnej podobe. Fungovanie peňažného systému sa historicky spájalo s krytím peňažného obehu reálnou produkciou/hodnotou –

¹⁰ Napríklad v roku 1971 bola výška súkromných a verejných dlhov v Amerike 1.700 mld. dolárov, v roku 2013 58.000 mld. dolárov. (Zdroj: Cervenka, 2014).

¹¹ Špekulačné nástroje finančného trhu boli jedným z dôvodov vzniku finančnej krízy v rokoch 2007 a 2008.

čo predstavoval aj tzv. zlatý štandard podstatou ktorého bolo pevné spojenie menovej jednotky s konkrétnym množstvom zlata, čím bola zabezpečená stabilita meny.

Súčasnú reálnu pôsobnosť peňazí, v zmysle ich primárnej ekonomickej podstaty, môžeme identifikovať v kontexte ich funkcií a úloh, ktoré plnia v hospodárskom systéme ako z pohľadu lokálneho aj globálneho, a taktiež v zmysle obsahu pojmov: mena, cena (renta, úrok, mzda), inflácia, deflácia, peňažný trh, devízový trh, zdaňovanie, štátny a verejný rozpočet, štátny dlh, finančný trh, finančná kríza atď. Pôsobenie peňazí v širšom kontexte môžeme vnímať z rozličných aspektov:

- psychologický (existencia peňazí je postavená na dôvere v nich, pričom stabilita peňazí závisí od dôvery subjektov v hospodársku stabilitu krajiny),
- politický/geopolitický (peniaze sú nástroj moci a ovplyvňovania konania subjektov, peniaze sú prostriedkom, ktorý slúži na ovládanie národov),
- filozofický (sú alebo nie sú potrebné, prospešné jednotlivcom a celej spoločnosti),
- etický (pozitívny/negatívny vplyv napr. v podobe úroku a úžery a pod.),
- technický/technologický (podoba, resp. forma peňazí),
- ekonomicko-právny (funkcie a úlohy peňazí) (Červená, 2020).

Peniaze používané ako globálna mena nadobudli funkciu kľúčového nástroja geopolitického pôsobenia, najmä finančných inštitúcií (bánk), transnacionálnych korporácií, medzinárodných organizácií, ktoré vďaka nim ovládajú politické a ekonomické systémy v národných spoločnostiach, resp. oslabujú politickú moc a suverenitu štátov. Funkciu peňazí ako univerzálneho platidla (fiat peniaze) by mal garantovať predovšetkým štát, deformácia, resp. oslabenie tejto funkcie peňazí nastáva, keď kontrolu nad peniazmi a finančnými operáciami, najmä štátu, strácajú občania a prechádza na súkromné finančné spoločnosti (najmä finančné inštitúcie). Ako uvádza Sokol (2015, s. 91) „peniaze slúžia k presadzovaniu vlastnej vôle a sú teda nositeľmi moci“.

Otázne je, či majú byť peniaze v správe len súkromných spoločností alebo len štátu, či teda majú patriť celej spoločnosti, alebo len tomu, kto ich fyzicky má (vlastní). Ak štát neprodukuje reálne hodnoty, potom je závislý od pôžičiek/úverov od súkromných subjektov/inštitúcií. Reálne však tieto pôžičky a úroky (dlh štátu) splácajú občania konkrétneho štátu, čo môže mať za následok, že reálna hodnota (alebo aj rozsah) majetku občanov (aj podnikateľov) aj štátu sa zníži. Z uvedeného pohľadu teda peniaze v modernom štáte sú v pozícii

regulátora, resp. nástrojom regulovania spoločenských vzťahov a hodnôt. Hodnota peňazí¹² by mala byť určovaná reálnou ekonomikou (reálnou produkciou, resp. reálnou likviditou ekonomiky). Ak ale hodnota peňazí nezodpovedá reálnej ekonomike (reálnej hodnote tovarov, akcií, dlhopisov atď.) z dlhodobého hľadiska bude následkom pravdepodobne hospodárska kríza, pričom finančnými špekuláciami sa iba prehĺbi asymetria tendencií pohybu medzi reálnou ekonomikou a virtuálnymi peniazmi. (Volner, 2017).

Digitálne peniaze alt. aj virtuálne peniaze, a tiež digitálne meny alt. aj virtuálne meny sa postupne implementujú a stávajú súčasťou bežného života moderných spoločností, pričom zároveň predstavujú nové výzvy v oblasti teórie a praxe.

Kryptomeny umožňujú poskytovať finančné služby, umožňujú pohyb kapitálu a sporenie bez bankového účtu, poskytujú prístup k online platbám. Globálny aspekt kryptomien ponúka možnosť decentralizovať financie¹³, keďže kryptomeny nie sú centrálné uložené, sú súčasťou distribuovanej účtovnej knihy, ktorá môže existovať v rámci celej planéty. Kryptoekonomika je jedinečne oddelená od územia alebo teritória. Kryptomeny ako bitcoin¹⁴ umožňujú medzinárodný prevod bohatstva, vďaka čomu môžu krajiny dovážať kapitálové investície zo zahraničia. (Sitányi, 2021, s. 252- 269).

DISKUSIA A ZÁVER

V kontexte stanoveného cieľa, v rámci rozsahu príspevku, sa autorky zamerali na obsah pojmov digitálne peniaze a digitálna ekonomika a ich význam (pozitíva, negatíva). Východisko vlastných záverov predstavujú vybrané publikačné výstupy uvedené už v predchádzajúcom texte príspevku a v rámci diskusie:

Soto (2002, s. 721-724) považuje peniaze za inštitúciu, ktorá vznikala spontánne (podobne ako zákon alebo aj jazyk) a preto žiadna forma peňazí nemôže byť v spoločnosti používaná ako všeobecne prijímaný prostriedok

¹² Hodnotová deformácia nastala keď sa hodnota peňazí prestala určovať zlatom.

¹³ Decentralizované financie (DeFi) sú novovznikajúcou finančnou technológiou postavenou na blockchaine, pričom inteligentné zmluvy a podmienky, ktoré sú ich základom, im umožňujú fungovať automaticky bez ústredného orgánu. Decentralizované finančné protokoly poskytli spotrebiteľom na celom svete prístup k širokému spektru nových ekonomických príležitostí. (Garg, 2023, s. 21).

¹⁴ Bitcoin a ostatné kryptomeny vytvorili decentralizované, necenzúrovateľné peniaze, ktoré sa stali súčasťou protokolových vrstiev Internetu ako systému prenášania hodnoty.

výmeny pokiaľ nevychádza z dlhotrvajúceho historického procesu, a taktiež ako uvádza autor nie je vhodné pokúšať sa o zavedenie súkromných elektronických mien vzájomne si konkurujúcich v chaotickom prostredí plávajúcich menových kurzov.

Vnímanie peňazí ovplyvňuje ich výmennú hodnotu, pričom užitočnosť sama o sebe nie je zdrojom ekonomickej hodnoty, keďže ekonomickú hodnotu určujú spoločne užitočnosť a vzácnosť.

Mercado konštatoval už v roku 1594, že „v peniazoch môžeme nájsť dve veci, tou prvou je ich hodnota a stanovená rýdzosť, ktoré predstavujú ich podstatu a prirodzenosť a druhou je to, ako si ich ľudia vážia.“ (Mercado in Chafuen, 2011, s. 92-93).

Molina v roku 1614 tvrdil, že „pri peňažných výmenách nesmieme brať do úvahy hodnotu, ktorú majú peniaze zo svojej prirodzenosti, ale ocenenie tejto hodnoty.“ (Molina in Chafuen, 2011, s. 71-72).

Mises (2006, s. 409-410) uvádza, že kúpna sila peňazí je určovaná ponukou a dopytom po nich, ktoré ale nie sú určované ich dnešnou kúpnu silou, ale vedomím, ktoré si jednajúci sformuloval na základe informácií o kúpnej sile včera...pričom kúpna sila peňazí včera bola určená na základe dopytu a ponuky po nich, ktorá sa vytvorila predvčerom..., a tak by sa dalo vysledovať určenie kúpnej sily peňazí naprieč ich vlastnou históriou, a to až do doby kedy ľudia začali dopytovať určitý statok ako prostriedok výmeny.

Popovič, Sábó a Štrkolec (2021, s. 226) konštatujú, že „bitcoin a ani iné obdobné virtuálne/digitálne platidlá nemožno považovať za peniaze v zmysle finančno-právnych východísk a poznatkov. Aj keď majú s kategóriou peňazí mnoho spoločného, predsa len nespĺňajú jej užšie vymedzené znaky v porovnaní so všeobecnou kategóriou platidiel“, a teda „nie je možné virtuálne/digitálne platidlá považovať za menu alebo peniaze“.

Hrabčák uvádza, že z právneho pohľadu možno pojem virtuálna mena definovať ako „digitálny nositeľ hodnoty, ktorý nie je vydaný ani garantovaný centrálnou bankou ani orgánom verejnej moci, ani nie je nevyhnutne naviazaný na zákonné platidlo, nemá právny status meny alebo peňazí, ale je akceptovaný niektorými fyzickými alebo právnickými osobami ako platobný prostriedok, a ktorý možno prevádzať, uchovávať, alebo s ním elektronicky obchodovať.“ (Hrabčák, 2019, s. 101).

Existujúca právna úprava v oblasti elektronických peňazí bola v zmysle nadnárodnej právnej úpravy (z pozície EÚ) primárne upravená smernicou 2000/46/ES Európskeho parlamentu a Rady z 18. septembra 2000 *o začatí a vykonávaní činností a dohľade nad obozretným podnikaním inštitúcií elektronického peňažníctva* – uvedená smernica bola pôvodne implementovaná do slovenského právneho poriadku zákonom č. 510/2002 Z. z. *o platobných službách v znení neskorších zmien*. Na základe čl. 11 Smernice bola vykonaná revízia jej uplatňovania, pričom výsledkom revízie bolo vydanie novej smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2009/110/ES zo 16. septembra 2009 *o začatí a vykonávaní činností a dohľade nad obozretným podnikaním inštitúcií elektronického peňažníctva, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2005/60/ES a 2006/48/ES a zrušuje sa smernica 2000/46/ES* – táto smernica výrazne zmenila koncept vydávania elektronických peňazí v úzkej nadväznosti na smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2007/64/ES z 13. novembra 2007 *o platobných službách na vnútornom trhu, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES a 2006/48/ES a ktorou sa zrušuje smernica 97/5/ES* (Červená, Románová, 2015), čo bolo v rámci právnej úpravy SR implementované zákonom č. 492/2009 Z. z. *o platobných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov* (napr. zákon č. 394/2011 Z. z.).

Podľa právneho poriadku Slovenskej republiky kryptoaktíva nemožno považovať za finančné nástroje podľa zákona č. 566/2001 Z. z. *o cenných papieroch a investičných službách*. Nemožno ich považovať za cenné papiere, keďže nespĺňajú definíciu cenného papiera, a to najmä požiadavku zápisu v zákonom ustanovenej podobe a forme. Právne predpisy v pôsobnosti NBS neupravujú kryptoaktíva, ich ťažbu (mining), obchodovanie s nimi a neobsahujú ani ich definíciu, ani neustanovujú povinnosť získania oprávnenia na vydávanie kryptoaktív, resp. na obchodovanie s nimi. (NBS, 2023).

Podľa Bednára (2022, s. 2, 48, 59) kryptomeny: „sú peniaze, ktoré by mali byť zameniteľné bez možnosti falšovania, bez štátnej kontroly, globálne a zabezpečujúce súkromie“. Bitcoin ako mena sú považované za peniaze trvalej hodnoty (ako zlato¹⁵), tzv. tvrdá mena.

Jednou z predpokladaných výhod bitcoinu je, že jeho množstvo je obmedzené a predstavuje koniec monopolu bánk, keďže platby prostredníctvom virtuálnych peňazí si nevyžaduje ďalšie poplatky. Od roku 2010 hodnota bitcoinu

¹⁵ Zlato ako tvrdá mena dokázala bezproblémovky fungovať storočia, keďže bola celosvetová zhoda na tom, že zlato sú peniaze, pričom k tejto zhode došlo prirodzeným spôsobom bez centrálného plánovania bánk.

vzrástla z nuly na 400 dolárov až sa postupne dostala k hranici 1000 dolárov, pričom množstvo bitcoinov sa pohybuje na úrovni cca 10 mil. a prognóza konečného objemu bitcoinu v roku 2140 sa odhaduje na cca 21 mil. bitcoinov. (Cervenka, 2014). Otázne je či bude uvedený odhadovaný objem naozaj stabilný, keďže už v roku 2022 bol vyťažený 19-ty miliónty bitcoin (Jendrál, 2022), aj keď vlastné podkladové aktívum bitcoinu patrí do kategórie peňažných agregátov M0, derivát (napr. Bitcoin Futures na burze Bakkt) aj keď je krytý podkladovým aktívom už spadá do skupiny M1 a deriváty z M1 derivátov (napr. nakúpené u brokera) už zaradujeme do kategórie M2 – z čoho vyplýva, že je pravdepodobné, že objem derivátov bitcoinov sa bude v budúcnosti zvyšovať a teda počet derivátových bitcoinov presiahne počet mincí na blockchain - a teda v tomto zmysle bude na trhu viac ako finálnych 21 miliónov bitcoinov. (Slavkovský, 2020).

Podľa Sitányi (2021, s. 260 a 337) kryptomeny ako bitcoin umožňujú medzinárodný prevod bohatstva, vďaka čomu môžu krajiny dovážať kapitálové investície zo zahraničia, tiež konštatuje, že teória, ale aj prax, potvrdzuje vývoj od substanciálneho významu peňazí k významu funkčnému, ako aj ich závislosť na sociologických parametroch.

Dnešné elektronické/virtuálne/digitálne peniaze, v zmysle ich krytia reálnou hodnotou, vznikajú (rastú) prostredníctvom zadlžovania sa, pričom zatiaľ jednoznačne nezodpovedanou otázkou zostáva, aký dopad bude mať peňažný systém výhradne v digitálnej forme na fungovanie digitálnej ekonomiky – čo je zrejme aj dôvodom záujmu z pozície EÚ o reguláciu v tejto oblasti – dokumentuje to aj vyhlásenie Rady pre finančnú stabilitu z roku 2018, a taktiež ako uvádza (Hrabčák a kol., 2021, s. 67) Európska centrálna banka (ECB) v roku 2020 začala verejnú konzultáciu o vytvorení tzv. digitálneho eura,¹⁶ čo by predstavovalo elektronickú verziu bankoviek a mincí, ich vydávanie a prevod by bolo možné vykonávať pomocou technológie blockchain¹⁷. Aj keď ako konštatuje Rothbard

¹⁶ Podľa informácií uvedených na web stránke Európskej centrálnej banky (2023) ako platobný elektronický prostriedok v rámci EÚ, resp. eurozóny by malo byť používané digitálne euro, ktoré by bolo bezplatne dostupné v súkromnej aj verejnej sfére a používané na digitálne platby, čo by prispelo by k posilneniu menovej suverenity eurozóny a podnietilo konkurenciu v európskom platobnom sektore. Prípravná fáza tohto konceptu sa začína v novembri 2023 a bude sa zameriavať na ďalšie prípravy na vývoj digitálneho eura.

¹⁷ Technológia Blockchain je nová univerzálna technológia, má pravdepodobne najbližšie k účtovnému denníku, funguje na základe svojich vlastných pravidiel a princípov, ktoré majú kvalitu podobnú zákonu, aj keď za súčasného právneho stavu nemožno s určitosťou objasniť jeho právne postavenie a legislatívne vyjadrenie - uvedené sa netýka len právneho prostredia Slovenskej republiky. (Hrabčák a kol., 2021, s. 21, 57).

(1990, s. 87) „podobne ako v iných oblastiach neprináša donútenie ani v oblasti peňažnej poriadok, ale iba chaos a konflikt“.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BEDNÁR, J., 2022. *Kryptomeny. Vyhackuj si lepší život*. Bratislava: DIW, s.r.o. 476 s. ISBN 978-80-570-4272-3.
2. BORŮVKOVÁ, A., ŠEPELOVÁ, J., 2018. Digitálna ekonomika ako nová výzva pre daňovú politiku. *Almanach: Aktuálne Otázky Svetovej Ekonomiky a Politiky*. Vol. 13, Iss. 4, s. 5-12. Dostupné z: <https://www.proquest.com/docview/2201630468/fulltextPDF/F806BA8C167D42BFPQ/1?accountid=16775>
3. CAKOCI, K., ČERVENÁ, K., 2021. Peniaze a mena v čase digitalizácie. In: ŠTRKOLEC, M., VARTAŠOVÁ, A., STOJÁKOVÁ, M., SIMIČ, S. (eds.). *Zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb: COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo*. Košice: ŠafárikPress, s. 97-107. ISBN 978-80-574-0043-1.
4. CENKOVÁ, R., STEINGARTNER, W. 2020. Use of internet social networks in academic environment In: *Journal of Information and Organizational Sciences*. Varaždín (Chorvátsko): Sveučilište u Zagrebu, roč. 44, č. 2, s. 275-295, ISSN (online). DOI 10.31341/jios.44.2.5.
5. ČERVENÁ, K., ROMÁNOVÁ, A., 2015. Peniaze v procese civilizačného vývoja (vybrané aspekty). In: PAPOUŠKOVÁ, Z., MÜLLEROVÁ, K. (eds.) *Peníze v právu a ekonomice*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, s. 27-54. ISBN 978-80-87382-70-7.
6. ČERVENÁ, K., 2020. Peniaze a ich pôsobenie v ekonomike. In: *INTERPOLIS'20*. Banská Bystrica: Belianum, s. 336-340, ISBN 978-80-557-1804-0.
7. ČERVENKA, A., 2012. *Vad är pengar?* Stockholm. Preklad: Červenka, Zdenek, Praha: Práh, 2014. 129 s. ISBN 978-80-7252-504-1.
8. EURÓPSKA CENTRÁLNA BANKA, 2023. *Digitálne euro*. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/html/index.sk.html
9. GARG, R., 2023. *Blockchain for Real World Applications*. John Wiley & Sons, Inc. New York, s. 1-24. ISBN 9781119903734. Dostupné z:

https://www.researchgate.net/publication/366394129_Blockchain_Bliz_iaca_Revolucia_Slovak

10. HRABČÁK, L., 2019. "Virtuálna mena" a právo. In: *Vplyv moderných technológií na právo*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 99-110. ISBN 9788081527289.
11. HRABČÁK, L. a kol., 2021. *Blockchain technológia ako činiteľ (faktor) ovplyvňujúci súčasnú podobu práva*. Košice: ŠafárikPress. 116 s. ISBN 978-80-8152-983-2 (e-publikácia).
12. JENDRÁL, M., 2022. Nedávno bol vytiažený už 19-milióny Bitcoin – mince sú čoraz vzácnejšie. In: *Kryptomagazín*. [online]. [cit. 2022-04-03]. Dostupné z: <https://kryptomagazin.sk/nedavno-bol-vytazeny-uz-19-milionty-bitcoin-mince-su-coraz-vzacnejšie/>
13. KNETL, Š., 2019. Kryptoaktívum alebo kryptomena? In: PICHRT, J., BOHÁČ, R., MORÁVEK, J. (eds.) *Sdílená ekonomika tři roky poté – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 288 s. ISBN 978-80-7598-591-0.
14. MATZLER, K. a kol., 2016. *Digitálna disrupcia*. Verlag Franz Vahlen GmbH. Preklad Smarties, s.r.o. Bratislava: Slovenská inovačná a energetická agentúra, 2018, 183 s. ISBN 978-80-88823-67-4.
15. MERCADO, T., 1594. Suma de Tratos y Contratos. In: CHAFUEN, A. *Faith and Liberty: The Economic Thought of the Late Scholastics*. Preklad Chalupíček Pavel a kol. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. 202 s. ISBN 978-80-7357-656-1.
16. MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2023. *Elektronické peniaze*. Dostupné z: <https://www.fininfo.sk/fininfo/financne-produkty/platobne-sluzby/elektronicke-peniaze/elektronicke-peniaze.html>
17. MISES, L., 1996. *Human Action: A Treatise in Economics*. 4th revised ed. Fox & Wilkes. Preklad Šíma, J. a kol. Praha: Liberální institut, 2006. 959 s. ISBN 80-86389-45-6.
18. MOLINA, L., 1614. De Iustitia et Iure. Moguntiae. In: CHAFUEN, A. *Faith and Liberty: The Economic Thought of the Late Scholastics*. Preklad Chalupíček Pavel a kol. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. 202 s. ISBN 978-80-7357-656-1.

19. NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA, 2023. *Kryptoaktíva a Initial Coin Offerings (ICOs)*. Dostupné z: <https://nbs.sk/dohlad-nad-financnym-trhom/fintech/kryptoaktiva-a-initial-coin-offerings-icos/>
20. POPOVIČ, A., SÁBO, J., ŠTRKOLEC, M., 2020. Bitcoin a jeho finančno-právne východiská. In: SUCHOŽA, J., HUSÁR, J., HUČKOVÁ, R. (eds.) *Právo, obchod, ekonomika*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2020, s. 217-228. ISBN 978-80-8152-931-3.
21. ROTHBARD, N. M., 1990. *What Has Government Done to our Money?* Mises Institute, 1990. Preklad Šíma, J. a Talábová, Z. Praha: Liberální institut, 2021. 144 s. ISBN 978-80-907962-4-9.
22. SIMIČ, S., ČAKOCI, K., 2022. K vybraným otázkam zdaňovania digitálnej ekonomiky. In: SUCHOŽA, J., HUSÁR, J., HUČKOVÁ, R. (eds.) *Právo obchod ekonomika*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 29-43. ISBN 978-80-574-0154-4.
23. SITÁNYI, P., 2021. *Druhá dekáda nového milénia*. Bratislava: SITCON spol. s r. o. 337 s. ISBN 978-80-973709-0-9.
24. SLAVKOVSKÝ, S., 2020. Počet Bitcoinov v obehu určite presiahne 21 miliónov! Vlastne sa to už stalo. In: *Kryptomagazín*. [online]. [cit. 2020-11-26]. Dostupné z: <https://kryptomagazin.sk/pocet-bitcoinov-v-obehu-moze-presiahnut-21-milionov-viete-ako/>
25. SOKOL, J., 2015. *Moc, peníze a právo*. Praha: Vyšehrad, 2015. 296 s. ISBN 978-80-7429-638-3.
26. SOTO, H. J., 2002. *Dinero, Crédito Bancario y Ciclos Económicos*. 2. vyd. Madrid: Unión Editorial. Preklad: Froňek, M. a kol. Praha: ASPI, a. s., Liberální institut, 2009. 908 s. ISBN 978-80-7357-411-6.
27. ŠTOFKOVÁ, J. a kol., 2021. *Nové prístupy manažmentu v digitálnej ekonomike*. Žilina: UNIZA. 234 s. ISBN 978-80-554-1838-4 .
28. VOLNER, Š., 2017. Peniaze ako geopolitický nástroj. In: RUSKO, M., KLINES, I., NEMOGA, K. (eds.). *Globálne existenciálne riziká '2017*. Žilina: STRIX et SSŽP, s. 134-142, ISBN 978-80-89753-16-1. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/351664652_Global_existential_risks_2017_Globalne_existencialne_rizika_2017

PRÍLEŽITOSTI PRE NOVÉ TECHNOLOGIE V OBLASTI OCHRANY PRED LEGALIZÁCIOU PRÍJMOV Z TRESTNEJ ČINNOSTI A FINANCOVANÍM TERORIZMU¹

OPPORTUNITIES FOR NEW TECHNOLOGIES IN THE FIELD OF ANTI-MONEY LAUNDERING AND COUNTERING THE FINANCING OF TERRORISM

YANA DAUDRIKH²

Abstrakt

Autorka sa v príspevku zaoberá problematikou príležitosti pre nové technológie v oblasti regulácie ochrany pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a financovaním terorizmu v kontexte právnej úpravy na úrovni Európskej únie. Osobitnú pozornosť venuje otázke identifikácie klienta na diaľku za použitia digitálneho identifikačného systému. Bližšie analyzuje súčasnú platnú právnu úpravu a usmernenie Európskeho orgánu pre bankovníctvo o vzdialenej identifikácii klientov, ktoré nadobudne účinnosť v októbri 2023. V závere autorka potvrdzuje prvotne stanovenú hypotézu cez prizmu porovnania získaných výsledkov svojej analýzy.

Kľúčové slová:

Identifikácia klienta na diaľku, AML, digitálny identifikačný systém, kvalifikovaný elektronický podpis, biometrické údaje

¹ Príspevok je čiastkovým výstupom projektu VEGA 1/0212/23 Finančné inovácie ako determinant súčasnej a anticipovanej regulácie na finančnom trhu (výzvy a riziká).

² JUDr. Yana Daudrikh, PhD. je odbornou asistentkou na Katedre finančného práva, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave. Autorka sa zameriava na oblasť práva finančného trhu. Je autorkou jednej vedeckej monografie a dvoch učebníc a viac ako päťdesiatich výskumných prác vo vedeckých časopisoch a odborných konferenciách. mail: yana.daudrikh@flaw.uniba.sk. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1297-5967>.

Abstract

The author of the paper addresses the opportunities presented by new technologies in the realm of regulation preventing money laundering and combating the financing of terrorism within the legal framework of the European Union. Special attention is given to the question of remote customer identification using a digital identification system. The author conducts a detailed analysis of the current applicable legal framework and the guidelines provided by the European Banking Authority on remote customer identification, which will come into effect in October 2023. In conclusion, the author confirms the initial hypothesis through a comparison of the results obtained from the analysis.

Keywords:

Remote customer identification, AML, digital identification system, qualified electronic signature, biometric data

JEL kód: K34

ÚVOD

Rýchle tempo rozvoja moderných technológií dosiahlo bod, v ktorom inovácie začínajú byť súčasťou každodenných činností finančných inštitúcií. Moderné technológie ponúkajú možnosť zlepšenia kvality získavaných údajov, zrýchlenia procesov v oblasti prevencie legalizácie príjmov z trestnej činnosti a financovania terorizmu (AML - Anti Money Laundering) a zvýšenia účinnosti opatrení súvisiacich s AML. Uvedené výhody moderných technológií sú aplikovateľné nielen pre finančné inštitúcie, ale aj pre orgány dohľadu nad povinnými osobami (napríklad bankami, poisťovňami atď.). V tomto kontexte je potrebné zdôrazniť, že implementácia moderných technológií je spojená s vhodnou aplikáciou prístupu založeného na rizikách (Risk Based Approach) (ďalej len „RBA prístup“). Dôsledkom zodpovednej aplikácie RBA prístupu môže byť zvýšenie finančného začlenenia, čo umožní väčšiemu počtu osôb vstúpiť do regulovaného finančného systému a tým posilniť účinnosť a efektivitu opatrení v oblasti AML.

Autorka sa v predložennom príspevku venuje problematike postavenia moderných technológií v kontexte ich použiteľnosti v oblasti AML. S ohľadom na absenciu relevantných vedeckých publikácií na medzinárodnej a domácej

úrovni týkajúcich sa tejto problematiky, predmetom nášho výskumu je analýza súčasnej právnej regulácie aplikácie moderných technológií, s dôrazom na identifikáciu klienta na diaľku. Daná oblasť výskumu je podrobená analýze z hľadiska existujúcej a budúcej právnej úpravy, ktorá má pomôcť k ľahšiemu začleneniu moderných technológií do činností finančných inštitúcií. V tomto kontexte sme presvedčení o prínose tohto príspevku a o vyvolaní odbornej diskusie o dostatočnosti súčasnej a budúcej právnej regulácie.

S cieľom prispieť k vedeckej diskusii o nastolenej problematike, autorka si v obsahu tohto príspevku kladie za cieľ overiť nasledujúcu hypotézu: Potreba doplnenia a rozšírenia súčasnej legislatívy s cieľom zjednotenia a zjednodušenia postupov aplikácie moderných technológií do činnosti finančných inštitúcií a orgánov dohľadu/kontroly. Na overenie vyššie uvedených hypotéz boli použité viaceré vedecké metódy. Medzi základnými metódami, ktoré sa použili v článku, sú metódy analýzy a syntézy. Tieto metódy boli aplikované v celej štruktúre predloženého príspevku. Okrem toho bola v príspevku prierezovo aplikovaná metóda abstrakcie. Navyše, boli využité metódy dedukcie a indukcie.

1. VYUŽITIE MODERNÝCH TECHNOLOGIÍ V OBLASTI OCHRANY PRED LEGALIZÁCIOU PRÍJMOV Z TRESTNEJ ČINNOSTI A FINANCOVANÍM TERORIZMU

Význam a potreba uplatnenia moderných technológií vo svete finančných inštitúcií nesporne rastie. Zmeny súvisiace s použitím respektíve pokusmi o implementáciu moderných technológií do každodennej činnosti finančných inštitúcií badáme aj v oblasti AML. V tejto súvislosti považujeme za vhodné bližšie načrtnúť existujúce moderné technológie, ktoré sa v súčasnosti začínajú „objavovať“ v oblasti AML.

V súčasnosti čoraz viac rezonuje vývoj technológií zameraných na uľahčenie **identifikácie klienta na diaľku**. Veľký záujem o danú technológiu je predovšetkým dôsledkom nástupu pandémie COVID-19. Počas trvania pandémie došlo k obmedzeniu osobných kontaktov s klientmi a potenciálnymi klientmi. V tejto súvislosti sa začalo uvažovať o využití digitálnej identity (digital identity) (Khatchatourov, Chardel, Peries, Feenberg, 2019, s. 24-25) (Arner, Dirk, Zetsche, Ross, Buckley, Janos, Barberis, 2019, s. 55-77), ktorá umožňuje osobnú identifikáciu a následnú autentifikáciu (overenie totožnosti) klientov. Digitálna identita je vhodným spôsobom prepojenia prvkov osobnej identifikácie klienta

(face-to-face) s prvkami IT technológií, čo vytvára kvalitné a bezpečné prostredie porovnateľné s fyzickou prítomnosťou klienta.

Ďalším príkladom je spracovanie **prirodzeného jazyka (natural language processing – NLP)**. Vo všeobecnosti je možné spracovanie prirodzeného jazyka charakterizovať ako typ **umelej inteligencie (Artificial Intelligence – AI)**, ktorý umožňuje počítačovej technike rozumieť, interpretovať a manipulovať s ľudským jazykom (Han, Barman, Hayes, Du, Burgin, Wan, 2018, s. 37-42). Spracovanie prirodzeného jazyka môže pomôcť pri presnejšej, flexibilnejšej a časovej analýze informácií o klientoch a tým znížiť počet nepresných alebo falošných informácií a umožniť efektívnejšie porovnanie a vyhľadávanie ďalších potrebných údajov finančnými inštitúciami. Okrem toho spracovanie prirodzeného jazyka môže pomôcť zlepšiť prepojenie jednotlivých prvkov informácií a ich vzájomného súvisu, napríklad prepojením výsledkov vyhľadávania so zoznamom politicky exponovaných osôb, identifikáciou pokusov o podvodné konanie a monitorovaním aktuálnych zoznamov medzinárodných sankcií uvalených na určité osoby alebo štáty.

Ďalšou podmnožinou umelej inteligencie je **technológia strojového učenia (Machine Learning)** (Habiba, Shehu, Sadiq, Faridah, Fatima, Halima, 2022, s. 466-470) (Alotibi, Almutanni, Alsubait, Alhakami, Baz, 2022, s. 732-738). V porovnaní so spracovaním prirodzeného jazyka je strojové učenie schopné robiť adekvátne rozhodnutia a identifikovať jednotlivé vzory správania sa osoby s minimálnym zásahom zo strany človeka. V tomto prípade hovoríme o určitej metóde analýzy údajov, vďaka ktorej sa systém neustále učí, čím sa napríklad znižuje potreba manuálneho vstupu do monitorovania činnosti klienta zo strany povinnej osoby. Zároveň strojové učenie môže napomôcť znížiť počet falošných hlásení o neobvyklých obchodných operáciách a odlíšiť ich od bežných činností klientov v reálnom čase, pričom sa znižuje potreba počiatočného zásahu zamestnancov povinnej osoby, ktorí vystupujú v prvej línii. Strojové učenie tak môže vytvoriť presnejší a kompletnejší rizikový profil klienta, ktorý sa bude neustále aktualizovať, aby zohľadňoval nové a vznikajúce hrozby v reálnom čase.

Osobitnými formami programových aplikácií sú **Application Programming Interfaces (API) a Technológia distribuovaných záznamov (Distributed Ledger Technology – DLT)** (Mills, D., Wang, K., Malone, B., Ravi, A., Marquardt, J., Chen, C., Badev, A., Brezinski, T., Fahy, L., Liao, K., 2017, s. 207-249). Rozhranie **Application Programming Interfaces** je typ softvéru, ktorý umožňuje prepojenie rôznych aplikácií navzájom. Napríklad v oblasti AML sa taká aplikácia javí ako užitočný nástroj na identifikáciu rizík a

hrozieb (zoznam ktorých je bližšie upravený v jednotnom súbore) v korelácií s rizikovými profilmi klientov. **Technológia distribuovaných záznamov** môže zlepšiť vysledovateľnosť transakcií realizovaných na cezhraničnej úrovni. Zároveň táto spomínaná technológia môže potenciálne uľahčiť aj overovanie identity klienta a tým urýchliť proces aplikácie CDD (Customer Due Diligence) požiadaviek (ďalej len „CDD požiadavky“).

2. IDENTIFIKÁCIA KLIENTA NA DIAĽKU ZA POUŽITIA MODERNÝCH TECHNOLOGIÍ

Identifikácia klienta na diaľku je v prvom rade spojená s pojmom „identita“. V súčasnosti v prípade interpretácie definície pojmu „**identita**“ vzniká právne vákuum, spôsobené absenciou príslušnej úpravy v právnych predpisoch Európskej únie (ďalej len „EÚ“) a právnych predpisoch na národnej úrovni. Z tohto dôvodu Finančná akčná skupina (Financial Action Task Force) (ďalej len „FATF“) upravuje vo svojich odporúčaní vlastnú definíciu tohto pojmu. Za tým účelom FATF rozlišuje medzi „oficiálnou identitou“ a osobnou respektíve „sociálnou identitou.“ Využitie „sociálnej identity“ môže byť relevantné v prípadoch poskytovania neregulovaných finančných služieb (napr. obchodovanie s kryptoaktívami), zatiaľ čo „oficiálna identita“ sa spája s prístupom k finančným službám podliehajúcim príslušnej právnej regulácii EÚ (FATF. Guidance on Digital Identity, 2020, s. 17). „Oficiálna identita“ v porovnaní so „sociálnou identitou“ sa zakladá na existencii dokladov totožnosti, ktoré vydávajú príslušné štátne orgány v jednotlivých štátoch. Je dôležité, aby doklad totožnosti obsahoval základné atribúty, ktoré umožňujú špecifikovať jedinečné vlastnosti osoby. Za základné atribúty môžeme považovať napríklad údaje o mene, priezvisku, dátume narodenia osoby, atď.

Použitie „oficiálnej identity“ na preukázanie totožnosti klienta v digitálnom svete sa v súčasnosti spája s **digitálnym identifikačným systémom**. Nie všetky prvky digitálneho identifikačného systému musia byť nevyhnutne digitálne. V tomto prípade je možné napríklad vytvoriť „kombinovaný“ systém, ktorý obsahuje komponenty fyzického a digitálneho preukázania totožnosti respektíve overovania totožnosti klienta.

Základným prvkom pri aplikácii digitálneho identifikačného systému s cieľom identifikovať klienta a overiť jeho totožnosť je **použitie relevantných dokumentov, údajov alebo informácií, ktoré musia byť získané zo spoločného a nezávislého zdroja** (čl. 13 ods. 1 písm. a) smernice Európskeho

parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaníu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES (ďalej len „IV. AML smernica“)). V kontexte digitálnej identifikácie požiadavka na „spoľahlivý a nezávislý zdroj dokumentov“ znamená, že digitálny identifikačný systém používaný na vykonanie CDD požiadaviek musí vykazovať prvky spoľahlivosti v presnosti poskytovaných výsledkov a v spôsobe riadenia systému. Je zrejmé, že IV. AML smernica neukladá žiadne obmedzenia ohľadom formy a spôsobu „zbierania“ relevantných dokumentov, ktoré následne slúžia na identifikáciu klienta. V tejto súvislosti FATF upozorňuje na potrebu dbať na zavedenie opatrení zameraných na zmiernenie existujúcich rizík (napríklad falšovanie identity, kybernetické útoky, atď.) (FATF. Guidance on Digital Identity, 2020, s. 29).

Napriek tomu, že IV. AML smernica priamo neukladá konkrétny postup získavania údajov a nepredpisuje žiadnu konkrétnu formu systému digitálnej identifikácie, a to aj tým, že priamo umožňuje použitie „...akýchkoľvek iných bezpečných, diaľkových alebo elektronických postupov identifikácie regulovaných, uznaných, schválených alebo akceptovaných príslušnými vnútroštátnymi orgánmi ((čl. 13 ods. 1 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaníu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES,“ pričom nabáda regulátorov a rovnako tak aj povinné osoby k aplikácii nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronicke transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES (ďalej len "Nariadenie 910/2014"). Nariadenie 910/2014 obsahuje reguláciu zameranú tak na úroveň zabezpečenia schém elektronickej identifikácie, ako aj na právne účinky elektronickej podpisov.

Pod **schémou elektronickej identifikácie** sa rozumie systém na elektronicke identifikáciu, prostredníctvom ktorého sa fyzickým alebo právnickým osobám vydávajú prostriedky elektronickej identifikácie. Pod **prostriedkom elektronickej identifikácie** sa rozumie hmotná alebo nehmotná jednotka obsahujúca osobné identifikačné údaje (čl. 3 ods. 2 a 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej

identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES). EÚ kladie veľký dôraz na bezpečnosť schém elektronickej identifikácie, ktorá je kľúčom k dôveryhodnému cezhraničnému vzájomnému uznávaniu prostriedkov elektronickej identifikácie (recitál ods. 19 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES). Z tohto dôvodu Nariadenie 910/2014 bližšie upravuje úrovne dostatočnosti zabezpečenia schém elektronickej identifikácie, ktoré sa delia na "nízku", "pokročilú" a "vysokú". Každý členský štát EÚ samostatne vyberá úroveň zabezpečenia a o tom informuje Komisiu EÚ (čl. 8 a 9 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES).

V súčasnosti sa za najdôveryhodnejší spôsob zabezpečenia identifikácie klienta na diaľku považuje použitie **kvalifikovaného elektronického podpisu**, ktorý má právny účinok rovnocenný s vlastnoručným podpisom. Podkladom pre kvalifikované elektronické podpisy sú kvalifikované certifikáty, ktoré obsahujú základné údaje o osobe, ktorá požiada o udelenie kvalifikovaného elektronického podpisu. Pridelenie kvalifikovaného elektronického podpisu konkrétnej osobe sa uskutočňuje s použitím kvalifikovaného zariadenia. Aj v tomto prípade EÚ kladie veľký dôraz na bezpečnosť takých zariadení, preto požaduje predchádzajúce splnenie radu požiadaviek, bližšie upravených v prílohe II. nariadenia 910/2014. Kontrolu splnenia vyššie uvedených požiadaviek zabezpečujú verejné alebo aj súkromné subjekty členských štátov, formou vydania certifikátu na prevádzku konkrétneho kvalifikovaného zariadenia.

3. APLIKÁCIA USMERNENIA EURÓPSKEHO ORGÁNU PRE BANKOVNÍCTVO O VZDIALENEJ IDENTIFIKACII KLIENTOV

V dôsledku vývoja moderných technológií a čoraz častejšej realizácie cezhraničných transakcií s klientami z iných štátov vystala otázka potreby prehodnotenia existujúceho systému zabezpečenia identifikácie klienta na diaľku za použitia kvalifikovaného elektronického podpisu a nastavenia rámcových podmienok používania moderných technológií s tým súvisiacich. Za tým účelom Európsky orgán pre bankovníctvo (European Banking Authority) (ďalej len „EBA“) vydal usmernenie k používaniu riešení pre uzatváranie zmluvných vzťahov s klientmi na diaľku podľa článku 13 ods. 1 smernice (EÚ) 2015/849

(EBA/GL/2022/15, 22/11/2022) (ďalej len „Usmernenie EBA“), ktoré nadobúda účinnosť od 02.10.2023.

Usmernenie EBA obsahuje rad „noviniek“, ktoré rozširujú možnosti vykonávania identifikácie a overenia totožnosti klienta na diaľku. Usmernenie EBA je prvým predpisom, ktorý pre oblasť AML priamo upravuje definíciu pojmu biometrické údaje. Pod pojmom **biometrické údaje** sa rozumie: „*Osobné údaje týkajúce sa fyzických, fyziologických alebo behaviorálnych charakteristických znakov fyzickej osoby, ktoré umožňujú alebo potvrdzujú jedinečnú identifikáciu tejto fyzickej osoby, ako sú vyobrazenia tváre alebo daktyloskopické údaje, ktoré sa získavajú a spracúvajú pomocou technických prostriedkov (ods. 8 usmernenia EBA k používaniu riešení pre uzatváranie zmluvných vzťahov s klientmi na diaľku podľa článku 13 ods. 1 smernice (EÚ) 2015/849).*“ Aplikácia biometrických údajov je prenechaná na úverové a iné finančné inštitúcie, ktoré musia zabezpečiť schválenie politik a postupov pre prípady uzatvárania zmluvných vzťahov s klientom na diaľku, ako aj zabezpečiť následnú kontrolu ich plnenia.

Usmernenie EBA priamo zdôrazňuje, že použitie moderných technológií musí byť v synergii s manuálnym zadávaním informácií, respektíve kontrolou rizikového profilu klienta a aktualizáciou údajov s tým súvisiacich. EBA tak umožňuje vytvorenie samostatného plnoautomatizovaného systému, pri ktorom sa nevyžaduje ľudský zásah, ako aj poloautomatizovaného systému, na práci ktorého sa podieľa aj ľudský faktor. V korelácii s vyššie uvedeným Usmernenie EBA bližšie upravuje postup identifikácie klienta, v rámci ktorého sa úverovej a inej finančnej inštitúcii ukladá povinnosť **zabezpečiť zber a následnú úschovu všetkých obrazových a zvukových záznamov**. Osobitne sa kladie dôraz na kvalitu získaných údajov, ktorá musí byť dostatočná, aby bol klient jednoznačne rozpoznateľný (ods. 24 a 26 usmernenia EBA k používaniu riešení pre uzatváranie zmluvných vzťahov s klientmi na diaľku podľa článku 13 ods. 1 smernice (EÚ) 2015/849).

Postup a typ systému na identifikáciu a overenie totožnosti klienta nie je priamo upravený v Usmernení EBA. Z tohto pohľadu je zrejmé, že úverové a iné finančné inštitúcie môžu zvoliť ľubovoľný systém, ktorý spĺňa základné požiadavky Usmernenia EBA. Vo všeobecnosti môžeme povedať, že podmienky majú skôr všeobecný charakter a najväčší dôraz sa kladie na **aplikáciu RBA prístupu**. Usmernenie EBA napríklad priamo upravuje povinnosť uplatňovať kontrolné mechanizmy zamerané na riešenie existujúcich rizík vrátane rizík spojených s automatickým zachytávaním údajov – ide napríklad o zamaskovanie

polohy zariadenia klienta falošnými adresami internetového protokolu (IP) alebo službami, ako sú virtuálne súkromné siete (VPN) (ods. 28 usmernenia EBA k používaniu riešení pre uzatváranie zmluvných vzťahov s klientmi na diaľku podľa článku 13 ods. 1 smernice (EÚ) 2015/849). Uplatnenie RBA prístupu badáme aj v prípade povinnosti kladenej na úverové alebo iné finančné inštitúcie vzťahujúcej sa na aplikáciu kontrol zameraných na zvýšenie spoľahlivosti procesu overovania. Tieto kontroly môžu zahrnúť jednotlivé postupy priamo zamerané na potvrdenie prítomnosti klienta počas jeho identifikácie na diaľku. Napríklad môže ísť o telefonický kontakt s klientom, vygenerovanie prístupového kódu, ktorý klient počas procesu overovania na diaľku musí potvrdiť, atď. (ods. 44 usmernenia EBA k používaniu riešení pre uzatváranie zmluvných vzťahov s klientmi na diaľku podľa článku 13 ods. 1 smernice (EÚ) 2015/849). Bezpochyby za dôveryhodnejší spôsob v tomto kontexte je možné považovať získanie biometrických údajov klienta a ich porovnanie so spoľahlivými a nezávislými zdrojmi.

Okrem samotnej identifikácie klienta upravuje Usmernenie EBA povinnosť realizácie **overenia totožnosti klienta** za použitia originálnych dokumentov. Je zrejmé, že v prípade identifikácie klienta na diaľku za použitia moderných technológií je dosť obťažné sa oboznámiť s originálnymi dokumentmi vo fyzickej podobe. Z tohto dôvodu Usmernenie EBA umožňuje na základe rozhodnutia úverovej alebo inej finančnej inštitúcie akceptovať reprodukcie originálnych dokumentov bez následného skúmania originálnych dokumentov. Reprodukcia originálnych dokumentov musí byť hodnoverná. Za tým účelom je potrebné dôsledne preskúmať reprodukciu, či obsahuje prvky vložené do originálneho dokumentu, či nedošlo k zmene osobných údajov, či reprodukcia je dostatočne kvalitná, atď.

Aj napriek tomu, že Usmernenie EBA umožňuje úverovým a iným finančným inštitúciám si zvoliť vlastný postup a systém na identifikáciu klienta na diaľku, nezabúda ani na kvalifikovaný elektronický podpis, ktorý považuje za najdôveryhodnejší spôsob získavania hodnoverných údajov. Obdobný postoj v súčasnosti má aj Finančná spravodajská jednotka Slovenskej republiky, ktorá v rámci identifikácie klienta na diaľku akceptuje (bez ďalšieho) jedine kvalifikovaný elektronický podpis (Stanovisko Finančnej spravodajskej jednotky. Identifikácia klienta bez fyzickej prítomnosti a použitie § 12 zákona). Je zrejmé, že s nástupom účinnosti Usmernenia EBA, Finančná spravodajská jednotka a rovnako tak aj Národná banka Slovenska budú musieť upraviť pôvodné

stanoviská k identifikácii a verifikácii identifikácie klientov na diaľku prostredníctvom technických prostriedkov (Daudrikh, 2021, s. 96 – 116).

4. PRÍNOS A RIZIKÁ APLIKÁCIE MODERNÝCH TECHNOLOGIÍ

Moderné technológie predstavujú určitý prínos pre zefektívnenie súčasných procesov prebiehajúcich v oblasti AML. V rámci pozitívnych prínosov môžeme napríklad spomenúť **zefektívnenie procesu CDD** (FATF. Opportunities and Challenges of New Technologies for AML/CFT, 2021, p. 4). Použitie moderných technológií môže v značnej miere pomôcť zvýšiť úroveň spoľahlivosti a bezpečnosti súčasného procesu uplatnenia požiadaviek CDD. Zároveň v oblasti identifikácie klientov prinášajú moderné technológie efektívnosť procesu identifikácie a úsporu nákladov s tým súvisiacich. Vďaka možnosti aplikácie plnoautomatizovaného systému napríklad pre oblasti identifikácie klienta na diaľku, respektíve aktualizácie rizikového profilu klienta, sa **znižuje miera potrebnosti ľudského zásahu zo strany kompetentných zamestnancov**.

Moderné technológie taktiež môžu pomôcť **znižovať vstupné náklady**. Úsporu nákladov badáme napríklad v oblasti skrátenia času potrebného na identifikáciu klienta alebo realizáciu procesu CDD. V prípade monitorovania uskutočnených transakcií moderné technológie **umožňujú hlbšie pochopiť správanie klienta a znížiť možnosť ľudskej chyby**.

Za najväčší prínos moderných technológií považujeme zlepšenie **finančného začlenenia** osôb, ktoré boli finančne vylúčené, v dôsledku čoho nemohli používať základné finančné služby alebo produkty (FATF. Opportunities and Challenges of New Technologies for AML/CFT, 2021, p. 15).

Ako každá nová právna regulácia aj moderné technológie majú svoju opačnú stránku. V tejto súvislosti je vhodné zdôrazniť, že danú stránku nevnímame ako negatívnu, ale skôr ako oblasť výziev pre zlepšenie existujúcich technológií. Riziká v prípade aplikácie moderných technológií vnímame napríklad v oblasti možnej **krádeže (odcudzenie) identity klienta**. V takom prípade je zrejmé na mieste sa zamyslieť nad vhodnou a dostatočnou ochranou zvoleného systému. S tým súvisia aj možné kybernetické útoky alebo aj vytvorenie syntetickej identity. **Syntetická identita** (Synthetic identities) predstavuje kombináciu skutočnej identity a falošných informácií o osobe, za účelom vytvorenia novej identity. V porovnaní s odcudzením identity, syntetická

identita je identitou neexistujúcej osoby (FATF. Guidance on Digital Identity, 2020, p. 40).

Napriek tomu, že **biometrické údaje** sa v súčasnosti považujú za najspoľahlivejšie, aj tu existuje rizikový faktor súvisiaci s možným znížením účinku spomínanej technológie, ktorý môže súvisieť napríklad s faktorom rozpoznávania tváre (v prípade zmeny výrazu tváre, zmeny účesu alebo nárastu brady) prípadne rozpoznávania hlasu (roboticky generovaný hlas na AI základe). Dokonca bolo zistené, že v prípade klientov tmavšej pleti respektíve s určitými etnickými črtami, bolo rozpoznávanie identity menej spoľahlivé (FATF. Guidance on Digital Identity, 2020, p. 43).

ZÁVER

Na základe predchádzajúcich informácií môžeme jednoznačne potvrdiť našu hypotézu. Pri podrobnejšom preskúmaní súčasnej právnej regulácie týkajúcej sa využívania moderných technológií v základných procesoch CDD je zrejmé, že pred regulátormi stojí určitá výzva spočívajúca v zlepšení úrovne spojenia medzi modernými technológiami a činnosťami finančných inštitúcií. Súčasná absencia relevantného právneho rámca, ktorý by detailnejšie upravoval aspoň základné procesy výberu systému a určoval použitie prístupu RBA (Risk-Based Approach), vyvoláva neistotu a voľnosť pri posudzovaní dostatočnosti zabezpečenia používaných systémov. Svetlo nevnášajú ani absentujúce vedecké publikácie, ktoré by mohli pomôcť vyplniť existujúce právne vákuum.

V korelácii s vyššie uvedeným sme sa pokúsili o bližšie načrtnutie súčasného stavu použitia moderných technológií v oblasti AML. V tomto je možné vidieť, aký potenciálne veľký prínos môžeme očakávať do budúcnosti od moderných technológií. Celkovo môžeme zhodnotiť, že použitie umelej inteligencie zabezpečí zrýchlenie súčasných procesov CDD, minimalizuje zlyhanie ľudského faktora a zefektívni prácu compliance officera.

V tomto ohľade považujeme za najprogresívnejšiu právnu reguláciu v oblasti identifikácie klienta na diaľku. Aktuálne účinné právne predpisy už reflektujú pojem digitálny identifikačný systém, ktorý umožňuje vykonávať dostatočne kvalitnú identifikáciu a následnú autentifikáciu klienta za použitia IT technológií. Zároveň sa za naj dôveryhodnejší spôsob zabezpečenia identifikácie klienta na diaľku stále považuje použitie kvalifikovaného elektronického podpisu, čo vyplýva tak z príslušných ustanovení právnych predpisov EÚ, ako aj zo stanoviska Finančnej spravodajskej jednotky.

Práve nová regulácia obsiahnutá v Usmernení EBA (účinné od 2.10.2023) otvára priestor na diskusiu o rámcovosti tohto právneho prameňa. Na jednej strane Usmernenie EBA prináša pokrok v oblasti zlepšenia úrovne identifikácie klienta na diaľku, na druhej strane však neupravuje striktné, respektíve konkrétnejšie pravidlá aplikácie digitálneho identifikačného systému, ponechávajúc to na vlastnú úvahu finančných inštitúcií. Je potrebné zdôrazniť, že Usmernenie EBA je prvým svojho druhu, preto je možné predpokladať, že do budúca dôjde k upresneniu problémových ustanovení tohto predpisu.

Kladne hodnotíme dôraz kladený Usmernením EBA na včasnú a dostatočnú aplikáciu RBA prístupu. Teda finančné inštitúcie, ešte pred použitím digitálneho identifikačného systému voči konkrétnemu klientovi, musia určiť rizikový profil klienta a tomu prispôbiť kvalitu používaného systému identifikácie, a to za použitia dôveryhodných údajov.

Aj napriek tomu, že moderné technológie predstavujú nesmierny pokrok, ktorý môže pomôcť napríklad znížiť vstupné náklady finančných inštitúcií, urýchliť proces CDD, zefektívniť identifikáciu klienta, atď., nemôžeme nespomenúť rizikové faktory použitia moderných technológií. Napríklad môže ísť o zníženie účinku identifikácie klienta za použitia biometrických údajov, alebo vytvorenie syntetickej identity v dôsledku kybernetických útokov, atď. Osobne sa však domnievame, že do budúca sa podarí spomínané riziká dostatočne mitigovať, a tým využívať potenciál moderných technológií v plnej miere.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. ALOTIBI, J., ALMUTANNI, B., ALSUBAIT, T., ALHAKAMI, H., BAZ, A., 2022. *Money Laundering Detection using Machine Learning and Deep Learning. International journal of advanced computer science and applications.* Vol.13, Iss. 10, p. 732-738. DOI:10.14569/IJACSA.2022.0131087.
2. DOUGLAS W. ARNER, DIRK A. ZETZSCHE, ROSS P. BUCKLEY, JANOS N. BARBERIS, 2019. *The Identity Challenge in Finance: From Analogue Identity to Digitized Identification to Digital KYC Utilities. European Business Organization Law Review.* Vol. 20, Iss. 1, p. 55-80. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40804-019-00135-1>.
3. HABIBA, N. M., SHEHU, N. M., SADIQ, T., FARIDAH, A. A., FATIMA, A. I., HALIMA, H. G., 2022. *Machine Learning Approach to Anti-Money Laundering: A Review.* IEEE Nigeria 4th International

- conference on disruptive technologies for sustainable development (IEEE NIGERCON). Nigeria: Lagos. DOI: 1109/NIGERCON54645.2022.9803072.
4. HAN, J., BARMAN, U., HAYES, J., DU, J., BURGİN, E., WAN, D., 2018. *NextGen AML: Distributed Deep Learning based Language Technologies to Augment Anti Money Laundering Investigation*. 56th Annual meeting of the association for computational linguistics (ALC 2018): proceedings of system demonstrations. Australia: Melbourne. DOI: 10.18653/v1/P18-4007.
 5. KHATCHATOUROV, A., CHARDEL, P.A., PERIES, G., FEENBERG, A., 2019. *Digital Identities in Tension : Between Autonomy and Control*. USA: John Wiley & Sons, Incorporated. ISBN: 9781786304117.
 6. MILLS, D., WANG, K., MALONE, B., RAVI, A., MARQUARDT, J., CHEN, C., BADEV, A., BREZINSKI, T., FAHY, L., LIAO, K., 2017. *Distributed ledger technology in payments, clearing and settlement*. *Journal of financial market infrastructures*. Vol. 6, Iss. 2-3. DOI:10.21314/JFMI.2018.095.
 7. FATF, 2020. *Guidance on Digital Identity*. France: Paris.
 8. FATF, 2021. *Opportunities and Challenges of New Technologies for AML/CFT*. France: Paris.
 9. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaníu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES
 10. Usmernenie EBA k používaniu riešení pre uzatváranie zmluvných vzťahov s klientmi na diaľku podľa článku 13 ods. 1 smernice (EÚ) 2015/849 (EBA/GL/2022/15, 22/11/2022)
 11. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES
 12. Stanovisko Finančnej spravodajskej jednotky. Identifikácia klienta bez fyzickej prítomnosti a použitie § 12 zákona

PROBLEMATIKA ESG NA FINANČNÝCH TRHOCH¹

ESG IN FINANCIAL MARKETS

SIMONA HESEKOVÁ²

Abstrakt

Článok sa zaoberá problematikou ESG na finančných trhoch, pričom na danú problematiku nazerá cez optiku legislatívnych zmien týkajúcich sa povinnosti vykazovať informácie, ktoré sa týkajú ESG a ich kategorizácie. Článok sa zaoberá otázkou prepojenosti jednotlivých legislatívnych aktov prijímaných na úrovni EÚ, ktoré smerujú k podpore udržateľného financovania.

Kľúčové slová:

ESG, finančný trh, investovanie

Abstract

The paper deals with the issue of ESG in financial markets. The paper mainly concerns legislative changes regarding ESG reporting obligations and their categorisation. The paper addresses the issue of the interconnectedness of the legislative acts adopted by EU concerning sustainable finance.

Keywords:

ESG, financial market, investing

JEL kód: K39

¹Článok vznikol v rámci realizácie projektu VEGA 1/0212/23 Finančné inovácie ako determinant súčasnej a anticipovanej regulácie na finančnom trhu (výzvy a riziká)

² doc. JUDr. Simona Heseková, PhD., Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva, Šafárikovo námestie 6, 810 00 Bratislava, simona.hesekova@flaw.uniba.sk, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8758-7224>.

ÚVOD

Otázka podpory trvalo udržateľných investícií predstavuje mimoriadne aktuálnu problematiku a dostáva sa v čoraz väčšej miere do popredia aj pri tvorbe legislatívy. Prijímanie legislatívnych aktov Európskej únie (ďalej len „EÚ“) má ambíciu zvýšiť motiváciu investorov alokovať svoje investície do projektov, ktoré vykazujú znaky „zelenosti“ a udržateľnosti a to tak na úrovni drobných investorov, ako aj veľkých inštitucionálnych investorov. S týmito tendenciami úzko súvisí problematika „greenwashingu“ (environmentálne klamlivej reklamy) a potreba zabezpečiť jednotný a transparentný prístup k stanoveniu, aké činnosti reálne napĺňajú znaky zelených činností a transparentného prístupu k informáciám zo strany investorov. Význam podpory presunu súkromného kapitálu do udržateľnejších investícií, si vyžaduje komplexnú zmenu v spôsobe, akým funguje finančný systém (Ziolo, M.,2019). Recentne prijímaná legislatíva na úrovni EÚ tak smeruje do viacerých oblastí, ktoré z dôvodu prehľadnejšej orientácie na účely predkladaného článku môžeme kategorizovať nasledovne:

- i) identifikácia kritérií pre vymedzenie environmentálne udržateľných financií,
- ii) zverejňovanie povinností subjektov v oblasti ESG,
- iii) podpora udržateľného financovania zo strany inštitucionálnych investorov a úverových inštitúcií.

Vzhľadom na rozsah legislatívy upravujúcej problematiku ESG sa článok nevenuje komplexnej analýze danej legislatívy, ale na účely stanovenej hypotézy sa venuje iba vybraným otázkam. V nadväznosti na uvedené oblasti a na účely predkladaného článku, formulujeme hypotézu, podľa ktorej *„legislatíva EÚ smeruje k podpore financovania udržateľných činností, čím sa postupne bude vytvárať tlak na vykazovanie informácií ESG aj pri subjektoch, ktorým tieto povinnosti nevyplývajú z právnych predpisov“*.

ESG predstavuje skratku pre environmentálne, sociálne a riadiace kritériá, pričom je podstatné zdôrazniť, že jednotlivé časti ESG (časť „E“, časť „S“ a časť „G“) aktuálne podliehajú rôznej miere regulácie. Zároveň existujú rôzne metodiky pri vyhodnocovaní ESG faktorov (rôzne štandardy vykazovania napr. GRI, SDG, ISO14001, vykazovacie štandardy ESRS pre Smernicu CSRD prijaté pre veľké podniky, MSP a to v závislosti od toho v akej oblasti sa ESG vyказuje či v správe o udržateľnosti, ESR ratingoch, zelených dlhopisov podľa ICMA alebo Nariadenia o zelených dlhopisoch). Samotné vymedzenie pojmu ESG prešlo pomerne dynamickým vývojom, pričom sa menil aj pohľad spoločnosti na

potrebu a spôsob vyhodnocovania ESG (Pollman, E., 2022). Rovnako aj v súčasnosti sa môžeme stretnúť s rôznymi, často protichodnými názormi na vhodnosť zavádzania hodnotenia ESG faktorov do investičných procesov a na reálny prínos vykazovania a hodnotenia ESG faktorov (Ziolo, M., 2019, Netto, S., 2020, Agnese, P., 2023).

1. RECENTNÉ ZMENY V LEGISLATÍVE PRIJÍMANEJ V OBLASTI ESG NA FINANČNÝCH TRHOCH

Legislatíva upravujúca ESG na finančných trhoch sa aktuálne vyznačuje pomerne dynamickými zmenami a značným množstvom novo prijímaných aktov. Z dôvodu prehľadnosti, ako aj zvolenej metodológie v úvode článku sa budeme venovať aktuálne prijímaným legislatívnym aktom podľa vyššie uvedeného delenia. Je podstatné podotknúť, že nepôjde o vyčerpávajúci výpočet legislatívnych aktov, ale že ich výber bol podmienený stanovenou hypotézou a vzájomnou previazanosťou legislatívy.

Pre identifikáciu kritérií pre vymedzenie environmentálne udržateľných financií sa stala rozhodnou taxonómia EÚ, ktorá zároveň predstavuje prvok, ktorý spája a preniká aj ostatnými vytýčenými oblasťami. Taxonómia predstavuje systém klasifikácie platnej v rámci EÚ, ktorá poskytuje spoločné metriky a postupy pri identifikácii, ktoré hospodárske činnosti sa môžu považovať za environmentálne udržateľné. Základnými legislatívnymi aktami v oblasti taxonómie sú:

- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/852 z 18. júna 2020 o vytvorení rámca na uľahčenie udržateľných investícií a o zmene nariadenia (EÚ) 2019/2088 (ďalej len „Nariadenie o taxonómii“)
- Delegované Nariadenie Komisie (EÚ) 2021/2139 zo 4. júna 2021, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/852 stanovením technických kritérií preskúmania na určenie podmienok, za ktorých sa hospodárska činnosť označuje za významne prispievajúcu k zmierneniu zmeny klímy alebo adaptácii na zmenu klímy, a na určenie toho, či daná hospodárska činnosť výrazne nenasahuje na plnenie niektorého z iných environmentálnych cieľov (ďalej len „Delegovaný akt v oblasti klímy“)
- Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2022/1214 z 9. marca 2022, ktorým sa mení delegované nariadenie (EÚ) 2021/2139, pokiaľ ide

o hospodárske činnosti v určitých odvetviach energetiky, a delegované nariadenie (EÚ) 2021/2178, pokiaľ ide o osobitné zverejňovanie informácií o týchto hospodárskych činnostiach

Nariadenie o taxonómii stavia na premise, podľa ktorej účinným spôsobom nasmerovania súkromných investícií do udržateľných činností je sprístupnenie finančných produktov, ktoré sledujú environmentálne udržateľné ciele. Cieľom Nariadenia o taxonómii je tak informovať investorov o tom, či je konkrétna hospodárska činnosť environmentálne udržateľná, a to stanovením spoločných kritérií pre celú EÚ.

Medzi základné pojmy na ktorých stavia Nariadenie o taxonómii môžeme zaradiť pojem „environmentálne udržateľná investícia“ a „environmentálne udržateľné činnosti hospodárke činnosti“. Za environmentálne udržateľnú investíciu sa považuje investícia do jednej alebo viacerých hospodárskych činností, ktoré podľa Nariadenia o taxonómii možno označiť za environmentálne udržateľné (čl.2 bod.1 Nariadenie o taxonómii).

Na to, aby činnosť mohla byť považovaná za environmentálne udržateľnú hospodársku činnosť musí spĺňať niekoľko hodnotiacich kritérií. Činnosť musí významne prispievať k plneniu jedného alebo viacerých environmentálnych cieľov stanovených v Nariadení o taxonómii. Medzi tieto ciele patrí

- zmierňovanie zmeny klímy,
- adaptácia na zmenu klímy,
- udržateľné využívanie a ochrana vodných a morských zdrojov,
- prechod na obehové hospodárstvo,
- prevencia a kontrola znečisťovania,
- ochrana a obnova biodiverzity a ekosystémov.

Zároveň daná činnosť nemôže výrazne narúšať plnenie žiadneho z týchto environmentálnych cieľov (napr. hospodárska činnosť, ktorá prispieva k zmierňovaniu zmeny klímy, významne nepoškodzuje ostatných päť environmentálnych cieľov ako napr. prechod na obehové hospodárstvo alebo ochrana ekosystému). Legislatíva týkajúca sa taxonómie zároveň obsahuje ustanovenia, ktoré stanovujú jednotlivé aspekty, ktoré musí hospodárska činnosť spĺňať, aby významne prispievala ku ktorémukolvek z týchto cieľov alebo aby žiadny z nich výrazne nenarúšala. Pre každú oblasť environmentálneho cieľa je potrebné stanoviť technické kritéria preskúmania, či daná činnosť spĺňa všetky

podmienky na to, aby sa mohla považovať za environmentálne udržateľnú. Tieto kritériá sú ustanovené formou delegovaných aktov. Aktuálne je prijaté delegované nariadenie pre oblasť zmierňovanie zmeny klímy a adaptácia na zmenu klímy (Delegovaný akt v oblasti klímy). Delegované akty, ktoré majú pokryť kritéria pre hospodárske činnosti v ostatných štyroch environmentálnych cieľoch prechádzajú legislatívnym procesom. Je potrebné zdôrazniť, že každá činnosť (bez ohľadu na to, pod aký environmentálny cieľ spadá) sa musí vždy vykonávať v súlade s minimálnymi zárukami, teda postupmi, ktoré uplatňuje podnik, ktorý vykonáva hospodársku činnosť, na zabezpečenie dodržiavania usmernení OECD pre nadnárodné podniky a hlavných zásad OSN v oblasti podnikania a ľudských práv vrátane zásad a práv stanovených v ôsmich základných dohovoroch uvedených v Deklarácii Medzinárodnej organizácie práce o základných zásadách a právach pri práci a v Medzinárodnej listine ľudských práv.

Nariadenie o taxonómii s delegovanými aktami by tak malo poskytnúť jednoznačné kritéria, ktoré činnosti sa reálne môžu považovať za environmentálne udržateľné. Je však potrebné poznamenať, že systém stanovenia technických kritérií predstavuje dynamický mechanizmus, ktorý bude podliehať zmenám a aktuálne sa týka iba environmentálne udržateľných činností.

2. POVINNOSTI TÝKAJÚCE SA ZVEREJŇOVANIA INFORMÁCII O ESG

Medzi najvýznamnejšie legislatívne akty, ktoré upravujú povinnosti subjektov v oblasti zverejňovania informácií týkajúcich sa ESG patria:

- Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2088 z 27. novembra 2019 o zverejňovaní informácií o udržateľnosti v sektore finančných služieb (ďalej len „Nariadenie SFRD“)
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2464 zo 14. decembra 2022, ktorou sa mení nariadenie (EÚ) č. 537/2014, smernica 2004/109/ES, smernica 2006/43/ES a smernica 2013/34/EÚ, pokiaľ ide o vykazovanie informácií o udržateľnosti podnikov (ďalej len „Smernica CSRD“)
- Delegované Nariadenie Komisie (EÚ) 2021/2178 zo 6. júla 2021, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/852 upresnením obsahu a prezentácie informácií, ktoré majú zverejňovať podniky, na ktoré sa vzťahuje článok 19a alebo 29a smernice 2013/34/EÚ, pokiaľ ide o environmentálne udržateľné

- hospodárske činnosti, a upresnením metodiky na splnenie uvedenej povinnosti zverejňovania (ďalej len „Nariadenie 2021/2178“)
- Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013 z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a o zmene nariadenia (EÚ) č. 648/2012 (ďalej len „Nariadenie CRR“)
 - Vykonávacie Nariadenie Komisie (EÚ) 2022/2453 z 30. novembra 2022, ktorým sa menia vykonávacie technické predpisy stanovené vo vykonávacom nariadení (EÚ) 2021/637, pokiaľ ide o zverejňovanie informácií o rizikách environmentálneho, sociálneho a správneho dosahu (ďalej len „Vykonávacie nariadenie ITS“).

Okruh subjektov, ktorým uvedené predpisy stanovujú povinnosť zverejňovať informácie týkajúce sa ESG je pomerne rôznorodý a subjekty sa od seba líšia svojím charakterom, oblasťou podnikania, ako aj veľkosťou. Asi najrozsiahlejší dopad na zverejňovanie informácií týkajúcich sa ESG priniesla Smernica CSRD, ktorá nahradila Smernicu o zverejňovaní nefinančných informácií (SFRD)

Smernicou CSRD sa zaviedla požiadavka, aby spoločnosti vykazovali informácie o tom, ako otázky udržateľnosti ovplyvňujú ich výkonnosť, pozíciu a vývoj (hľadisko „zvonku dovnútra“), ako aj o vplyve spoločností na ľudí a životné prostredie (hľadisko „zvnútra von“). Často sa to označuje ako „hľadisko dvojitej významnosti“. V súlade s čl. 19a Smernice CSRD sa vyžaduje, aby veľké podniky a kótované malé a stredné podniky (ďalej len „MSP“), ako aj materské podniky veľkých skupín zahrnuli do osobitnej časti svojej správy o hospodárení informácie potrebné na pochopenie vplyvov podniku na aspekty udržateľnosti, ako aj informácie potrebné na pochopenie toho, ako aspekty udržateľnosti ovplyvňujú rozvoj, výkonnosť a postavenie podniku.

Cieľom Smernice CSRD je zabezpečiť, aby boli k dispozícii primerané verejne dostupné informácie o rizikách, ktoré pre spoločnosti predstavujú otázky udržateľnosti, ako aj o vplyve samotných spoločností na ľudí a životné prostredie. To znamená, že spoločnosti, od ktorých používatelia potrebujú informácie o udržateľnosti, by mali takéto informácie vykazovať a že spoločnosti by mali vykazovať všetky informácie, ktoré používatelia považujú za dôležité. Vykazované informácie by mali byť porovnateľné, spoľahlivé a používatelia by ich mali byť schopní ľahko vyhľadať a narábať s nimi pomocou digitálnych technológií. Smernica CSRD tak rozšírila okruh subjektov, ktoré majú povinnosť vykazovať informácie o udržateľnosti.

Zároveň vzhľadom na nejednotnosť, ne-konzistentnosť a často neúplnosť informácií, ktoré spoločnosti vykazujú a ktoré sú potrebné pre investorov bolo

nevyhnutné pristúpiť k zjednoteniu metód využívaných pri vykazovaní a to prostredníctvom vytvorenia štandardov vykazovania informácií o udržateľnosti v delení podľa kategorizácie povinných subjektov (ďalej len „ESRS štandardy“). Tieto štandardy má prijať Komisia vo forme delegovaných aktov, ktoré doplnia Smernicu CSRD. Pri ich tvorbe má Komisia zohľadniť technické poradenstvo Európskej poradnej skupiny pre finančné výkazníctvo (ďalej len „EFRAG“). V auguste 2023 schválila Komisia európske štandardy pre vykazovanie udržateľnosti, ktoré nadobudnú účinnosť od 1. januára 2024 pre prvú kategóriu povinných subjektov podľa Smernice CSRD.

V tomto kontexte je potrebné podotknúť, že vykazovanie ESG bolo a parciálne stále je pomerne nejednotné nakoľko existujú rôzne prístupy a metodiky vykazovania. Zároveň je potrebné rozlišovať medzi ESG ratingom, ESG nefinančnou správou podľa Smernice CSRD a ESG nefinančnou správou, ktorú spoločnosti publikujú na dobrovoľnej báze. Udeľovanie ESG ratingov je aktuálne neregulované na úrovni EÚ a to tak z hľadiska povinnosti disponovať takýmto ratingom, ako aj z hľadiska činnosti subjektov, ktoré takéto ratingy udeľujú. ESG rating predstavuje jeden z ukazovateľov, ktorý umožňuje sledovať, do akej miery určitá spoločnosť pri svojej činnosti venuje pozornosť environmentálnym, sociálnym a riadiacim faktorom a aké riziká sú s ňou spojené (Nurmagambetova, 2023). Veľkú zmenu v otázke regulácie ESG ratingu prináša návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o transparentnosti a integrite činností poskytovania environmentálnych, sociálnych a správnych ratingov (ratingov ESG) zo dňa 13. 6. 2023 (ďalej len „Návrh nariadenia o ratingoch ESG“). Návrh nariadenia o ratingoch ESG podmieňuje udeľovanie ESG ratingov získaním povolenia od ESMA. Návrh nariadenia o ratingoch ESG však neprináša harmonizáciu metodík, ktoré môžu/musia poskytovatelia ratingov využívať. Voľbu metodík pri hodnotení ESG faktorov tak ponecháva v rukách poskytovateľov ESG ratingov.

Z pohľadu povinností zverejňovať informácie o ESG nemožno opomenúť ani Nariadenie SFRD, ktorého cieľom je znížiť informačnú asymetriu pokiaľ ide o začlenenie rizík ohrozujúcich udržateľnosť, zohľadnenie nepriaznivých vplyvov na udržateľnosť, presadzovanie environmentálnych alebo sociálnych vlastností, a udržateľné investície tým, že sa od účastníkov finančného trhu a finančných poradcov požaduje zverejňovať informácie týkajúce sa vyššie uvedených oblastí konečným investorom. Povinnosti týkajúce sa zverejňovania informácie v oblasti ESG obsahuje aj Nariadenie CRR v článku 449a, podľa ktorého sa vyžaduje od veľkých inštitúcií, ktoré emitovali cenné papiere, ktoré sú

prijaté na obchodovanie na regulovanom trhu ktoréhokol'vek členského štátu, aby od 28. júna 2022 zverejňovali informácie o rizikách environmentálneho, sociálneho a správneho dosahu („riziká ESG“) vrátane fyzických rizík a prechodných rizík.

3. PODPORA UDRŽATEĽNÉHO FINANCOVANIA ZO STRANY INŠTITUCIONÁLNYCH INVESTOROV A ÚVEROVÝCH INŠTITÚCIÍ

Potreba podpory alokovania súkromných investícií do udržateľných činností, resp. podnikov, ktoré vykonávajú udržateľné činnosti, je na úrovni EÚ priamo deklarovaná vo viacerých právnych aktoch. Je však potrebné zdôrazniť, že podpora alokovania súkromného kapitálu do udržateľných činností je priamo naviazaná na otázku zverejňovania údajov o ESG faktoroch, ako aj na identifikáciu kritérií pre vymedzenie udržateľných financií. Z daného dôvodu nie je možné vnímať jednotlivé oblasti oddelene, ale naopak je potrebné nahliadať na danú problematiku vo vzájomných súvislostiach. Na to, aby investície boli alokované do udržateľných činností je potrebné, aby existovalo dostatočné penzum podnikov, ktoré takéto činnosti reálne vykonávajú a aby investori mali hodnoverné informácie o takýchto činnostiach. Z pohľadu subjektov do ktorých by mali smerovať investície sa stretávame s dvoma základnými problémami

- i) potrebou prechodu na udržateľnosť, ktorá môže byť pre podniky časovo aj finančne náročná,
- ii) absenciou povinnosti vykazovať informácie o miere udržateľnosti.

Za účelom transformácie v júni 2023 Európska Komisia zverejnila odporúčanie o uľahčení financovania prechodu na udržateľné hospodárstvo ktorého cieľom je podporiť účastníkov trhu, ktorí chcú získať alebo poskytovať financovanie transformácie, predstavením praktických návrhov, ako pristupovať k financovaniu transformácie na klimaticky neutrálne, klimaticky odolné a environmentálne udržateľné hospodárstvo (transformácia je prechod zo súčasných úrovní klimatickej a environmentálnej výkonnosti na klimaticky neutrálne, klimaticky odolné a environmentálne udržateľné hospodárstvo, Odporúčanie Komisie (EÚ) 2023/1425 z 27. júna 2023 o uľahčení financovania prechodu na udržateľné hospodárstvo, ďalej len „Odporúčanie“). Odporúčanie zdôrazňuje postavenie bánk a iných inštitucionálnych investorov a ich význam pri poskytovaní financovania transformácie svojim klientom. V tejto súvislosti môžu banky zvážiť Odporúčanie v spojení s ustanoveniami o rizikách spojených s transformáciou a o fyzických rizikách stanovenými v smernici Európskeho

parlamentu a Rady 2013/36/EÚ (19) a nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013 (20), ktoré sa v súčasnosti revidujú Návrh smernice o náležitej starostlivosti podnikov v oblasti udržateľnosti a o zmene smernice (EÚ) 2019/1937 [COM(2022)].

Zároveň sa Odporúčanie čiastočne zaoberá aj otázkou vykazovania informácií o ESG, najmä pri MSP, ktoré nemajú povinnosť takéto informácie vykazovať. V tomto smere odporúča MSP zvážiť použitie zjednodušených štandardov podľa Smernice CSRD. Podľa nášho názoru je dobrovoľné vykazovanie informácií o ESG faktoroch vhodnou voľbou pre MSP, pre ktoré to môže znamenať potenciál získať externé zdroje financovania. Túto premisu podporuje aj znenie Vykonávacieho nariadenia ITS. Vykonávacie nariadenia ITS, aj v kontexte článku 449a Nariadenia CRR, operuje s pojmami GAR a BTAR. GAR predstavuje ukazovateľ pre úverové inštitúcie, podiel zelených aktív (green asset ratio, ďalej len „GAR“), ktorý vyjadruje podiel investícií týkajúcich sa činností zosúladených s taxonómiou na celkových aktívach daných úverových inštitúcií. GAR by sa mal týkať hlavných činností úverových inštitúcií v oblasti poskytovania úverov a investícií vrátane úverov, preddavkov a dlhových cenných papierov a ich majetkových účastí, aby vyjadroval mieru, v ktorej dané inštitúcie financujú činnosti zosúladené s taxonómiou. GAR sa vyказuje pri subjektoch, ktoré majú povinnosť zverejňovať nefinančný report podľa Smernice CSRD (Brühl,2023).

Ďalším významným ukazovateľom je BTAR (banking book taxonomy alignment ratio, ďalej len „BTAR“). BTAR poskytuje ďalšie informácie o taxonómii a to zosúladenia expozícií voči spoločnostiam, na ktoré sa nevzťahujú povinnosti zverejňovania podľa Smernice CSRD. (Final draft implementing technical standards on prudential disclosures on ESG risks in accordance with Article 449a CRR, EBA/ITS/2022/01.) Práve tu dochádza k problému so zberom údajov zo strany úverových inštitúcií. Úverové inštitúcie by mali zbierať požadované informácie s vynaložením čo najlepšieho úsilia a posilňovať konzultácie so svojimi klientmi (nakoľko klienti nemajú povinnosť uverejňovať takéto údaje). Je možné, že tento prístup bude ďalším motivačným faktorom pre podniky, ktoré nespádajú pod pôsobnosť Smernice CSRD, aby dobrovoľne vykazovali informácie o ESG.

V tomto smere je potrebné zmieniť aj návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o európskych zelených dlhopisoch, ktorý bol prijatý 23.10.2023. Nariadenie o zelených dlhopisoch limituje možnosť využívať označenie „európsky zelený dlhopis“ na dlhopisy, ktorých výnos je spojený s

financovaním hospodárskych činností, ktoré sú buď environmentálne udržateľné, a teda sú v súlade s environmentálnymi cieľmi stanovenými v Nariadení o taxonómii, alebo prispievajú k transformovaniu činností na to, aby spĺňali tieto požiadavky, a tým sa stali environmentálne udržateľnými. Emisia takýchto dlhopisov by tak mohla pomôcť podnikom k získavaniu externého financovania, nakoľko investori by mali mať garantované, že ich investície budú smerované do udržateľných činností.

ZÁVER

Je možné konštatovať, že vykazovanie informácií, ktoré sa týkajú ESG faktorov sa stáva postupne imanentnou súčasťou legislatívy upravujúcej finančné trhy. Základná myšlienka ESG môže predstavovať reálny prínos v rámci financovania udržateľných činností. V rámci nastavenej legislatívy sa však stretávame s viacerými problémami, ktoré môžu znižovať zamýšľaný pozitívny dopad ESG. Medzi tieto problémy patrí nesúrodosť a neprehľadnosť legislatívy, ku ktorému prispieva aj jej aktuálny dynamický vývoj a obavy z byrokratickej záťaže na strane povinných subjektov. Máme za to, že ESG môže prispieť k vytvoreniu priestoru na zvýšenie potenciálu na získanie externého kapitálu pre subjekty, ktoré sú ochotné (a schopné) vykonávať udržateľné činnosti. Postupným tlakom na vykazovanie informácií o ESG najmä z pohľadu subjektov vystupujúcich na finančných trhoch (smernica CSRD, Nariadenie CRR, Nariadenie SFRD) sa vytvára priestor na získanie externého kapitálu práve pre subjekty, ktoré svoje činnosti budú smerovať cestou udržateľnosti. Podpora presunu súkromného kapitálu do udržateľných investícií naráža na problémy spojené s nedostatočným vykazovaním informácií o ESG faktoroch a to tak z pohľadu rôznych prístupov k vykazovaniu, ako aj z pohľadu okruhu subjektov, ktoré majú povinnosť tieto informácie vykazovať. Z daného dôvodu máme za to, že je možné konštatovať potvrdenie stanovenej hypotézy a aktuálne nastavená legislatíva v oblasti ESG a jej smerovanie podmieni dobrovoľné vykazovanie informácií o ESG pri subjektoch, ktoré nespádajú pod regulačný rámec. Zároveň sme toho názoru, že danú hypotézu je potrebné do budúca verifikovať aj z pohľadu dodávateľského reťazca (ESRS štandardy) a konkrétnych údajov vykazovania GAR a BTAR úverovými inštitúciami.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. AGNESE, P., BATTAGLIA, F., BUSATO, F., TADDEO, S., 2023. ESG controversies and governance: Evidence from the banking industry. *Finance Research Letters*. roč.53.
2. BRUHL, V., 2023. The Green Asset Ratio (GAR): a new key performance indicator for credit institutions. *Eurasian Economic Review*. <https://doi.org/10.1007/s40822-023-00224-0>
3. FICHTNER, J. 2023. Mind the ESG capital allocation gap: The role of index providers, standard-setting, and “green” indices for the creation of sustainability impact. *Regulation & Governance*. doi:10.1111/rego.12530
4. NETTO, S., VIVIERA DE FERITAS, SOBRAL M., RIBEIRO, A.2020. Concepts and forms of greenwashing: a systematic review. *Environ Sci Eur*. roč. 19, č. 32 <https://doi.org/10.1186/s12302-020-0300-3>
5. NURMAGAMBETOVA, Z.-ABDURRAHMAN, Z.A.-BIKTEUBAYEVA, S. 2023. ESG rating assessment of the banking sector. *Bulletin of Turan University*. DOI: 10.46914/1562-2959-2023-1-1-172-183
6. POLLMAN, E.: The Making and Meaning of ESG. 2022. *U of Penn, Inst for Law & Econ Research*. European Corporate Governance Institute - Law Working Paper, roč. 659, č. 22-23, <https://ssrn.com/abstract=4219857>
7. ZIOLO, M., et al. 2019. How to Design More Sustainable Financial Systems: The Roles of Environmental, Social, and Governance Factors in the Decision-Making Process. *Sustainability*. č.1.

STIMULACE A DANĚ

STIMULATION AND TAXES

PETRA HRUBÁ SMRŽOVÁ¹

Abstrakt

Stať se zabývá poněkud netradičním pojetím daně ve smyslu její stimulační funkce a motivací daňového subjektu ji platit. V daňové soustavě ČR lze tuto stimulaci nalézt v podobě korekčních prvků. Pokud daňový subjekt ví, že „zaplatit daň“ se vyplatí, naplní se, nejen funkce daní, ale i veřejné rozpočty. Zároveň jde o nástroj stabilizační ve veřejných rozpočtech a preventivní proti daňovým únikům a vyhýbání se dani. Stať se zaměřuje především na daň z příjmů fyzických osob ve světle současné právní úpravy s výhledem na připravované změny v rámci daňového balíčku, který má ozdravit veřejné rozpočty v ČR. Vychází se ze stavu k 1. 7. 2023.

Klíčová slova:

Daňové právo, daň, daňová soustava ČR, stimulační, motivace, daň z příjmů

Abstract

The article deals with unconventional concept of tax in the sense of its stimulation function and the motivation of the tax subject to pay it. Stimulation can be found in the tax system of the Czech Republic in the form of corrective elements. If the tax subject knows that "paying tax" is worthwhile, not only the function of taxes, but also public budgets will be fulfilled. At the same time, it is a stabilizing tool in public budget and a preventive tool against tax evasion and tax avoidance. The article focuses primarily on personal income tax in the light of the current legislation with a view to upcoming changes as part of the tax package, which is

¹ JUDr. Petra Hrubá Smržová, Ph.D. (Jánošíková), Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni, Katedra finančního práva a národního hospodářství - Finanční právo, Právní dějiny se zaměřením na finanční vztahy/počet publikací -111, kontakt:smrzova@kfp.zcu.cz, ORCID 0000-0002-2151-1956.

intended to restore public budgets in the Czech Republic. It's based on the situation as of July 1st, 2023.

Keywords:

Tax law, Tax, Taxation of the Czech Republic, Stimulation, Motivation, Personal income tax

JEL kód: H24, K34

ÚVOD

Daně jsou jedním z největších společenských fenoménů. Postihují všechny obyvatele státu a jsou neustále v ohnisku zájmu široké veřejnosti. Zahrnují v sobě jak aspekty ekonomické a právní, tak aspekty sociální, sociologické, psychologické a politické.

Daň je možné vnímat *sensu stricto* jako veřejný příjem vyznačující se určitou cykličností a neexistencí přímého ekvivalentního protiplnění. Úhradou daně nevzniká přímá povinnost správce daně ani příjemce daně podle rozpočtového určení, plnění vůči tomu, kdo byl k dani povinován. Daní *sensu largo* se rozumí navíc i veřejné příjmy s ekvivalentem, zejména poplatky. S úhradou je zde spojena přímá aktivita příjemce „daně“ vůči povinnému k „dani“.

V současné právní úpravě v České republice je „daň“ upravena v daňovém řádu, zákon č. 280/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a to v ustanovení § 2. Daň je zde vymezena jako souhrnný pojem pro více kategorií veřejných příjmů, které jsou označeny jako daň nejen z hlediska ekonomického ale i právního. Daň je zde chápána *sensu largo* a odpovídá pojmově berni. Podle současného legislativního vymezení pod pojem „daň“ patří nejen daně *sensu stricto*, ale i poplatky a clo.

Současná daňová soustava „*stricto sensu*“ se člení na přímé (majetkové a důchodové daně) a nepřímé daně (všeobecná spotřební daň a selektivní daně). Jednotlivé daně jsou upraveny v daňových zákonech, a to: Zákon č. 586/1992 Sb., o dani z příjmů fyzických a právnických osob; Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí; Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční; Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (DPH),

Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů a Zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her.

Pojem stimulace z lat. „*stimulatio*“ znamená aktivitu, která podněcuje nebo povzbuzuje k nějaké reakci, chování, činnosti nebo práci zpravidla pozitivní povahy pomocí podnětů (Kolektiv autorů, 1993, s. 223), (Klimeš, 1981, s. 732), (Kolektiv autorů, 1983, s. 1044).

Motivace je na rozdíl od stimulace chápána jako vnitřní stav člověka daný přáními, tužbami, úsilím, představou aj., který způsobuje určité chování a aktivitu člověka. Motivace má vnitřní aspekt a stimulace vnější aspekt (Kolektiv autorů, 1993, s. 158), (Klimeš, 1981, s. 732), (Kolektiv autorů, 1993, s. 708), (Schmidbauer, 1994, s. 84-85). Motivaci lze vystihnout slovy 34. amerického prezidenta Dwighta Davida Eisenhowera jako „*umění přimět lidi, aby dělali to, co po nich chcete, protože to chtějí dělat*“ (Citáty slavných, 2023).

Stimulační a zároveň motivační prvky v daňovém právu lze spatřovat především v korekčních, nepodstatných, prvcích daně ovlivňujících výši daně z hlediska jejího vyměření, mezi něž patří vynětí z předmětu daně, osvobození od daně, odpočty od základu daně a slevy na dani. Konkrétní úprava je v jednotlivých daňových zákonech. Pokud by daňový zákon z důvodu své nejasnosti, nesrozumitelnosti či nepřesnosti nebo mezery v zákoně umožňoval vícero rovnocenně přesvědčivých výkladů, použije se takový z nich, který je vůči daňovému subjektu mírnější, neboť je věcí státu, aby formuloval své daňové zákony natolik jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně, aby minimalizoval výkladové nejasnosti (Rozhodnutí NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005).

Příspěvek si klade za cíl analyzovat daň z příjmů skrze korekční prvky v rámci analýzy primárních pramenů, a potvrdit, či vyvrátit hypotézu, že daň z příjmů plní stimulační funkci skrze své korekční prvky. Literární zdroje v této oblasti jsou pouze obecného a teoretického rázu. Komplexní zpracování chybí. Autorka se zaměřuje z praktických důvodů pouze na daň z příjmů fyzických osob s ohledem na závislou činnost v širším kontextu. Je vycházeno z právního stavu k 1. 7. 2023.

1. STIMULACE V PLACENÍ DANĚ Z PŘÍJMŮ FYZICKÝCH OSOB V ČR DE LEGE LATA

Daň z příjmů fyzických osob je společně s právníckými osobami upravena v jednom právním předpise, a to v zákoně č. 586/1992 Sb., o dani z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZDP“). Jde o daň přímou důchodového typu,

kteřá má své nezastupitelné místo v daňové soustavě ČR. Tabulka níže demonstruje podíl daně na celkovém výnosu a její výtěžnost.

Tab. č. 1. Vybrané daňové povinnosti a inkaso v roce 2022

Druh příjmu	Povinnost	Inkaso	Výtěžnost (%)
Daň z přidané hodnoty	533 386,1	535 733,9	100,3
Daň z příjmu právnických osob	229 924,7	228 675,6	99,5
Daň z příjmu fyzických osob - příznání	13 462,7	13 963,1	103,7
Daň z příjmu fyzických osob - závislá činnost	149 297,4	149 594,0	100,2
Daň z příjmu srážkou podle zvláštní sazby	37 480,0	38 617,9	102,0
Daň silniční	1 160,3	1 730,9	149,2
Daň z nemovitých věcí	12 240,9	12 419,0	101,5
Daň z hazardních her	16 588,1	16 454,0	99,2

Zdroj: Informace o činnosti Finanční správy ČR 2022

Daň z příjmů fyzických osob v současné podobě obsahuje všechny korekční prvky, jež korespondují se stimulační funkcí daně. Jde o následující korekční prvky: vynětí z předmětu daně, osvobození od daně, odpočet ze základu daně a sleva na dani.

Předmět daně z příjmů fyzických osob je vymezen jak pozitivně v ustanovení § 3 odst. 1, 2 a 3 ZDP, tak i negativně (vynětí daně) v ustanovení § 3 odst. 4 ZDP. Předmět daně je členěn do pěti základních příjmových skupin, jež každá z nich má svá specifika tvorby základu daně. Jde o následující příjmové skupiny:

- příjmy ze závislé činnosti podle § 6 ZDP,
- příjmy ze samostatné činnosti podle § 7 ZDP,
- příjmy z kapitálového majetku podle § 8 ZDP,
- příjmy z nájmu podle § 9 ZDP,
- ostatní příjmy podle § 10 ZDP.

Vynětí z předmětu daně je upraveno v ustanovení § 3 odst. 4 ZDP. Vyjmuty jsou zejména: příjmy získané nabytím akcií nebo podílových listů podle zákona upravujícího podmínky převodu majetku státu na jiné osoby, a příjmy získané vydáním podle právních předpisů upravujících restituci majetku; úvěry nebo zápůjčky; příjmy z rozšíření rozsahu nebo vypořádání společného jmění manželů; příjem plynoucí z titulu spravedlivého zadostiučinění přiznaného Evropským soudem pro lidská práva ve výši, kterou je Česká republika povinna uhradit, nebo z titulu urovnání záležitosti před Evropským soudem pro lidská práva na základě

smíru nebo jednostranného prohlášení vlády ve výši, kterou se Česká republika zavázala uhradit; příjem plynoucí poplatníkovi uvedenému v § 2 odst. 2 ZDP, který vypomáhá s domácími pracemi v zahraničí, nebo poplatníkovi uvedenému v § 2 odst. 3 ZDP, který vypomáhá s domácími pracemi v České republice, a to za stravu a ubytování, jde-li o příjem k uspokojování základních sociálních, kulturních nebo vzdělávacích potřeb (au-pair); příjem z vypořádání spoluvlastnictví rozdělením věci podle velikosti spoluvlastnických podílů; příjem z výměny pozemků při pozemkových úpravách podle zákona upravujícího pozemkové úpravy, s výjimkou části pozemku, který je stavbou; částka uhrazená zdravotní pojišťovnou, o kterou byl překročen limit regulačních poplatků a doplňků za léčiva nebo potraviny podle zvláštních právních předpisů, aj.

Osvobození od daně z příjmů fyzických osob jsou upravena v § 4, § 4a, § 6 odst. 9 a § 10 odst. 3 ZDP. U jednotlivých příjmových skupin jsou pak v návaznosti na ustanovení § 4 ZDP jednotlivé typy osvobozených příjmů taxativně upraveny v příslušných ustanoveních § 6 odst. 9 a § 10 odst. 3 ZDP. Mezi nejčastěji se vyskytující příjmy, jež jsou podle daně z příjmů fyzických osob osvobozeny, patří například bezúplatné příjmy (dary) podle ustanovení § 10 odst. 3 písm. c) ZDP; bezúplatné příjmy z nabytí dědictví nebo odkazu podle § 4a písm. a) ZDP; příjmy z prodeje nemovitostí podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) a b) ZDP; důchody – příjmy získané ve formě dávky nebo služby z nemocenského pojištění, důchodového pojištění podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. h) ZDP aj.

Ustanovení § 6 odst. 9 písm. l) ZDP například upravuje osvobození příjmů za práci žáků a studentů z praktického vyučování a praktické přípravy. V ustanovení § 10 odst. 3 písm. a) ZDP jsou osvobozeny ostatní příjmy z příležitostných činností v úhrnu 30.000 Kč a osvobození částky 500 Kč na jedno včelstvo pro poplatníky s maximálně 60 včelstvy.

Od roku 2015 v souladu s ustanovením § 38v ZDP platí, že pokud poplatník daně z příjmů fyzických osob obdrží příjem, který je od daně z příjmů osvobozen a je vyšší než 5.000.000 Kč, je povinen oznámit tuto skutečnost správci daně, a to do konce lhůty pro podání daňového přiznání za zdaňovací období, ve kterém příjem obdržel.

Základ daně z příjmů lze snížit o tzv. odčitatelné položky a nezdanitelné částky. Odčitatelnou položkou je například daňová ztráta podle ustanovení § 34 ZDP, která vznikla a byla vyměřena za předchozí zdaňovací období nebo jeho část, a to nejdéle v pěti zdaňovacích obdobích následujících bezprostředně po období, za které se daňová ztráta vyměřuje. Nezdanitelné částky se uplatňují za podmínek v ustanovení § 15 ZDP a vztahují se na bezúplatná plnění (dary), úroky

z hypotečního nebo obdobného úvěru na financování bytových potřeb, pojistné na penzijní připojištění se státním příspěvkem, penzijní pojištění, doplňkové penzijní spoření, pojistné na soukromé životní pojištění, členské odborové příspěvky a příspěvek na úhradu dalšího vzdělávání.

Úhrnná hodnota bezúplatných plnění, které poplatník poskytne za zákonem stanovených podmínek na vymezené účely, musí činit alespoň 1.000 Kč nebo přesáhnout 2 % ze základu daně. Pro účely uplatnění této nezdanitelné částky postačí splnit jednu ze dvou zmíněných podmínek. Zákon však kromě minimální výše darů stanovuje i maximální hranici na 15 % u fyzických osob. Jako bezúplatné plnění na zdravotnické účely se považuje i bezpříspěvkové dárcovství krve a dalších složek krve (krevní plazma, krevní destičky nebo kostní dřeň).

Poplatníkům se vypočtená daň za zdaňovací období snižuje o slevy na dani podle § 35 až § 35bc ZDP. Jedná se například o slevy za každého zaměstnance se zdravotním postižením, dále o tzv. základní slevu na poplatníka, slevu na manžela/ku, slevu na invaliditu, slevu na držitele průkazu ZTP/P, slevu na studenta a slevu na umístění dítěte do školky (tzv. školkovné). Přehled a výši slev v současnosti zobrazuje následující tabulka.

Tab. č. 2. Slevy na dani v roce 2023

Sleva	Roční	Měsíční
Na poplatníka	30.840 Kč	2.570 Kč
Na manžela/-ku	24.840,- Kč	2.070,- Kč
Na manžela/-ku držitele ZTP/P	49.680,- Kč	4.140,- Kč
Invalidita I. a II. st.	2.520,- Kč	210,- Kč
Invalidita III. st.	5.040,- Kč	420,- Kč
Držitel průkazu ZTP/P	16.140,- Kč	1.345,- Kč
Na studenta	4.020,- Kč	335,- Kč
Za umístění dítěte	do výše minimální mzdy (17.300 Kč)	

Zdroj: Zákon o daních z příjmů

Poněkud zvláštní postavení v systému slev na dani má v současnosti institut tzv. daňového zvýhodnění na vyživované dítě. Daňové zvýhodnění může poplatník uplatnit formou slevy na dani, daňového bonusu nebo slevy na dani a daňového bonusu. Je-li v jedné, společně hospodařící domácnosti, vyživováno více dětí, posuzují se pro účely tohoto ustanovení dohromady. Slevu na dani může poplatník uplatnit až do výše daňové povinnosti vypočtené za příslušné zdaňovací období; je-li nárok poplatníka na daňové zvýhodnění vyšší než daňová povinnost vypočtená za příslušné zdaňovací období, je vzniklý rozdíl daňovým bonusem.

2. STIMULACE V PLACENÍ DANĚ Z PŘÍJMŮ FYZICKÝCH OSOB DE LEGE HISTORIA

Daň z příjmů se vyvinula historicky z daně z hlavy a z daně platů a penzí veřejných a soukromých úředníků z roku 1849. Ke sjednocení úpravy došlo zákonem č. 220/1896, ř. z., o osobních daních přímých. Subjektem daně byli všichni občané Předlitavska a dále ti, kterým plynul příjem z příjmů z Předlitavska. Od daně byly osvobozeny taxativně vymezené osoby, např. císař a osoby nedosahující minimálního příjmu 600 zlatých, po zavedení korunové měny 1.200 korun (Starý, 2009, s. 102-103). Pro subjekty s nižšími příjmy se uplatňovaly odpočty za členy jejich rodiny, jejichž roční příjem nedosahoval částky 4.000 korun, nebo u osob stanovených zákonem.

Vznikem samostatné československé republiky se přebíral recepční normou právní řád Rakouska-Uherska. Soustava daní však začala být záhy nevyhovující i z důvodu salda státního rozpočtu, které nevykazovalo kladné hodnoty až na rok 1921 (Vítek, 2001, s. 87). Situace byla vyřešena Englišovou daňovou reformou v roce 1927.

Daň z příjmů byla upravena v zákoně č. 76/1927 Sb., o přímých daních (dále jen „ZPD“). V rámci nové právní úpravy došlo k rozšíření zdrojů příjmů na daň důchodovou a na daně výnosové, a to: všeobecnou daň výdělkovou, zvláštní daň výdělkovou, daň pozemkovou, daň domovní, daň rentovou, daň z tantiém a vyššího služného. Z daňové povinnosti byly osvobozeny podle § 2 a 3 ZPD zejména představitelé cizích států, diplomaté, osoby, jejichž veškerý důchod dosažený v době rozhodné pro zdanění nedosahoval 15.000 Kčs. Zákon znal slevy na dani a hojně užíval standardních slev, jež zohledňovaly sociální postavení poplatníků a jejich platební schopnost z důvodů *„neobyčejného zatížení výživou a výchovou dítěte, vydržováním nemajetných příbuzných v linii vzestupné a sestupné a nemajetných sourozenců a sešvakřených poplatníkových až do druhého stupně, zadlužením, nákladnou nebo trvalou nemocí nebo jinými zvláštními událostmi“* (§ 21 ZPD).

V období protektorátu Čechy a Morava došlo k nahrazení právní úpravy přímých daní právní úpravou říšsko-německou, to zejména daní ze mzdy, daní korporační, daní z majetku a daní z vystěhování (Hrubá Smržová; Mrkývka a kol., 2020, s. 284).

Po osvobození Československa po druhé světové válce postupně probíhalo očišťování právního řádu a docházelo k návratu právního řádu z první republiky.

V rámci daňové soustavy přímých daní vycházela právní úprava z koncepce zákona č. 76/1927 Sb., o přímých daních.

Poválečnou právní úpravu v rámci daně z příjmů tvořila daň ze mzdy upravená zákonem č. 109/1947 Sb., o dani ze mzdy. Tento zákon zjednodušil výběr daně z příjmů skrze provádění srážky daně ze mzdy zaměstnavatelem neboli plátcem. Zákon o dani ze mzdy obsahoval instituty, které zná současný zákon o dani z příjmů včetně korekčních prvků, jež optimalizovaly daň. Zákon o dani ze mzdy vymezoval v ustanovení § 3 okruh osob, které byly od daně osvobozeny (např. plat prezidenta republiky; tři pětiny funkčních požitků (platů a činovních - funkčních - přídaveků) vyplácených ze státní nebo jiné veřejné pokladny; odměny poskytované v rámci platných mzdových předpisů zaměstnancům za zlepšovací návrhy; příplatky ke mzdě za práci zdraví zvláště škodlivou; přídavky za zranění nebo za újmu utrpěnou na zdraví nebo za neschopnost k vojenské službě následkem služby válečné; úmrtné po veřejných a soukromých zaměstnancích; veškerá plnění (peněžité a naturální požitky) z veřejnoprávního nemocenského pojištění a veřejnoprávního úrazového pojištění; zvýšení důchodů (zaopatřovacích platů) pro bezmocnost; výchovné, jakož i zvláštní přídavek k němu, aj. V ustanovení § 7 byly upraveny slevy na příslušníky domácnosti, a to na manžele (druhy) a děti. Daňové úlevy a slevy byly upraveny v ustanovení § 9 a 10. Zákon znal daněproště minimum, které bylo stanoveno na 369 Kčs nebo při měsíčních mzdových obdobích na 1.600 Kčs.

V roce 1952 vlivem daňové reformy dochází k přestavbě daňového systému. Daň z příjmů byla nově upravena zákonem č. 76/1952 Sb., o dani ze mzdy, který platil až do roku 1993, kdy byl nahrazen dosavadním zákonem č. 586/1992 Sb., o dani z příjmů. Daň ze mzdy se vztahovala na osobní důchod poplatníka, který se získával z pracovního nebo obdobného poměru. Zákon o dani ze mzdy upravoval osvobozené příjmy a slevy na dani. Od daně ze mzdy dle § 3 byly osvobozeny odměny poskytované v rámci platných předpisů zaměstnancům za vynálezy a zlepšovací náměty až do částky 1000.000 Kčs za každý vynález nebo zlepšovací námět; dávky národního nemocenského pojištění, jednorázové dávky národního důchodového pojištění a zvýšení důchodu pro bezmocnost, jakož i jiná obdobná plnění a přídavek na děti a příplatek k němu, rodinný přídavek, výchovné a obdobná plnění poskytovaná na nezaopatření dětí. Ustanovení § 8 zákona upravovalo snížení daně, a to o 30 % poplatníkům, kteří vyživovali 3 osoby, o 50 % poplatníkům, kteří vyživovali 4 osoby, a o 70 % poplatníkům, kteří vyživovali 5 nebo více osob.

3. STIMULACE V PLACENÍ DANĚ Z PŘÍJMŮ FYZICKÝCH OSOB DE LEGE FERENDA

Vláda ČR dne 11. května 2023 představila Ozdravný balíček obsahující opatření, která mají mít souhrnný pozitivní dopad na saldo státního rozpočtu v letech 2024-2025. Přehled ozdravných opatření zobrazuje následující tabulka.

Tab. č. 3 Opatření Ozdraveného balíčku a jejich dopadů na státní rozpočet (v mld. Kč)

	2024	2025	celkem
Výdaje	62,5	15,9	78,4
Dotace	45,6	8,8	54,4
Provoz státu	6,1	5,1	11,2
Platy ve veřejném sektoru	9,9	0	9,9
Ostatní výdaje	1	2	3
Příjmy	35,2	37,4	72,3
Odvody z DPP	1,8	0,2	2
Úprava DPFO	1,7	0,9	2,6
Revize sazeb DPH	-2,1	-0,2	-2,3
Zvýšení daně z hazardu	4,2	0	4,2
Zvýšení daně z lihu	0,5	0,6	1,1
Zavedení nemocenské	11,9	1,1	13
Zvýšení daně z nemovitostí	9	0,3	9,3
Ostatní příjmy	-0,3	-0,1	-0,4
Odvody OSVČ	3	4,5	7,5
Zvýšení daně z tabáku	3,2	2,8	6,0
Daňové výjimky	2,3	5,3	7,6
Celkem	97,7	53,0	150,7

Zdroj: Ministerstvo financí ČR 2023

Změny navrhované v ozdravném balíčku se dotknou i daně z příjmů fyzických osob a korekčních prvků, a to konkrétně osvobození od daně, odpočtů ze základu daně a slev na dani. Osvobození se i nadále bude vztahovat za dodržení zákonných podmínek na příjmy z prodeje nemovitých věcí, příjmy z prodeje movitých věcí, přijaté náhrady, dotace a stipendia a další příjmy. Navrhované změny se týkají zejména zrušení osvobození nepeněžních benefitů zaměstnancům, zrušení osvobození nadlimitních stravenek (manažerské stravenky), zrušení osvobození náhrady za vyvlastnění, zrušení osvobození mzdového vyrovnání v hornictví a odstupného horníkům.

Z hlediska odpočtů vláda navrhuje zrušit odpočet za členské příspěvky odborům z důvodu zvýhodnění jednoho neziskového subjektu před jinými a zrušení odpočtu úhrad za zkoušky ověřující výsledky dalšího vzdělávání.

S ohledem na negativní efekty vláda navrhla snížení slevy na dani na manželku, která se nově omezí výhradně na manžela/manželku pečující o dítě

pouze do 3 let věku z důvodu odrazování poplatníků od vstupu na trh práce a započítí významnější výdělečné činnosti, protože při překročení limitní hranice příjmů, nárok na slevu zaniká. Z důvodu neplnění účelu je navrhováno také zrušení slevy na dani za umístění dítěte do předškolního zařízení (školkovně). Benefit totiž zpravidla uplatňovaly středně a vysoko příjmové skupiny obyvatel s dostatečně vysokým základem daně oproti nízkým příjmovým s nízkým základem daně, kteří slevu nemohli využít. S ohledem na negativní efekty vláda dále navrhuje zrušit slevu na dani na studenta z důvodu nízké efektivity vůči klasickým studentům, kterým principiálně postačuje standardní sleva na poplatníka, jelikož eliminuje zdanění u výdělku 205.600 Kč ročně, což odpovídá průměrnému měsíčnímu příjmu 17.100 Kč. Slevu na studenta tak využijí pouze ti, kteří vydělávají vyšší částky.

K datu odevzdání příspěvku prošel Ozdravný balíček dne 28. června 2023 prvním čtením v Poslanecké sněmovně ČR. Druhé čtení v Poslanecké sněmovně proběhne po skončení sněmovních prázdnin tak, aby opatření snižující deficit státního rozpočtu v roce 2024 platila již od 1. ledna 2024. Návrh obsahuje soubor 63 novel zákonů a zejména se dotýká daňové oblasti. Cílem ozdravného balíčku je kromě snižování strukturálního deficitu státního rozpočtu také zjednodušení a vyšší efektivita správy daní. V souladu s dohodou vládní koalice nebyly akceptovány připomínky, které požadovaly změnu věcného obsahu balíčku. K případným změnám v obsahu však může dojít až při projednání návrhu zákona ve 2. čtení v Poslanecké sněmovně, pokud na těchto pozměňovacích návrzích bude panovat shoda všech stran vládní koalice. Z výše uvedeného však vyplývá, že korekční prvky zůstanou zachovány, ale budou modifikovány v souladu s finanční politikou státu.

ZÁVĚR

Výběr daně je ovlivněn celou řadou faktorů. Jedním z nich je i naplňování stimulační funkce daně. Skrze vnější podněty v podobě změn daňových zákonů je zvyšována nebo snižována daňová poplatnost. V případě snižování daně, daňového břemena, vzrůstá motivace daň platit. Slovy prvorepublikového podnikatele Tomáše Bati: *„Zdraví občanstva je v první řadě podkladem každé hospodářské prosperity a tudíž i placení daní. Na veškerá vydání zemská nutno proto pohlížet jako na velmi účelné investice směřující k zvýšení příjmu občanstva, a tím zvýšení jeho berní poplatnosti“* (Baťa, 2002, s. 140).

Stimulační funkce daně je naplňována skrze korekční prvky vedoucí k daňové optimalizaci. Mezi korekční prvky patří vynětí z daně, osvobození od daně, odpočty nebo slevy na dani.

Daň z příjmů se kontinuálně vyvíjela od 19. století. Již v této době daňové zákony obsahovaly korekční prvky, a to osvobození od daně nebo slevy na dani. Vznikem nové Československé republiky se převzal recepční normou dosavadní právní řád. Daňová reforma však na sebe nenechala dlouho čekat. Její součástí bylo vydání zákona č. 76/1927 Sb., o přímých daních, který sjednotil úpravu přímých daní a platil ve své podstatě až do roku 1952. Legislativní úprava daně z příjmů již standardně obsahovala všechny korekční prvky.

Adam Smith navrhl první ucelenou soustavu daňových principů, tzv. daňové kánony (Smith, 2016, s. 732-735). Z těchto principů jsou zřejmé požadavky na daně z příjmů, resp. daňový systém, ke kterým patří: efektivnost zdanění, administrativní jednoduchost, právní perfektnost, pružnost a současně stabilita, politická průhlednost, daňová spravedlnost a daňové stimuly (Kubátová, 2005, s. 17).

Daň z příjmů obsahuje všechny korekční, resp. stimulační prvky. Z výše uvedeného lze konstatovat, že daň z příjmů plní stimulační funkci skrze své korekční prvky, což prokazuje i právní analýza předpisů.

Závěrem lze konstatovat, že stát jako zákonodárce stimuluje a motivuje poplatníky skrze legislativu, daňové prvky, daň platit. Daňové subjekty odrazuje od platby daně zejména její administrativní náročnost, nestabilita a nepřehlednost právní úpravy a také nepochopení smyslu jejího výběru.

POUŽITÁ LITERATURA

1. BABČÁK, V. *Slovenské daňové právo*. Bratislava: EPOS, 2012. ISBN 978-80-8057-971-5.
2. BAKEŠ, M.; KARFÍKOVÁ, M.; KOTÁB, P.; MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-440-7.
3. BAŤA, T. *Úvahy a projevy*. Zlín: Univerzita Tomáše Bati: Krajský úřad, 2002. ISBN 80-7318-103-7.
4. *Citáty slavných* [online]. 2023 [cit. 2023-30-06]. Dostupné z: <https://citaty.net/citaty/2136344-dwight-david-eisenhower-motivace-je-umeni-primet-lidi-aby-delali-to-co-p/>.

5. HRUBÁ SMRŽOVÁ, P.; MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 3.vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020. ISBN 978-80-7380-796-2.
6. HRUBÁ SMRŽOVÁ, P. a kol. *Daňové právo de lege lata*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022. ISBN 978-80-7380-881-5.
7. KLIMEŠ, L. *Slovník cizích slov*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1981. ISBN 80-04-26059-4.
8. KOLEKTIV AUTORŮ. *Encyklopedický slovník*. Praha: Encyklopedický dům, 1993.
9. KOLEKTIV AUTORŮ. *Slovník cizích slov*. Praha: Encyklopedický dům, 1993. ISBN 80-901647-0-6.
10. KUBÁTOVÁ, K. *Daňová teorie. Úvod do problematiky*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-092-0.
11. KUBÁTOVÁ, K. *Daňová teorie a politika*. 4. vyd. Praha: ASPI, 2006. ISBN 80-7357-205-2.
12. *Ministerstvo financí ČR Ozdravný balíček* [online]. 2023 [cit. 2023-30-06]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/ozdravny-balicek>.
13. RADVAN, M. A KOL. *Finanční právo a finanční správa. Berní právo*. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2008. ISBN 978-80-210-4732-7, ISBN 978-80-7239-230-8.
14. SCHMIDBAUER, W. *Psychologie, lexikon základních pojmů*. Praha: Naše vojsko, 1994. ISBN 80-206-0459-6.
15. SMITH, A. *Bohatství národů: Pojednání podstatě a původu bohatství národů*. Praha: Liberální institut, 2016. ISBN 978-80-86399-60.
16. STARÝ, M. A KOL. *Dějiny daní a poplatků*. Praha: Havlíček Brain Team, 2009. ISBN 978-80-87109-15-1.
17. ŠIROKÝ, J. a kol. *Daňové teorie s praktickou aplikací*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-005-8.
18. VÍTEK, Leoš. *Daňová politika České republiky: historický vývoj, současnost a perspektivy zdanění na území ČR s ohledem na integraci českého hospodářství do světového ekonomického společenství*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2001. ISBN 80-238-8182-5.
19. *Výroční zpráva o činnosti Finanční správy ČR* [online]. 2023 [cit. 2023-29-07]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-financni-sprava-cr/Vyrocní_zpráva_o_činnosti_FS_CR_za_rok_2022.pdf.

ENVIRONMENTÁLNE PRVKY V PRÁVNEJ ÚPRAVE PRIAMYCH DANÍ

ENVIRONMENTAL ELEMENTS IN THE LEGAL REGULATION OF DIRECT TAXES

TATIANA JAMRICOVÁ²

Abstrakt

Jedným z ekonomických nástrojov pre zlepšenie stavu životného prostredia sú tzv. environmentálne dane. Aj ostatné dane však môžu mať podstatný vplyv na životné prostredie, resp. môžu ovplyvniť rozsah jeho znečisťovania, prípadne ochrany. Príspevok poukazuje na právnu úpravu priamych daní v kontexte environmentálnych prvkov.

Kľúčové slová:

Environmentálne prvky, priame dane, environmentálne dane

Abstract

One of the economic tools for improving the state of the environment are the so-called environmental taxes. However, other taxes can also have a significant impact on the environment, or they can affect the extent of its pollution or protection. The paper points to the legal regulation of direct taxes in the context of environmental elements.

Keywords:

Environmental elements, direct taxes, environmental taxes

JEL kód: K34

² JUDr. Tatiana Jamrichová, PhD. – odborná asistentka na Katedre obchodného a finančného práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. V rámci pedagogického a vedeckého pôsobenia sa zaoberá oblasťou finančného práva. Je autorkou viac ako 65 výstupov publikačnej činnosti. Emailová adresa : tatiana.kubincova@umb.sk

ÚVOD

Snahy o zlepšenie stavu životného prostredia sú súčasťou každodenného života väčšiny z nás. Štáty k ochrane životného prostredia pristupujú rôznymi spôsobmi, pričom jedným z týchto spôsobov je zavádzanie, resp. posilňovanie environmentálnych daní. Slovenská republika nie je výnimkou. V Programovom vyhlásení Vlády SR na roky 2021 – 2024 (2021) sa uvádza: *„S ohľadom na udržateľnosť životného prostredia budeme posilňovať úlohu environmentálnych daní, pričom zároveň prehodnotíme aj dotačné schémy smerom k motivovaniu k zelenému správaniu.“* Avšak nielen právna úprava environmentálnych daní môže mať dopad na stav životného prostredia. Aj ukládanie ostatných daní, resp. úľavy na daniach môžu mať podstatný vplyv na zlepšenie životného prostredia.

V rámci teórie daňového práva delíme dane podľa presunu daňovej povinnosti na priame a nepriame. Medzi priame dane radíme daň z príjmov, miestne dane, daň z motorových vozidiel. Daň z pridanej hodnoty a spotrebné dane sú nepriame dane. Predmetný príspevok poukazuje na environmentálne prvky v právnej úprave priamych daní.

1. ENVIRONMENTÁLNE DANE

Pri vymedzení environmentálnych daní sa spravidla vychádza z definície obsiahnutej v Nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 691/2011 zo 6. júla 2011 o európskych environmentálnych ekonomických účtoch (ďalej len „Nariadenie EÚ č. 691/2011“). Podľa čl. 2 ods. 2 predmetného nariadenia „daň súvisiaca so životným prostredím“ je daň, ktorej základom je fyzická jednotka (alebo náhrada fyzickej jednotky) niečoho, čo má preukázaný osobitný negatívny vplyv na životné prostredie, a je označená za daň v ESÚ 95³. Podľa prílohy č. II Nariadenia EÚ č. 691/2011 dane súvisiace so životným prostredím spadajú do týchto kategórií ESÚ 95 : dane z výroby a dovozu (D.2), bežné dane z príjmu, majetku atď. (D.5), dane z kapitálu (D.91)⁴.

Štatistický úrad Slovenskej republiky (ďalej len „SR“) v súlade s Nariadením EÚ č. 691/2011 rozlišuje 4 hlavné kategórie environmentálnych daní, a to dane z energie, dane z dopravy, dane zo znečistenia a dane zo zdrojov/surovín. Pod dane z energie Štatistický úrad SR zaraďuje daň z

³ V novších dokumentoch súvisiacich so životným prostredím sa namiesto „ESÚ 95“ uvádza „ESA 2010“, resp. len „ESA“. Napr. Environmental taxes. A statistical guide, 2013.

⁴ K uvedenému bližšie: European system of accounts, 2010.

minerálnych olejov, daň z elektriny, daň z uhlia, daň zo zemného plynu, daň za umiestnenie jadrového zariadenia, daň z úhrad za uskladňovanie plynov a kvapalín, emisné kvóty. Pod dane z dopravy Štatistický úrad SR radí cestnú daň, poplatok za registráciu motorového vozidla, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a pod dane zo znečistenia zaraďuje poplatky za vypúšťanie odpadových vôd do povrchových vôd, poplatky za znečisťovanie ovzdušia, daň z úhrady za dobývací priestor. Pod dane zo zdrojov/surovín v SR nie sú zahrnuté žiadne dane.⁵ Z uvedeného je zrejmé, že na účely štatistiky sa pod tzv. environmentálne dane, resp. dane súvisiace so životným prostredím radia nielen dane, ale aj rôzne poplatky, prípadne iné platby. Okrem toho názvy daní a poplatkov sa nie vždy zhodujú s názvami obsiahnutými v právnej úprave. V tejto súvislosti možno poukázať aj na Opatrenia Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. decembra 2004 č. MF/010175/2004-42, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie (ďalej len „opatrenie“), ktoré v rámci ekonomickej klasifikácie medzi daňové príjmy z vyššie uvedených „daní“ radí daň z minerálnych olejov, daň z elektriny, daň z uhlia, daň zo zemného plynu, daň z úhrad za uskladňovanie plynov a kvapalín, daň z emisných kvót (ktorá je zrušená), daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a daň z úhrady za dobývací priestor. Medzi nedaňové príjmy predmetné opatrenie radí poplatok, resp. platbu za obchodovanie s emisnými kvótami, poplatok za vypúšťanie odpadových vôd do povrchových vôd, poplatok za znečisťovanie ovzdušia. Cestnú daň, poplatok za registráciu motorového vozidla a daň za umiestnenie jadrového zariadenia opatrenie vôbec nespomína. Poplatkom za registráciu motorového vozidla sa vo všeobecnosti rozumie zápis držiteľa motorového vozidla do evidencie vozidiel v Slovenskej republike v zmysle Položky 65 Príloha zákona č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov. Cestnou daňou v kontexte historických súvislostí možno rozumieť možno rozumieť daň z motorových vozidiel a daňou za umiestnenie jadrového zariadenia sa pravdepodobne rozumie daň za jadrové zariadenie v zmysle zákona č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o miestnych daniach“).

⁵ K uvedenému bližšie: Dane súvisiace so životným prostredím, 2023.

2. DAŇ Z MOTOROVÝCH VOZIDIEL

Daň z motorových vozidiel, predtým cestná daň má v SR pomerne dlhú históriu. Z prvých zákonov týkajúcich sa zdaňovania motorových vozidiel na území dnešnej SR možno spomenúť napríklad zákon č. 116/1927 Sb. o silničnom fondu, ktorý daň z motorových vozidiel upravoval ako jeden z príjmov silničného (cestného) fondu, ktorého účelom bolo opatriť prostriedky na zlepšenie štátnych ciest, na čiastočnú úhradu nákladov spojených s udržiavaním, stavbou a prestavbou štátnych ciest a mostov na poskytovanie príspevkov na zlepšenie tých tratí ciest krajinských, okresných a v krajine Slovenskej a Podkarpatoruskej ciest vicinálnych, ktoré majú mimoriadny význam pre dopravu, zvlášť diaľkovú, potom na zlepšenie ciest obecných v obvode miest, v ktorých bolo sídlo krajinského úradu, pokiaľ išlo o cesty rovnakého významu pre dopravu (Jamrichová, 2022, s. 202). Z uvedeného je zrejmé, že prvotným účelom zakotvenia dane z motorových vozidiel do právneho poriadku nebolo a ani v súčasnosti nie je ochrana životného prostredia. Samozrejme daň z motorových vozidiel môže ovplyvniť výber dopravného prostriedku, avšak vzhľadom na skutočnosť, že v SR sú predmetom dane z motorových vozidiel len vozidlá využívané na podnikanie (t. j. túto daň de facto platia len podnikatelia), mám za to, že samotné ukladanie dane z motorových vozidiel nie je z hľadiska ochrany životného prostredia až tak rozhodujúce. Podstatným environmentálnym prvkom v právnej úprave dane z motorových vozidiel je však stanovenie sadzby dane z motorových vozidiel v kontexte úpravy jej zníženia, resp. zvýšenia v závislosti od veku vozidla, resp. od typu vozidla.

Zákon č. 361/2014 Z.z. o dani z motorových vozidiel a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o dani z motorových vozidiel“) upravuje ročnú sadzbu dane z motorových vozidiel v ustanovení § 6 s tým, že ročné sadzby sú uvedené v prílohe č. 1 a prílohe č. 1a. V prílohách sú samostatne stanovené ročné sadzby dane pre vozidlá kategórie L, M a N, ktorých jediným zdrojom energie je elektrina, pre osobné vozidlá, pre úžitkové vozidlá okrem ťahačov a návesov a autobusy a pre úžitkové vozidlá – ťahače a návesy. Ročná sadzba dane pri všetkých vozidlách je vyjadrená v eurách, a to tak, že sa so zvyšujúcim základom dane⁶ zvyšuje. Výnimku predstavujú vozidlá kategórie L, M a N, ktorého jediným zdrojom energie je elektrina, pri

⁶ Základom dane pri vozidlách kategórie L, M a N, ktorých jediným zdrojom energie je elektrina je výkon motora v kW, pri osobných vozidlách je zdvihový objem valcov motora v cm³, pri úžitkových vozidlách je celková hmotnosť alebo najväčšia technicky prípustná celková hmotnosť v tonách.

ktorých je ročná sadzba vždy dane 0 eur. Už v tomto je vidieť zásadný environmentálny prvok, nakoľko nulová sadzba dane môže byť pri výbere motorového vozidla rozhodujúca.

Úprava zníženia a zvýšenia ročnej sadzby dane je obsiahnutá v § 7 zákona o dani z motorových vozidiel, pričom už vo vyhlásenom znení tohto zákona bolo obsiahnutá úprava zníženia sadzby dane o 25 % počas prvých 36 kalendárnych mesiacov počnúc mesiacom prvej evidencie vozidla, o 20 % počas nasledujúcich 36 kalendárnych mesiacov a o 15 % počas nasledujúcich ďalších 36 kalendárnych mesiacov. Počas nasledujúcich 36 kalendárnych sa používala (a stále používa) ročná sadzba dane uvedená v prílohe a následne počas nasledujúcich 12 kalendárnych mesiacov sa ročná sadzba dane zvyšovala (a stále zvyšuje) o 10 %. Pre vozidlá, ktoré majú viac ako 156 kalendárnych mesiacov vrátane mesiaca prvej evidencie vozidla sa ročná sadzba dane zvyšuje o 20 %. Zákon o dani z motorových vozidiel spočiatku nešpecifikoval, na ktoré vozidlá sa táto úprava vzťahuje, t. j. vzťahovala sa na všetky motorové vozidlá, ktoré boli predmetom dane z motorových vozidiel. S účinnosťou od 1.12.2020 došlo k novele zákona o dani z motorových vozidiel realizovanej zákonom č. 339/2020 Z.z., v dôsledku ktorej sa táto úprava zníženia a zvýšenia ročnej sadzby dane vzťahuje už len na vozidlá kategórie L, M1, N1, N2, O1 až O3. Pre úžitkové vozidlá kategórie M2, M3 a N3 sa v súčasnosti ročná sadzba dane znižuje o 50 % počas prvých 36 kalendárnych mesiacov, počnúc mesiacom prvej evidencie vozidla, o 40 % počas nasledujúcich 36 kalendárnych mesiacov, o 30 % počas nasledujúcich ďalších 36 kalendárnych mesiacov, o 20 % počas nasledujúcich 36 kalendárnych mesiacov, o 10 % počas nasledujúcich 12 kalendárnych mesiacov a po uplynutí 156 kalendárnych mesiacov sa použije ročná sadzba dane stanovená v prílohe 1, resp. v prílohe 1a. Okrem toho bolo s účinnosťou od 1.12.2020 zakotvené aj zníženie ročnej sadzby dane pre úžitkové vozidlá kategórie O4 o 60 %. V dôvodovej správe k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (zverejneného pod číslom 339/2020 Z.z.), sa v tejto súvislosti uvádza: *„Dlhodobým problémom dane z motorových vozidiel je v porovnaní s inými krajinami EÚ relatívne vysoké daňové zaťaženie vozidiel v kamiónovej a autobusovej doprave, a preto je opodstatnená zmena súčasného nastavenia sadzieb dane. Návrh zákona sa vypracováva v súvislosti s požiadavkou autodopravcov na zníženie dane z motorových vozidiel. Cieľom návrhu zákona je tak zníženie daňového zaťaženia autodopravcov podnikajúcich v kamiónovej doprave a autobusovej doprave a posilniť ich konkurencieschopnosť s autodopravcami iných krajín.“* Z hľadiska dopadu na životné prostredie sa

v dôvodovej správe uvádza, že návrh zákona nemá vplyvy na životné prostredie, ponecháva environmentálny aspekt zvýhodnením vozidiel s nižším vekom a posilňuje environmentálne kritérium daňového zvýhodnenia najnovších (a teda aj najmodernejších) vozidiel kategórie M2, M3 a N3 a to uplatnením „zľavy“ zo sadzby dane až do -50% a u vozidiel kategórie O4 uplatnením „zľavy“ zo sadzby dane -60%.

Okrem uvedených znížení dane bolo už vo vyhlásenom znení zákona o dani z motorových vozidiel zakotvené zníženie ročnej sadzby dane o 50 % pre hybridné motorové vozidlá alebo hybridné elektrické vozidlá, pre vozidlá kategórie L, M a N s pohonom na stlačený zemný plyn (CNG) alebo skvapalnený zemný plyn (LNG) a pre vozidlá kategórie L, M a N na vodíkový pohon. S účinnosťou od 1.1.2020 bola táto úprava zmenená tak, že ročná sadzba dane sa zníži o 50 % pre hybridné motorové vozidlo, motorové vozidlo s pohonom na stlačený zemný plyn (CNG) alebo skvapalnený zemný plyn (LNG) a motorové vozidlo na vodíkový pohon. V oboch prípadoch sa ročnou sadzbou dane rozumela sadzba dane už znížená, resp. zvýšená v súlade s vyššie spomínanou úpravou týkajúcou sa veku, resp. prvej evidencie vozidla.

Posledným prípadom zníženia (už zníženej, resp. zvýšenej⁷) ročnej sadzby dane je 50% zníženie pri vozidle, ktoré sa použilo v zdaňovacom období v rámci kombinovanej dopravy najmenej 60-krát.

Z vyššie uvedeného je zrejmé, že síce samotné uloženie dane z motorových vozidiel možno nemá na oblasť životného prostredia až taký podstatný vplyv, právna úprava dane z motorových vozidiel obsahuje environmentálny prvok, ktorý môže podnikateľov významne ovplyvniť pri kúpe ekologickejších vozidiel. V tejto súvislosti možno podotknúť, že ak by sa v budúcnosti uvažovalo o zdanení motorových vozidiel bez ohľadu na ich využitie, t. j. o zdanení všetkých motorových vozidiel (nielen vozidiel používaných na podnikanie), tak by to mohlo zásadným spôsobom ovplyvniť výber ekologickejších dopravných prostriedkov zo strany všetkých fyzických osôb a právnických osôb.

⁷ Zníženej, resp. zvýšenej podľa § 7 odsekov 1 až 4 zákona o dani z motorových vozidiel.

3. DAŇ ZA VJAZD A ZOTRVANIE MOTOROVÉHO VOZIDLA V HISTORICKEJ ČASTI MESTA A DAŇ ZA JADROVÉ ZARIADENIE

Daň za vjazd motorového vozidla v historickej časti mesta a daň za jadrové zariadenie sú miestne dane upravené zákonom č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o miestnych daniach“). Obidve tieto miestne dane vznikli z miestnych poplatkov, konkrétne z poplatku vjazd motorovým vozidlom do historických častí miest a poplatku za jadrové zariadenie. Podľa § 2 ods. 1 zákona o miestnych daniach daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a daň za jadrové zariadenie môže ukladať obec, t. j. každá obec sa môže rozhodnúť, či takúto daň uloží alebo nie.

Predmetom dane za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta je vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta s výnimkou vjazdu a zotrvania motorového vozidla v historickej časti mesta pri činnostiach spojených s ochranou zdravia, majetku a verejného poriadku⁸. Vymedzenie historickej časti je v súlade so splnomocňovacím ustanovením⁹ povinná ustanoviť obec. Rovnako je povinná obec stanoviť aj sadzbu dane podľa určených kritérií alebo určiť paušálnu sumu dane. Podľa § 63 zákona o miestnych daniach sadzbu dane určí obec v eurách za motorové vozidlo a každý aj začatý deň vjazdu a zotrvania v historickej časti mesta, pričom sadzba dane sa môže určiť aj paušálnou sumou za vjazd motorovým vozidlom do historickej časti mesta bez ohľadu na počet dní zotrvania v tejto časti mesta. Z uvedeného vyplýva, že uloženie dane za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a aj stanovenie výšky sadzby dane je na obci, t. j. obec sa rozhodne, či ju uloží a akú sadzbu stanoví. Zákon o miestnych daniach v rámci právnej úpravy neobsahuje výraznejšie environmentálne prvky, tieto prvky však môže zakotviť obec vo všeobecne záväznom nariadení. Napríklad môže stanoviť nižšiu sadzbu dane pre elektromobily, prípadne môže elektromobily od platenia tejto dane úplne oslobodiť, resp. môže znížiť daň pre hybridné motorové vozidlá, motorové vozidlá s pohonom na stlačený zemný plyn (CNG) alebo skvapalnený zemný plyn (LNG) alebo motorové vozidlá na vodíkový pohon. Nakoľko však len málokteré obce pri ukladaní miestnych daní myslia na ochranu životného prostredia a skôr majú záujem na zvýšení príjmov obce, za najvýznamnejší environmentálny prvok právnej úpravy dane za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti

⁸ § 60 zákona o miestnych daniach

⁹ § 66 zákona o miestnych daniach

mesta nesporne možno označiť samotnú možnosť obce uvedenú daň ukladať. V tejto súvislosti je však potrebné podotknúť, že z názvu, ako aj z vymedzenia predmetu tejto dane je zrejmé, že ju môžu ukladať len obce, ktoré majú štatút mesta (Kubincová, Jamrichová, 2022, s. 362). A nakoľko ju množstvo miest vôbec neukladá, vplyv tejto dane na možnú ochranu životného prostredia je podľa môjho názoru veľmi malý.

Predmetom dane za jadrové zariadenie je jadrové zariadenie, v ktorom prebieha štiepna reakcia v jadrovom reaktore a vyrába sa elektrická energia (ďalej len „jadrové zariadenie“), a to aj po časť kalendárneho roka¹⁰. Na rozdiel od ostatných miestnych daní, pri dani za jadrové zariadenie nestanovuje výšku sadzby dane obec, ale táto výška vyplýva priamo zo zákona, pričom sa odlišuje v závislosti pásma oblasti ohrozenia. Právna úprava dane za jadrové zariadenie de facto neobsahuje environmentálne prvky. Zákon o miestnych daniach v ustanovení § 76 síce umožňuje obci, aby vo všeobecne záväznom nariadení ustanovila prípadné oslobodenia od dane, avšak domnievam sa, že vzhľadom na charakter uvedenej dane by stanovenie oslobodení nemalo veľmi ekologický základ. Vzhľadom na uvedené možno konštatovať, že najvýznamnejším environmentálnym prvkom právnej úpravy dane za jadrové zariadenie je samotná možnosť obce túto daň ukladať.

4. OSTATNÉ MIESTNE DANE

Okrem dane za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a dane za jadrové zariadenie medzi miestne dane patria daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty a daň za nevýherné hracie prístroje. Predmetom žiadnej z týchto daní nie je fyzická jednotka (alebo náhrada fyzickej jednotky) niečoho, čo má preukázaný osobitný negatívny vplyv na životné prostredie, a preto ich nie je možné označiť za ekologické dane. Na druhej strane by právna úprava týchto daní ochrane životného prostredia mohla napomôcť. Najmä právna úprava dane z nehnuteľnosti by mohla pomôcť zlepšiť zelenú infraštruktúru jednotlivých miest a obcí. Súčasná právna úprava však nie je úplne vyhovujúca a obciam neumožňuje poskytovať dostatočné výhody osobám, ktoré majú snahy o zlepšenie životného prostredia.

¹⁰ § 67 zákona o miestnych daniach

V súčasnosti za environmentálne prvky v právnej úprave dane z nehnuteľností možno považovať napr. možnosť obce zvýšiť ročnú sadzbu dane za pozemky funkčne spojené so stavbou jadrového zariadenia až do 100-násobku ročnej sadzby dane stanovenej zákonom¹¹, resp. možnosť obce zvýšiť ročnú sadzbu dane za lesné pozemky, na ktorých sú hospodárske lesy, rybníky s chovom rýb a ostatné hospodársky využívané vodné plochy do 10-násobku ročnej sadzby dane stanovenej zákonom. Za environmentálny prvok by bolo možné považovať aj skutočnosť, že napr. stavby kanalizácií alebo zariadení na ochranu pred povodňami nie sú predmetom dane zo stavieb. Okrem toho z ustanovenia § 17 zákona o miestnych daniach vyplýva, že správca dane môže všeobecne záväzným nariadením podľa miestnych podmienok v obci alebo jej jednotlivej časti ustanoviť zníženie dane z pozemkov alebo oslobodiť od dane z pozemkov močiare, plochy slatín a slancov, rašeliniská, remízky, háje, vetrolamy a pásma hygienickej ochrany vodných zdrojov I. stupňa a II. stupňa, pásma ochrany prírodných liečivých zdrojov I. stupňa a II. stupňa a zdrojov prírodných minerálnych vôd stolových I. stupňa a II. stupňa¹²; pozemky v národných parkoch, chránených krajinných oblastiach, chránených areáloch, prírodných rezerváciách, národných prírodných rezerváciách, prírodných pamiatkach, národných prírodných pamiatkach, chránených krajinných prvkoch, vo vyhlásených ochranných pásmach s tretím a štvrtým stupňom ochrany a územiach medzinárodného významu¹³; lesné pozemky od nasledujúceho roka po vzniku holiny do roku plánovaného začatia výchovnej ťažby (prvej prebierky)¹⁴; pozemky, ktorých hospodárske využívanie je obmedzené vzhľadom na podkopanie, ich umiestnenie v oblasti dobývacích priestorov alebo pásiem hygienickej ochrany vody II. a III. stupňa, ochranu a tvorbu životného prostredia, ich postihnutie ekologickými katastrofami, nadmerným imisným zaťažením, na pozemky rekultivované investičným zúrodňovaním okrem rekultivácií plne financovaných zo štátneho rozpočtu, na rokliny, výmole, vysoké medze s kroviskami alebo kamením, pásma ochrany prírodných liečivých zdrojov II. a III. stupňa a zdrojov prírodných minerálnych vôd stolových II. a III. stupňa, na genofondové plochy, brehové porasty a iné plochy stromovej a krovinatej vegetácie na nelesných pozemkoch s pôdoochranou, ekologickou alebo krajínotvornou funkciou¹⁵.

¹¹ Zákonom stanovená ročná sadzba dane z pozemkov je 0,25 %.

¹² § 17 ods. 2 písm. c) zákona o miestnych daniach

¹³ § 17 ods. 2 písm. f) zákona o miestnych daniach

¹⁴ § 17 ods. 2 písm. i) zákona o miestnych daniach

¹⁵ § 17 ods. 2 písm. j) zákona o miestnych daniach

Ako je už aj vyššie uvedené súčasná úprava dane z nehnuteľnosti nie je úplne vyhovujúca, nakoľko obce sú oprávnené oslobodiť od dane, resp. znížiť daň len v zákonom stanovených prípadoch. Ani jedna z možností oslobodenia od dane, resp. zníženia od dane však nezohľadňuje napr. možnosti zelenej infraštruktúry. V literatúre sa v tejto súvislosti uvádza – citujem: *„Metóda ekonomického pôsobenia však predpokladá, že ak súkromný subjekt, investor, developer alebo iný podnikateľský subjekt realizuje projekt a zakomponuje doňho prvky zelenej infraštruktúry, alebo sa bude podieľať v súvislosti s jeho realizáciou na budovaní prvkov tejto metódy, môže byť oslobodený od dane z nehnuteľnosti“* (Píry, 2020, s. 474).

Čo sa týka ostatných miestnych daní, pri všetkých je možnosť, aby si obec vo všeobecne záväznom nariadení ustanovila oslobodenia od dane, ako aj zníženia dane bez zákonných obmedzení. Vzhľadom na uvedené by jednotlivé obce mohli napríklad znížiť daň za ubytovanie, ak sa daňovník ubytuje v ubytovacom zariadení, ktoré je ekologickejšie, resp. by mohli znížiť daň za užívanie verejného priestranstva, ak by sa užívalo osobitným spôsobom slúžiacim v súvislosti s ochranou životného prostredia (napr. propagácia ochrany životného prostredia).

5. DAŇ Z PRÍJMOV

Daň z príjmov taktiež nie je možné radiť pod ekologické dane, nakoľko jej základom /predmetom nie je fyzická jednotka (alebo náhrada fyzickej jednotky) niečoho, čo má preukázaný osobitný negatívny vplyv na životné prostredie. Nakoľko však daň z príjmov zaťažuje v zásade všetkých, ktorí dosahujú príjem (výnos), zakomponovanie environmentálnych prvkov do právnej úpravy dane z príjmov môže mať významný vplyv na zlepšenie životného prostredia.

V súčasnosti možno v zákone č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o dani z príjmov“) vidieť len niekoľko environmentálnych prvkov. Napríklad z ustanovenia § 19 ods. 2 písm. b) zákona o dani z príjmov vyplýva, že daňovými výdavkami sú aj výdavky (náklady) na prevádzku vlastného zariadenia na ochranu životného prostredia podľa osobitných predpisov. Z ustanovenia § 50 ods. 5 písm. g) zákona o dani z príjmov vyplýva, že podiel zaplatenej dane možno poskytnúť prijímateľovi a použiť len na účely, ktoré sú predmetom jeho činnosti, ak predmetom jeho činnosti je ochrana a tvorba životného prostredia. Určitý environmentálny prvok by bolo možné nájsť napríklad aj v úprave § 12 ods. 2 a 3 zákona o dani z príjmov, a to aj

napriek tomu, že z tejto úpravy výslovne nevyplýva. Podľa § 12 ods. 2 zákona o dani z príjmov platí, že predmetom dane daňovníkov, ktorí nie sú založení alebo zriadení na podnikanie, sú príjmy z činností, ktorými dosahujú zisk alebo ktorými sa dá zisk dosiahnuť, a to vrátane príjmov z predaja majetku, príjmov z nájomného, príjmov z reklám, príjmov z členských príspevkov, príjmov, z ktorých sa daň vyberá podľa § 43 a príjmov na základe zmluvy o sponzorstve v športe, pričom takýmito daňovníkmi sú v zmysle § 12 ods. 3 zákona o dani z príjmov aj občianske združenia vrátane občianskych združení podporujúcich ochranu životného prostredia. Takýchto „skrytých“ environmentálnych prvkov by sme v právnej úprave dane z príjmov mohli nájsť viacero. Domnievam sa však, že zákon o dani z príjmov by mohol byť väčšej miere zameraný na ochranu životného prostredia, a to tak, aby sa v ňom slovné spojenie „životné prostredie“ bolo spomenuté viac ako dvakrát.

ZÁVER

Jedným z ekonomických nástrojov pre zlepšenie stavu životného prostredia sú environmentálne dane. V Slovenskej republike pod environmentálne dane radíme z priamych dani len tri dane, a to daň z motorových vozidiel, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a daň za jadrové zariadenie. V rámci právnej úpravy dane z motorových vozidiel možno z hľadiska environmentálnych prvkov poukázať najmä na nulovú sadzbu dane pri vozidlách kategórie L, M a N, ktorého jediným zdrojom energie je elektrina, a na úpravu zníženia, prípadne zvýšenia sadzby dane v závislosti od veku vozidla, resp. typu vozidla (t. j. či ide o úžitkové vozidlá kategórie O4, resp. či ide o hybridné motorové vozidlo, motorové vozidlo s pohonom na stlačený zemný plyn (CNG) alebo skvapalnený zemný plyn (LNG) alebo motorové vozidlo na vodíkový pohon). Pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a dani za jadrové zariadenie možno konštatovať, že najvýznamnejším environmentálnym prvkom je samotná možnosť uloženia týchto daní obcou. V rámci úpravy ostatných miestnych daní sa environmentálne prvky v zásade nevyskytujú. Výnimkou je daň z nehnuteľností, avšak aj túto právnu úpravu by bolo možné v mnohom zlepšiť, nakoľko nezohľadňuje napr. možnosti zelenej infraštruktúry. V rámci právnej úpravy dane z príjmov je environmentálnych prvkov naozaj málo, pričom sa domnievam, že zakomponovanie väčšieho počtu environmentálnych prvkov do tejto právnej úpravy by mohlo mať významný vplyv na zlepšenie životného prostredia.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. JAMRICHOVÁ, T., 2022. Daň z motorových vozidiel. In: KAČALJAK, M. a kol. *Daňové právo*. Banská Bystrica: Belianum, s. 202 - 221, ISBN 978-80-557-2003-6.
2. KUBINCOVÁ, S., JAMRICHOVÁ, T., 2022. *Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Komentár*. Praha : C. H. Beck, s. 744, ISBN 978-80-7400-883-2.
3. PÍRY, M., 2020. Podpora zelenej infraštruktúry formou samosprávnej daňovej politiky. In : *Recenzovaný zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie INTERPOLIS'20*. Banská Bystrica : Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, s. 470 – 476, ISBN 978-80-557-1804-0.
4. *Dane súvisiace so životným prostredím* [online]. 2023 [cit. 2023-07-11]. dostupný na : <file:///C:/Users/ebby/Downloads/Quality+report-3.pdf>
5. *Environmental taxes. A statistical guide*. [online]. 2013 [cit. 2023-07-11]. dostupný na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5936129/KS-GQ-13-005-EN.PDF.pdf/706eda9f-93a8-44ab-900c-ba8c2557ddb0?t=1414782946000>
6. *European system of accounts. ESA* [online]. 2010 [cit. 2023-07-11]. dostupný na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/esa-2010>
7. *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021 – 2024*. [online]. 2021 [cit. 2023-07-11]. dostupný na: https://www.vlada.gov.sk/share/uvsr/pvvsr_2020-2024.pdf

DAŇ Z NEOČEKÁVANÝCH ZISKŮ¹

WINDFALL TAX

MARIE KARFÍKOVÁ²

„Rozpočet by měl být vyvážený
Státní pokladna by se měla znovu naplnit
Veřejný dluh by se měl snížit
Pomoc cizím zemím by se měla omezit
Pokud Řím nemá přijít na mizinu
Lidé by se opět měli naučit pracovat
Místo toho, aby žili z veřejné podpory“
Marcus Tullius Cicero
v roce 55 před n.l.

Abstrakt

V částce č. 167 Sbírký zákonů byla dne 2. 12. 2022 publikována pod č. 366/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, každoroční novela daňových předpisů, tzv. daňový balíček 2022. Součástí daňového balíčku je také novela zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „zákon o daních z příjmů“ nebo „ZDP“), která s účinností od 1. ledna 2023 pro roky 2023, 2024 a 2025

¹ Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-19-0124.

This work was supported by the Slovak Research and Development Agency under the Contract no. APVV-19-0124.

² prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc. pracovala jeden rok po absolvování Právnické fakulty Univerzity Karlovy na Ministerstvu financí a od 1. září 1975 je zaměstnána na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. V současné době je profesorkou na katedře finančního práva a finanční vědy. Kromě pravidelné publikační činnosti se pravidelně zúčastňuje konferencí jak tuzemských, tak zahraničních, karfikov@prf.cuni.cz ORCID-0000-0002-5655-7858.

zavádí daň z neočekávaných zisků – lidově zvanou také válečná daň nebo z angličtiny windfall tax (dále jen „daň“ nebo „windfall tax“).

Klíčová slova:

Daň, daň z neočekávaných zisků, státní rozpočet, výdaje státního rozpočtu, příjmy státního rozpočtu, daňová politika státu

Abstract

In amount No. 167 of the Collection of Laws, it was published on 2 December 2022 under No. 366/2022 Coll., which amends Act No. 235/2004 Coll., on value added tax, as amended, Act No. 586/1992 Coll., on income taxes, as amended, and some other laws, the annual amendment of tax regulations, the so-called tax package 2022 The tax package also includes an amendment to Act No. 586/1992 Coll., on income taxes (hereinafter referred to as the "Act on Income Taxes" or "Income Tax Act"), which takes effect on January 1, 2023 for the years 2023, 2024 and 2025 introduces a tax on unexpected profits - also popularly called a war tax or in English windfall tax (hereinafter referred to as "tax" or "windfall tax").

Keywords:

Tax, windfall tax, state budget, state budget expenditures, state budget revenues, state budget policy

JEL Kód: K34

ÚVOD

Hlavním cílem tohoto článku je komplexnější zpracování právní úpravy nové daně, a to daně z neočekávaných zisků (dále také „windfall tax“ nebo „daň“). Je vysvětlována podstata daně včetně jejích konstrukčních prvků a postavení této daně v daňové soustavě České republiky (dále také „ČR“). Kromě platné právní úpravy jsou v článku vloženy i teoretické úvahy ve vztahu k nové právní úpravě.

K naplnění tohoto cíle článku jsem vycházela ze základních metodologických principů uplatňovaných v právních vědách a použila jsem přiměřeně vhodné vědecké metody. Jde především o tyto metody: o logickou

analýzu a syntézu, zevšeobecňování, abstrakci a jejich porovnávání. V úvodu jsem použila i metodu historickou.

K plnění svých funkcí potřebuje stát peníze, a to pro udržitelnost svého fungování, pro usměrňování ekonomických procesů a pro zabezpečení sociálních potřeb občanů. Dopředu musí být plánováno, kolik bude v následujícím roce potřeba peněz (výdajová stránka státního rozpočtu) a kolik jich bude získáno (příjmová stránka). Daně chápeme jako obecnou zátěž, která obyvatele státu podle jejich příjmů, majetku a kupní síly zavazuje k financování státu. Pravomoc státu zdaňovat za určitých, přesně definovaných, podmínek byla institucionalizována právě za účelem shromáždění prostředků k zabezpečení veřejných statků, které stát lidem poskytuje. Zákonodárce má velkou diskreci v tom, jakou daň zvolí, aby shromáždil finanční prostředky pro zabezpečování svých funkcí a politik, nicméně nesmí zasáhnout do vlastnických práv tak, aby se majetkové poměry dotčeného subjektu zásadně změnily, tak, že by došlo ke „zmaření samé podstaty majetku“, tj. ke „zničení majetkové základny“ poplatníka (srov. náleží Pl. ÚS 3/02, vyhlášený pod č. 405/2002 Sb.), resp. že by „hranice veřejnoprávního povinného peněžitého plnění jednotlivcem vůči státu nabyta škrtícího rdousícího působení“ (Nález Pl. ÚS 7/03, vyhlášený pod č. 512/2004 Sb.). Jinými slovy lze konstatovat, že vyměřovaná daň nesmí omezovat vlastnické právo osoby povinné k zaplacení daně takovým způsobem, který by se přičil ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny (č. 2/1993 Sb., USNESENÍ předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky). Hovoří-li Karel Engliš o tom, že „daň nemá ničiti zdroje, z něhož plyne (Engliš, 1928, s. 347)“, pak tuto skutečnost v případě daně konstatovat nelze. Konečně i Ministerstvo financí ve svém návrhu konstatuje, že daň není nepřiměřeně vysoká (škrtící, rdousící) i v tom smyslu, že by výrazně omezovala samotnou podstatu vlastnického práva a já se s tímto hodnocením ztotožňuji, neboť je zcela zjevné a netřeba je dále prověřovat. Obecně si lze sice představit individuální případy, kdy kombinace několika faktorů (např. nutnost prodeje hypotékou zatížené nemovitosti) relevantních, a to zvláště v současnosti, v období krize, může vést k tomu, že povinnost platit daň bude vyvolávat mimořádně tíživé následky pro poplatníka. K jejich zmírnění nicméně slouží uplatnění jiných institutů, které zákon nabízí, např. prominutí daně, prominutí daňového nedoplatku apod.

Po změně společenských vztahů v listopadu 1989 se musel zásadně změnit právní řád, a to i daňové předpisy, a to z potřeby změn ekonomických, právního postavení podnikajících subjektů atd. Logickým vyústěním bylo přijetí nového

Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) a Usnesení Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále je „Listina“). Podle Ústavy je Česká republika parlamentní demokracií. Veškerá moc vychází z lidu, který ji vykonává prostřednictvím moci zákonodárné, výkonné a soudní. Lid má plnou suverenitu, nikomu jinému tato suverenita nepřísluší, s nikým se o ni nemusí dělit. Jestliže jde o parlamentní demokracii, pak svým významem Parlament dominuje nad výkonnou mocí, zejména vládou, která je mu ze své činnosti odpovědná. Tím se navazuje na tradice, jejichž kořeny jsou v období první republiky.

Jedním z hlavních úkolů československé ekonomické reformy v 90. letech minulého století byla reforma daňové soustavy. Její příprava trvala bezmála dva roky. V průběhu dubna 1992 schválily zákonodárné sbory jednotlivé daňové zákony, které kompletně změnilly náš dosavadní daňový systém včetně daňové soustavy (Karfiková, 2004, s. 97).

Vznik samostatné České republiky v roce 1993 se časově shodoval s daňovou reformou, která představovala další významný krok k vytvoření konformního systému státních a místních veřejných financí. Jednotlivé daně jsou upraveny zákony, tím je naplněno ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny, které stanoví, že daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. Současná daňová soustava zahrnuje daně přímé a daně nepřímé. Přímé daně členíme na daně důchodové, majetkové a ostatní. K přímým daním důchodového typu řadíme daň z příjmů fyzických osob a daň z příjmů právnických osob (zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů). K přímým daním majetkového typu patří daň z nemovitých věcí, která má dvě složky, a to daň z pozemků a daň ze staveb a jednotek (zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů). Mezi ostatní daně patří silniční daň (zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů) a daň z hazardních her (zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, ve znění pozdějších předpisů). Nepřímými daněmi v daňové soustavě jsou daně všeobecné a selektivní. Všeobecnou daní je daň z přidané hodnoty (zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů). Selektivními daněmi jsou daně spotřební (zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů) a energetické neboli ekologické daně (zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů – část 45. až 47.). K spotřebním daním patří daň z minerálních olejů, daň z piva, daň z vína a meziproductů, daň z lihu, daň z tabákových výrobků, daň ze zahřívání tabákových výrobků (zákon č.

80/2019 Sb. kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony) a daň ze surového tabáku (zákon č. 157/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Mezi energetické (ekologické) daně řadíme daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, daň z pevných paliv a daň z elektřiny.

Součástí daňové soustavy ČR je také nově zavedená daň z neočekávaných zisků (zákon č. 366/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony), která není samostatnou daní v daňové soustavě, ale je součástí daně z příjmů právnických osob.

1. PRÁVNÍ, EKONOMICKÉ A POLITICKÉ DŮVODY ZAVEDENÍ DANĚ Z NEOČEKÁVANÝCH ZISKŮ

Daň z neočekávaných zisků vychází z nařízení Rady (EU) 2022/1854 ze dne 6. října 2022 o intervenci v mimořádné situaci s cílem řešit vysoké ceny energií (dále jen „nařízení“). V této souvislosti se v odborných kruzích mimo jiné vede odborná debata, zda, byť je zde formální označení daného právního aktu EU nařízením, nejde ve skutečnosti o směrnici, která zavedení obdobné daně po členských státech požaduje. Nařízení jako takové počítá se zavedením daně pro roky 2022 a 2023. Nově zavedená daňová povinnost vychází z parametrů uvedeného nařízení Evropské unie.

Dočasná mimořádná daň platí v ČR od 1. ledna 2023 po dobu 3 let (tj. 2023-2025) pro mimořádně ziskové společnosti z oblasti výroby a obchodu s energiemi, bankovníctví, petrolejářství a těžby a zpracování fosilních paliv. Bude fungovat jako 60% daňová přírážka aplikovaná na nadměrný zisk těchto firem stanovený jako rozdíl mezi základem daně v letech 2023-2025 a průměrem základů daně za poslední 4 roky (tj. 2018-2021) navýšeným o 20 %. Ministerstvo financí očekává výnos mimořádné daně do státního rozpočtu ve výši cca 85 mld.

Aktuální situace v Evropě není v mnoha ohledech příliš pozitivní. Válkou na Ukrajině počínaje, přes globální evropskou energetickou krizi až po aktuální prudký nárůst cen nejen energií, ale v zásadě čehokoliv, vč. např. i pohonných hmot. A tak nejen vláda České republiky, ale i vlády ostatních států jsou nuceny vysoké ceny energií kompenzovat a zároveň konsolidovat veřejné rozpočty.

Zavedení daně z neočekávaných zisků je tedy celkem logickým krokem vlády a vyústěním její aktuální potřeby získat na vyplácení mimořádných výdajů spojených zejména s kompenzacemi vysokých cen energií pro občany a firmy dočasné dodatečné příjmy. A právě určité oblasti ekonomiky, konkrétně energetika, bankovníctví či petrolejářství, generují nadměrně vysoké zisky, které je smysluplné přeměrovat na pomoc lidem a firmám s vysokými cenami energií.

Pro udržitelnost veřejných rozpočtů, Českou republiku nevyjímaje, je tedy její zavedení nejspíše nevyhnutelné. Otázkou však zůstává její samotné nastavení a praktická aplikace. Navržení této daně je plně v souladu se záměry Národní ekonomické rady vlády – NERV. Aktuální krizovou situaci je nutné totiž řešit nejen hledáním úspor na výdajové straně státního rozpočtu, avšak pokud možno i posílením příjmové strany. Windfall tax má jednorázový charakter, díky čemuž nejméně poškozují ekonomickou aktivitu a zároveň nepředstavuje riziko přesunu daňového břemene na konečné spotřebitele. Postup v rámci Evropské unie není však zcela jednotný.

Zavedení windfall tax není žádnou novinkou. Typickým příkladem z minulosti je například její využití ve Velké Británii v roce 1981 konzervativní vládou Margaret Thatcherové na banky. Nejedná se o klasickou sektorovou daň, nýbrž jen o dočasnou daňovou přírážku na nadměrný zisk firem dosažený bez jejich vlastního přičinění. *Myslím, že příklad prvního zavedení této daně v Británii předsedkyní Konzervativní strany a premiérkou Margaret Thatcherovou je dostatečným důkazem, že opravdu nejde o žádné levicové či socialistické inženýrství, jak někteří kritici říkají. Není to ani klasická sektorová daň charakteristická zdaněním celého zisku vybraného odvětví vyšší sazbou korporátní daně. Windfall tax je dočasnou daňovou přírážkou na nadměrný zisk firem dosažený bez jejich vlastního přičinění. Není bez zajímavosti, že Thatcherové windfall daň mířila právě na banky, které měly v té době stejně jako dnes nadměrný zisk z rychlého nárůstu úrokových sazeb.*

2. POPLATNÍK DANĚ

Poplatníkem daně je poplatník daně z příjmů právnických osob, který ve zdaňovacím období nebo období, za které se podává daňové přiznání, která alespoň částečně spadají do období uplatnění daně z neočekávaných zisků, má rozhodné příjmy pro daň z neočekávaných zisků ve výši alespoň 50 000 000 Kč, pokud

- a) není bankou a
 - 1. je v období uplatnění daně z neočekávaných zisků součástí skupiny podniků s neočekávanými zisky, nebo
 - 2. měl rozhodné příjmy pro daň z neočekávaných zisků ve výši alespoň 2 000 000 000 Kč za první účetní období skončené od 1. ledna 2021, nebo
- b) je bankou a měl rozhodné příjmy pro daň z neočekávaných zisků ve výši alespoň 6 000 000 000 Kč za první účetní období skončené od 1. ledna 2021.

Poplatníkem daně je také poplatník daně z příjmů právnických osob, který má ve zdaňovacím období nebo obdobích, za které se podává daňové přiznání, která alespoň částečně spadají do období uplatnění daně, rozhodné příjmy pro daň z neočekávaných zisků z činností podle ustanovení § 17c odst. 6 písm. a) až d) ve výši alespoň 50 000 000 Kč, pokud rozhodné příjmy pro daň z těchto činností za první účetní období skončené od 1. ledna 2021 tvořily alespoň 25 % jeho ročního úhrnu čistého obratu podle zákona upravujícího účetnictví za toto účetní období. Skupinou podniků s neočekávanými zisky je skupina podniků podle zákona upravujícího mezinárodní spolupráci při správě daní (zákon č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní a o změně dalších souvisejících zákonů) bez zahrnutí bank, pokud úhrn rozhodných příjmů pro daň z neočekávaných zisků poplatníků, kteří jsou součástí této skupiny, za první vykazované účetní období skončené od 1. ledna 2021 dosáhl alespoň 2 000 000 000 Kč. Pokud je poplatník součástí této skupiny pouze po část tohoto období, zohledňují se jeho rozhodné příjmy pro daň z neočekávaných zisků pouze v poměru odpovídajícím této části. Pokud je poplatník zahrnut nebo by byl zahrnut v konsolidované účetní závěrce této skupiny na základě metody poměrné konsolidace, určí se rozhodné příjmy pro daň z neočekávaných zisků pro účely posouzení výše rozhodných příjmů skupiny ve stejném poměru.

Jak jsem ji výše naznačila, windfall tax by se měla vztahovat na korporace, u nichž došlo ke vzniku neočekávaných zisků, tj. u výroby a obchodu s elektřinou a plynem, bankovníctví, těžby fosilních paliv a výroby a distribuce ropných a koksárenských produktů. V oblasti výroby a distribuce energií se mají posuzovat celé holdingy, tedy nikoliv jednotlivé korporace. Pokud bude mít předmětný holding z příslušné činnosti čistý roční obrat vyšší než 2 mld. Kč, bude se na všechny společnosti tohoto holdingu s činností v daných oblastech aplikovat windfall tax. Tímto krokem Ministerstvo financí cílí na zamezení případným nežádoucím efektům přelévání zisků k mateřským společnostem. Podle nastavení

evropských pravidel by pak windfall tax měla dopadnout dále na všechny činné společnosti v oblastech petrochemie, těžby fosilních paliv a velkoobchodu s pohonnými hmotami.

Nová daň se bude vztahovat na podniky s významnou činností v odvětvích, ve kterých dochází ke vzniku neočekávaných zisků, tedy výroby, rozvodu a obchodu s elektřinou a plynem, bankovníctví, petrolejářství, těžby fosilních paliv a výroby a distribuce ropných a koksárenských produktů. V bankovním sektoru windfall tax dopadne na banky s čistými úrokovými výnosy v loňském roce nad 6 mld. Kč, což je podle České národní banky hranice obecně oddělující velké a střední či malé banky. V oblasti výroby a distribuce energií a velkoobchodu s pohonnými hmotami se budou posuzovat celé holdingy. Pokud má daný holding z rozhodných činností čistý obrát v loňském roce alespoň 2 mld. Kč ročně, bude se na společnosti tohoto holdingu s činností v daných oblastech aplikovat windfall tax. Vytvořením příjmového testu se sleduje záměr zacílit windfall daň skutečně jen na velké firmy a nezvyšovat daňovou zátěž malým a středním podnikům. Posuzováním celých holdingů v oblasti energetiky pak chceme eliminovat nežádoucí efekt přelévání zisků k mateřským společnostem. V ostatních oblastech, tedy petrochemii, koksárenství a těžbě fosilních paliv podléhají nové dani v důsledku evropských pravidel všechny činné firmy, které mají v daném aktuálním zdaňovacím období příjmy z těchto rozhodných činností vyšší než 50 mil. Kč, a současně příjmy z těchto činností tvořili alespoň 25 % jejich čisté obrátu za loňský rok. Tato hranice zajistí, že windfall tax nebude aplikována na malé firmy, které mají pouze okrajové příjmy v dotčené činnosti.

Zastupujícím poplatníkem se pro účely daně z neočekávaných zisků rozumí poplatník daně z příjmů právnických osob, který je daňovým rezidentem České republiky a který je součástí skupiny podniků s neočekávanými zisky a o kterém tato skupina rozhodla, že podává oznámení o přesouvání průměru upravených srovnávacích základů daně v rámci skupiny podniků s neočekávanými zisky. Skupina podniků s neočekávanými zisky může mít pouze jednoho zastupujícího poplatníka.

Právnická osoba je součástí skupiny podniků, tedy skupiny podniků, kterou tvoří právnické osoby, za které je povinně sestavována konsolidovaná účetní závěrka skupiny podniků, nebo by se konsolidovaná účetní závěrka skupiny podniků povinně sestavovala, pokud by byly akcie nebo obdobné cenné papíry představující podíl v některé z těchto právnických osob nebo jednotek bez právní osobnosti obchodovány na regulovaném trhu, včetně obdobného trhu v zahraničí

(viz § 13zc zákona č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní), pokud úhrn rozhodných příjmů pro daň z neočekávaných zisků poplatníků, kteří jsou součástí této skupiny, za zdaňovací období roku 2021 dosáhl alespoň 2 mld. Kč (§ 17c odst. 3 zákona č. 366/2022 Sb.).

Poplatník daně z příjmů právnických osob může požádat Specializovaný finanční úřad o vydání rozhodnutí o závazném posouzení, zda je v určitém zdaňovacím období nebo období, za které se podává daňové přiznání, součástí skupiny podniků s neočekávanými zisky spolu s jiným poplatníkem daně z příjmů právnických osob. V žádosti je poplatník povinen kromě obecných náležitostí podání uvést další náležitosti stanovené zákonem (viz ustanovení § 20be odst. 2 zákona č. 366/2022 Sb.).

Specializovaný finanční úřad o vydaném rozhodnutí o závazném posouzení vhodným způsobem vyrozumí ostatní poplatníky uvedené ve výroku rozhodnutí.

3. PŘEDMĚT DANĚ

Jedním z hlavních témat týkajících se této daně je její zaměření, myšleno sektorové. Ze zjištěných důvodů byly tedy vládou pro zavedení daně vybrány:

- energetický sektor,
- bankovníctví a
- případně i výroba a distribuce pohonných hmot.

Rozhodnými činnostmi pro daň z neočekávaných zisků jsou činnosti uvedené v klasifikaci NACE pod kódy

- a) 05.10 - Těžba a úprava černého uhlí,
- b) 06 - Těžba ropy a zemního plynu,
- c) 19.1 - Výroba koksárenských produktů,
- d) 19.2 - Výroba rafinovaných ropných produktů,
- e) 35.1 - Výroba, přenos a rozvod elektřiny s výjimkou kombinované výroby elektřiny a tepla v poměru vyrobené elektřiny a dodávky užitečného tepla menším než 4,4,
- f) 35.2 - Výroba plynu; rozvod plyných paliv prostřednictvím sítí,
- g) 46.71.2 - Velkoobchod s kapalnými palivy a příbuznými výrobky,

- h) 46.71.3 - Velkoobchod s plynými palivy a příbuznými výrobky,
- i) 49.50.1 - Potrubní doprava ropovodem,
- j) 49.50.2 - Potrubní doprava plynovodem a
- k) 64 - Finanční zprostředkování, kromě pojišťovnictví a penzijního financování s výjimkou činnosti uvedené v klasifikaci NACE pod kódem 64.11 - Centrální bankovníctví, jde-li o poplatníka, který je bankou.

4. ZÁKLAD DANĚ

Základem daně pro stanovení mimořádných zisků by mělo být porovnání základu daně v aktuálním roce s aritmetickým průměrem historických základů daně za 4 předcházející zdaňovací období (tj. zde 2018–2021), dále navýšeným o 20 % (tzv. toleranční pásmo). Tento průměr za předchozí 4 roky se nemá posouvat v čase, což mimo jiné reflektuje i požadavek Evropské komise.

Základ daně se určuje za zdaňovací období nebo období, za které se podává daňové priznání, která alespoň částečně spadají do období uplatnění daně z neočekávaných zisků. Základem daně je rozdíl mezi srovnávaným základem daně a průměrem upravených srovnávacích základů daně. Pokud je tento rozdíl záporný, základ daně je nulový. Srovnávaným základem daně se rozumí základ daně před uplatněním položek snižujících základ daně a položek odčitatelných od základu daně nebo daňová ztráta. Do srovnávaného základu daně se nezahrnují příjmy ze zdrojů v zahraničí, které podle mezinárodní smlouvy mohou být zdaněny v zahraničí, a s nimi související výdaje. Pokud je srovnávaný základ daně záporný, považuje se za nulový. Do srovnávaného základu daně poplatníka, který je komanditní společností, se nezahrnuje také jeho část připadající na komplementáře. Srovnávacím základem daně se rozumí základ daně před uplatněním položek snižujících základ daně a položek odčitatelných od základu daně nebo daňová ztráta za zdaňovací období nebo období, za které se podává daňové priznání, započatá od 1. ledna 2018 a skončená do 31. prosince 2021.

Do srovnávacího základu daně se nezahrnují příjmy ze zdrojů v zahraničí, které podle mezinárodní smlouvy mohou být zdaněny v zahraničí, a s nimi související výdaje. Do srovnávacího základu daně poplatníka, který je komanditní společností, se nezahrnuje také jeho část připadající na komplementáře. Srovnávací základ daně poplatníka, který je daňovým rezidentem České

republiky, za období nebo období, za které se podává daňové přiznání, ve kterých poplatník byl daňovým rezidentem, se určí ze základu daně podle právních předpisů státu, jehož byl daňovým rezidentem, obdobným způsobem jako srovnávací základ daně poplatníka, který je daňovým rezidentem České republiky. Srovnávacím základem daně poplatníka je i srovnávací základ daně jeho právního předchůdce v rozsahu, v jakém v důsledku přeměny přešlo jeho jmění na poplatníka. Srovnávacím základem daně poplatníka není část jeho srovnávacího základu daně v rozsahu, v jakém v důsledku přeměny přešlo jeho jmění na jeho právního nástupce. Pokud byl právní předchůdce daňovým rezidentem a poplatník je daňovým rezidentem České republiky, určí se srovnávací základ daně právního předchůdce podle odstavce 3. Pokud se přeměna stala účinnou od 1. července 2022, postup podle vět první a druhé se nepoužije, pokud právní předchůdce neměl za první účetní období skončené od 1. ledna 2021 rozhodné příjmy pro daň z neočekávaných zisků ve výši alespoň 50 000 000 Kč.

5. SAZBA DANĚ

Sazba daně pro základ daně z neočekávaných zisků činí 60 %. Daň z neočekávaných zisků se vypočte jako součin základu daně z neočekávaných zisků zaokrouhleného na celé tisíce Kč dolů a sazby daně pro tento základ daně. Na daň z neočekávaných zisků nelze uplatnit slevu na dani. Daň z neočekávaných zisků se nezahrnuje do daňové povinnosti pro účely použití metody zápočtu. Lafferova křivka (Lafferova křivka, pojmenovaná po americkém ekonomovi Arthuru Lafferovi, zobrazuje hypotetickou závislost celkové sumy vybraných daní na míře zdanění. Vysoké daně mají negativní dopad na ekonomický růst, protože oslabují motivaci lidí k pracovním výkonům, zvětšují daňové úniky a vyvolávají únik kapitálu ze země. Křivka je popisem opakovaně v dějinách vysledovaného jevu, kdy zvyšování daní má od určitého bodu negativní výnos pro stát – nadměrné zvýšení daňové sazby už nezvyšuje daňové výnosy, ale naopak působí jejich pokles. Příliš vysoká daňová sazba natolik zatěžuje daňové poplatníky, že v konečném důsledku zapříčiní růst šedé a černé ekonomiky, spolu s únikem kapitálu do méně daňově zatížených zemí. Podle teorie Lafferovy křivky někde mezi těmito dvěma body existuje taková míra zdanění, která přináší maximální výnosy; ovšem zvyšování daňové sazby nad tuto hranici se již projeví negativně.) představuje grafické znázornění vztahu mezi daňovými výnosy a sazbou daně a ukazuje, že daňové výnosy při zvyšování sazby daně rostou pouze do určitého okamžiku, dále již vysoká sazba daně působí natolik demotivačně, že klesá produkce a tím i daňové výnosy. A právě z těchto důvodů Ministerstvo financí

preferuje 60% výši windfall tax, neboť v reálném světě se Lafferův bod zlomu pohybuje někde mezi 80% mírou zdanění.

Sazba windfall tax činí, jak jsem výše uvedla 60 % a dotčeným firmám se aplikuje jako daňová přírážka k 19% sazbě daně z příjmů právnických osob na jejich nadměrný zisk. Ten se bude počítat srovnáním základu daně v aktuálním roce s aritmetickým průměrem jeho historických základů daně za 4 předcházející zdaňovací období před šokem (tj. 2018-2021) navýšeným o 20% toleranční pásmo. Průměr za předchozí 4 roky se nebude posouvat v čase, tj. pro všechny roky 2023-2025 se bude poměřovat aktuální základ daně s průměrem za roky 2018-2021. Ministerstvo financí původně navrhovalo srovnání se 7 lety nazpět (2015-2021), nicméně stávající úprava reflektuje požadavek Evropské komise.

6. ÚČINNOST DANĚ

V této souvislosti je namístě určitě také upozornit na skutečnost, že windfall tax se aplikuje již na zdaňovací období roku 2023. Toto v praxi znamená, že se vztahuje i na zálohy stanovené na základě vypočteného základu daně za zdaňovací období 2022. Periodicita je stanovena jako čtvrtletní. Za obecně platných podmínek by se poprvé záloha měla odvádět až v druhé polovině 2023, neboť standardní lhůta pro podání přiznání k dani z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2022 bude k 1. 7. 2023, což bude zároveň i okamžik stanovení základu daně.

7. SPRÁVA DANĚ

Správcem daně z neočekávaných zisků je Specializovaný finanční úřad (sídlem Specializovaného finančního úřadu je Praha – viz ustanovení § 20be odst. 2 zákona č. 366/2022 Sb.). Daň z neočekávaných zisků je samostatnou daní z příjmů právnických osob a netvoří daňové příjmy rozpočtů územních samosprávních celků z daně z příjmů právnických osob.

Stejně jako většina daňových příjmů (snad jen s výjimkou daně z nemovitých věcí, která je příjmem místních rozpočtů) bude windfall tax v celé své výši příjmem státního rozpočtu. Odhadovaná výše příjmů pro rok 2023 činí cca 85 mld. Kč, 39 mld. Kč v roce 2024 a konečně zhruba 25 mld. Kč v roce 2025. V tomto ohledu je jistě namístě upozornit na povinnost správci daně oznámit fiktivní daň z neočekávaných zisků za rok 2022. Důvodová zpráva uvádí, že toto oznámení má charakter daňového tvrzení, a pokud by nebyla splněna povinnost

podat toto oznámení nebo není oznámena výše fiktivní daně správná, rozhodne o výši záloh správce daně.

ZÁVĚR

Výnos windfall tax bude ze 100 % příjmem státního rozpočtu a Ministerstvo financí tyto příjmy pro rok 2023 odhaduje na cca 85 mld. Kč. Dodatečných 15 mld. Kč z celkem 100 mld. Kč rozpočtovaných v návrhu státního rozpočtu pro rok 2023 budou generovat cenové stropy EU pro výrobce elektrické energie a související odvody z nadměrných příjmů do rozpočtů národních vlád. Ty platily v období od 1. prosince 2022 do 30. června 2023. Dopady zavedení windfall tax a dopady zavedení odvodu z nadměrných příjmů se mohou vzájemně přelévat. V oblasti výroby elektrické energie je primárním opatřením odvod nadlimitních příjmů podle nastavených cenových stropů. Pokud by i přes toto zastropování určitá část energetických holdingů generovala nadměrné zisky, budou následně dodaněny windfall daní. Pokud naopak zastropování zafunguje a ceny na výstupu budou nižší, sníží se základ daně, a tím i samotná daň z neočekávaných zisků. Obě opatření si tak neodporují a vzájemně se neduplují.

Účinnost nové daně je nastavena na roky 2023-2025, přičemž již příští rok se budou platit zálohy na tuto daň spolu se zálohami na daň z příjmů právnických osob. Základem pro výpočet záloh na windfall tax, které budou splatné v roce 2023, bude rok 2022, resp. fiktivně stanovená daň z neočekávaných zisků za rok 2022. Výnosy z windfall tax díky tomuto mechanismu budou příjmem státního rozpočtu již v příštím roce. V roce 2024 Ministerstvo financí odhaduje příjem státního rozpočtu z windfall tax ve výši 39 mld. Kč a v roce 2025 zhruba 25 mld. Kč.

Daň je plně v souladu s tezemi Národní ekonomické rady vlády, která doporučila aktuální krizovou situaci řešit nejen hledáním úspor na výdajové straně státního rozpočtu, ale i posílením příjmové strany, mj. právě prostřednictvím zavedení mimořádného zdanění. Ministerstvo financí přitom vycházelo z konceptu zpracovaného Národní rozpočtovou radou, která zavedení windfall tax označila z hlediska celospolečenského dopadu za nejméně distorzní a bolestné řešení nastalé situace. Windfall tax je z podstaty věci jednorázová, čímž méně poškozujee ekonomickou aktivitu než ostatní daně.

Mezi pozitiva této daně uvádím snižování tlaku na růst deficitů, nízkou pravděpodobnost přesunu břemene na konečného spotřebitele a možný protiinflační efekt. Zda se, ale naplní předpoklady uváděné Ministerstvem financí,

ukáže blízká budoucnost. Samozřejmě bych uvítala i přiměřené kroky na straně snižování nákladů veřejných rozpočtů.

POUŽITÁ LITERATURA

1. BABČÁK, V., 2015. *Daňové právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, ISBN 978-80-562-0091-9.
2. ENGLIŠ, K., 1928. *Národní hospodářství*. Praha: Nakladatelství Fr. Borový.
3. KARFÍKOVÁ, M. a kol., 2018. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7552-935-0.
4. KARFÍKOVÁ, M., 2003. Postavení daňového práva v systému práva. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. roč. 49, č. 3-4, s. 97-116. ISSN 0323-0619.
5. KARFÍKOVÁ, M. a R. HALÍČEK, 2022. Tax Incentivisation of Debt Financing vs. Equity Financing: Present Status and Approaches to Solve the Tax Asymmetry. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. roč. 68, č. 4, s. 15-28. ISSN 0323-0619. DOI: 10.14712/23366478.2022.43.
6. KARFÍKOVÁ, M. a T. Šipoš, 2023. The Legal Framework of the Mandatory Cap on Market Revenues for Electricity Producers and the Solidarity Contribution in the Czech Republic and Slovakia. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. roč. 69, č. 2, s. 139-153. ISSN 0323-0619. DOI: 10.14712/23366478.2023.20.
7. MOLÍN, J., 2023. Stručně k dani z neočekávaných zisků. *AUDITOR*. roč. 30, č. 1, s. 18-21. ISSN 1210-9096.

PRAVIDLÁ DAŇOVEJ TRANSPARENTNOSTI TRANSAKCIÍ S KRYPTOAKTÍVAMI V KONTEXTE NÁVRHU DAC8³

TAX TRANSPARENCY RULES FOR CRYPTOASSET TRANSACTIONS IN THE CONTEXT OF DAC8 PROPOSAL

MAROŠ KATKOVČIN⁴

Abstrakt

Článok sa zameriava na analýzu aktuálneho legislatívneho vývoja v oblasti administratívnej spolupráce v oblasti daní, a to vo forme návrhu Európskej komisie na 8. revíziu Smernice Rady 2011/16/EÚ z 15. 2. 2011 o administratívnej spolupráci v oblasti daní a zrušení smernice 77/799/EHS (tzv. DAC8), ktorá si okrem iného dáva za cieľ stanoviť pravidlá daňovej transparentnosti transakcií s kryptoaktívami. Článok sa zaoberá aj analýzou praktických aspektov navrhovanej úpravy, ktorú DAC8 má priniesť, a to s cieľom identifikácie problematických aspektov či výziev, ktoré by mali byť v oblasti zdaňovania transakcií s kryptoaktívami adresované k dosiahnutiu efektivity zdanenia a automatickej výmeny informácií o týchto transakciách.

Kľúčové slová:

Výmena informácií, daňová transparentnosť, kryptoaktíva, DAC8

Abstract

The article focuses on the analysis of current legislative development in the area of administrative cooperation in the area of taxation envisaged in the European Commission's proposal for the 8th revision of Council Directive 2011/16/EU of

³ Príspevok bol spracovaný ako výstup v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0212/23 s názvom „Finančné inovácie ako determinant súčasnej a anticipovanej regulácie na finančnom trhu (výzvy a riziká)“.

⁴ Mgr. Ing. Maroš Katkovčín, PhD. – Odborný asistent, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva, Šafárikovo námestie 6, 810 00 Bratislava – právo finančného trhu, obchodné právo, právo verejného obstarávania / 40, maros.katkovcin@uniba.sk.

15. 2. 2011 on administrative cooperation in the area of taxation and repealing Directive 77/799/EEC (so-called DAC8). DAC8 particularly aims to establish rules for tax transparency of transactions with cryptoassets. The article also deals with the analysis of the practical aspects of the proposed changes in legislation that should be brought by DAC8 to identify problematic aspects or challenges that should be addressed in the field of taxation of transactions with cryptoassets to achieve the effectiveness of taxation and the automatic exchange of information about these transactions.

Keywords:

Exchange of information, tax transparency, cryptoassets, DAC8

JEL kód: K34

ÚVOD

Výmena informácií je jedným z najefektívnejších nástrojov boja proti daňovým únikom a zabezpečenia daňovej transparentnosti. O to významnejšia je tzv. povinná automatická výmena informácií v oblasti daní, ktorá bola zavedená revíziou Smernice Rady 2011/16/EÚ z 15. 2. 2011 o administratívnej spolupráci v oblasti daní a zrušení smernice 77/799/EHS (ďalej len „DAC“) vo forme Smernice Rady 2014/107/EU z 9. 12. 2014, ktorou sa mení DAC, pokiaľ ide o povinnú automatickú výmenu informácií (ďalej len „DAC2“), ktorá zakotvila povinnú automatickú výmenu informácií o finančných účtoch nerezidentov.⁵ DAC2 však neupravovala povinnosť pre finančné inštitúcie (finančných sprostredkovateľov) oznamovať aj informácie o kryptoaktívach alebo elektronických peniazoch a ich majiteľoch, aj v dôsledku čoho je daňová transparentnosť v súvislosti s používaním nových technológií pri realizácii transakcií nízka (Szakács, 2021, s. 347).

Významný míľnik v možnosti stanoviť pravidlá o výmene informácií v súvislosti s transakciami s kryptoaktívami predstavuje zavedená právna regulácia kryptoaktív a poskytovateľov služieb spojených s kryptoaktívami na úrovni Európskej únie (ďalej len „EÚ“), a to v podobe Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/1114 z 31. 5. 2023 o trhoch s kryptoaktívami a o zmene

⁵ DAC2 bola implementovaná do právneho poriadku Slovenskej republiky zákonom č. 359/2015 Z. z. o automatickej výmene informácií o finančných účtoch na účely správy daní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

nariadení (EÚ) č. 1093/2010 a (EÚ) č. 1095/2010 a smerníc 2013/36/EÚ a (EÚ) 2019/1937 (ďalej len „MiCA“), a údajov sprevádzajúcich prevody finančných prostriedkov a kryptoaktív v podobe Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/1113 z 31. 5. 2023 o údajoch sprevádzajúcich prevody finančných prostriedkov a určitých kryptoaktív a o zmene smernice (EÚ) 2015/849 (ďalej len „TFR“). Nariadenie MiCA sa začne uplatňovať s účinnosťou od 30. 6. 2024 vo vzťahu k tzv. tokenom naviazaným na aktíva a tokenom elektronických peňazí⁶ a s účinnosťou od 30. 12. 2024 už bude nariadenie MiCA uplatňované v celom svojom rozsahu.⁷ Nariadenie TFR sa bude v celom rozsahu uplatňovať s účinnosťou od 30. 12. 2024, t. j. spoločne s nariadením MiCA.⁸

Návrh 8. revízie smernice DAC (ďalej len „DAC8“) bol pôvodne súčasťou nového daňového balíčka predstaveného Európskou komisiou v roku 2020 za účelom zabezpečenia spravodlivejšieho, jednoduchšieho a efektívnejšieho zdaňovania prispôbeného modernému digitálnemu svetu. DAC8 má za svoj primárny cieľ rozšíriť rozsah automatickej výmeny informácií medzi príslušnými daňovými orgánmi (správami) o daňovníkov používajúcich kryptoaktíva a elektronické peniaze na realizáciu ekonomických transakcií, ktoré môžu byť aj daňovo relevantné, t. j. sú z nich alebo prostredníctvom nich dosahované príjmy či obrat (Szakács, 2021, s. 348).

Cieľom tohto príspevku je vzhľadom na aktuálny stav legislatívneho procesu smerujúceho k prijatiu DAC8⁹ v kontexte nariadenia MiCA a TFR a existujúcej právnej regulácie pravidiel daňovej transparentnosti v oblasti automatickej výmeny informácií analyzovať kľúčové prvky návrhu DAC8, a to za účelom formulácie determinantov efektivity uplatňovania týchto pravidiel daňovej transparentnosti v praxi, ako aj identifikácie potenciálne aplikačne problematických aspektov navrhovanej právnej úpravy doplnenia pravidiel administratívnej spolupráce v oblasti daní.

⁶ Ide o skupinu tzv. stablecoinov, t. j. kryptoaktív, ktoré sa vyznačujú tým, že ich pomerne stála hodnota odvodená od podkladových reálnych aktív umožňuje používať tieto kryptoaktíva ako prostriedok na nákup tovarov alebo služieb či na uchovávanie hodnoty (DAUDRIKH, 2022, s. 57). Nariadenie MiCA zavádza legálne definície tokenov naviazaných na aktíva (článok 3 ods. 1 bod 6.) a tokenov elektronických peňazí (článok 3 ods. 1 bod 7.), čím na úrovni EÚ dochádza k významnému kroku k zabezpečeniu právnej istoty nielen v oblasti právnej regulácie poskytovateľov kryptoaktív podľa nariadenia MiCA, ale aj v širšom kontexte regulácie kryptoaktív (vrátane daňovej regulácie a daňovej transparentnosti v súvislosti s transakciami s kryptoaktívami).

⁷ Vid'. článok 149 ods. 2 a 3 nariadenia MiCA.

⁸ Vid'. článok 40 nariadenia TRF.

⁹ Legislatívny proces vo vzťahu k DAC8 je aktualizovaný k 15. 10. 2023, ku ktorému bol tento príspevok spracovaný.

1. NÁVRH DAC8 – AKTUÁLNY STAV LEGISLATÍVNEHO PROCESU A KLÚČOVÉ OBLASTI REVÍZIE SMERNICE DAC

Prvý návrh DAC8 bol predstavený Európskou komisiou v rámci nového daňového balíčka v roku 2020, a to dňa 15. 7. 2020. Po širokej verejnej konzultácii zameranej predovšetkým na oblasť kryptoaktív a problematiku zberu informácií o kryproaktívach bol následne zo strany Európskej komisie vypracovaný a dňa 8. 12. 2022 predložený komplexný návrh DAC8 (Scarcella, 2021). DAC8 z hľadiska aplikovaného legislatívneho postupu je prijímaná špeciálnym legislatívnym postupom podľa Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorý k prijatiu legislatívneho aktu vyžaduje jednomyseľné schválenie v Rade EÚ po konzultácii s Európskym parlamentom a Európskym hospodárskym a sociálnym výborom.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na základe žiadosti Rady EÚ prijal dňa 22. 3. 2023 svoje stanovisko k návrhu DAC8, v nadväznosti na čo Rada EÚ prijala svoju pozíciu k návrhu DAC8 resp. k jej navrhovaným zmenám dňa 16. 5. 2023. Na základe konzultácie s Európskym parlamentom následne dňa 13. 9. 2023 prijal svoje stanovisko k návrhu DAC8 aj Európsky parlament, a teda momentálne sa už len očakáva formálne schválenie návrhu DAC8 v Rade EÚ a jeho zverejnenie v Úradnom vestníku EÚ.¹⁰

Predmetom revízie smernice DAC formou DAC8 sú predovšetkým tieto oblasti:

1. Zavedenie povinnej automatickej výmeny informácií o kryptoaktívach a elektronických peniazoch resp. o transakciách s kryptoaktívami a elektronickými peniazmi poskytovateľmi služieb kryptoaktív¹¹ v režime nariadenia MiCA alebo mimo režimu nariadenia MiCA (návrh článku 8ad DAC8)
2. Rozšírenie pôsobnosti výmeny informácií o cezhraničné záväzné stanoviská týkajúce sa majetných fyzických osôb a automatickej výmeny informácií o nesprávcofských dividendách a podobných príjmoch
3. Spresnenie a zefektívnenie pravidiel oznamovania a zasielania daňového identifikačného čísla (DIČ) daňovým orgánom, ako aj zmena

¹⁰ Z uvedeného dôvodu pre účely tohto príspevku vychádzame z predpokladu, že návrh DAC8 bude schválený v identickom znení, ako bol výsledkom legislatívneho procesu.

¹¹ Článok 3 ods. 1 bod 15. nariadenia MiCA v spojení s článkom 3 ods. 1 bod 16. nariadenia MiCA.

sankčného mechanizmu porušení smernice DAC, ktorý majú členské štáty uplatňovať za nedodržanie vnútroštátnych právnych predpisov implementujúcich smernicu DAC a jednotlivých zavádzaných požiadaviek na oznamovanie informácií

V tomto príspevku sa ďalej venujeme výlučne prvej oblasti DAC8, a to zavedeniu povinnej automatickej výmeny informácií o transakciách s kryptoaktívami a elektronickými peniazmi.

2. AUTOMATICKÁ VÝMENA INFORMÁCIÍ O KRYPTOAKTÍVACH V KONTEXTE NÁVRHU DAC8

V rámci počítačových reakcií na návrh DAC8 resp. konkrétne na návrh na zavedenie povinnej automatickej výmeny informácií o transakciách s kryptoaktívami Post (2023) predpokladá, že cieľ zamýšľanej právnej regulácie by nemusel byť dosiahnutý v dôsledku toho, že povinné osoby nebudú musieť oznamovať akékoľvek transakcie s kryptoaktívami, ale iba tie, ktoré spĺňajú užšiu definíciu oznamovanej transakcie, pričom v praxi to, ktoré kryptoaktíva spadajú do rámca oznamovacej povinnosti v zmysle DAC8, bude práve na každom jednom konkrétnom subjekte, ktorý bude tieto transakcie oznamovať. V tejto súvislosti Michel (2023, s. 72) poukazuje na to, že tento systém nemusí byť efektívny k dosiahnutiu vyššej efektivity v daňovej oblasti, nakoľko je tradične založený na plnení oznamovacích povinností osôb odlišných od samotných daňových subjektov (primárne poskytovatelia služieb kryptoaktív), pričom tou lepšou či efektívnejšou cestou by mohla byť regulácia využívania technológie blockchain, na ktorej kryptoaktíva fungujú, ako takej.

Z vyššie uvedeného teda vyplýva, že efektívnosť zavádzanej právnej regulácie administratívnej spolupráce v správe daní bude závisieť od toho, akým spôsobom sú v DAC8 vymedzené (a následne čo do zmyslu a účelu budú do národných právnych poriadkov členských štátov transponované):

- 1. Osoby povinné oznamovať informácie pre účely automatickej výmeny informácií (t. j. kto)**
- 2. Rozsah kryptoaktív, ktorých sa oznamovacia povinnosť pre účely automatickej výmeny informácií týka (t. j. čo)**
- 3. Rozsah transakcií s kryptoaktívami, ktorých sa oznamovacia povinnosť pre účely automatickej výmeny informácií týka, a rozsah samotnej oznamovacej povinnosti (t. j. v akom rozsahu)**

Okrem vyššie uvedených hmotnoprávných otázok, bude pre samotnú efektivitu zamýšľaných opatrení zásadné, akým spôsobom bude zvládnutá procesná stránka (t. j. akým spôsobom sa budú tieto oznamovacie povinnosti plniť), ako aj spôsob ich kontroly a prípadného sankcionovania v prípade ich neplnenia.

2.1 Osoby povinné oznamovať informácie pre účely automatickej výmeny informácií

DAC8 dopĺňa do smernice DAC samostatnú Prílohu VI, ktorá má komplexne stanovovať požiadavky na oznamovanie, postupy hĺbkového preverenia a iné pravidlá pre oznamujúcich poskytovateľov služieb kryptoaktív (ďalej len „Príloha VI“).

Z Prílohy VI vyplýva, že medzi osoby povinné oznamovať informácie pre účely automatickej výmeny informácií (legálne v DAC8 nazývané ako oznamujúci poskytovateľ služieb kryptoaktív) možno zaradiť dve skupiny subjektov:

- 1. Poskytovateľ služieb kryptoaktív vykonávajúci regulované služby v režime nariadenia MiCA**
- 2. Iný subjekt, ktorý:**
 - a. je rezidentom na daňové účely v členskom štáte,
 - b. je zriadený podľa právnych predpisov členského štátu a má právnu subjektivitu v členskom štáte alebo má povinnosť podávať daňové priznanie v členskom štáte,
 - c. je riadený subjektom z členského štátu, alebo
 - d. má pravidelné miesto podnikania v členskom štáte.

Z uvedeného teda vyplýva, že pravidlá DAC8 budú mať celosvetovú aplikovateľnosť, t. j. nevzťahujú sa iba na poskytovateľov služieb kryptoaktív v režime nariadenia MiCA, ale aj na poskytovateľov, ktorí majú určitú väzbu vo vzťahu k EÚ (viď. bod 2. písm. a. – d. vyššie). Poskytovateľ služieb kryptoaktív vykonávajúci regulované služby v režime nariadenia MiCA následne plní oznamovacie povinnosti v zmysle DAC8 v členskom štáte autorizácie (t. j. v členskom štáte, ktorý mu udelil povolenie resp. prijal oznámenie vo vzťahu k poskytovaniu vymedzených služieb kryptoaktív podľa nariadenia MiCA), a iné subjekty (t. j. poskytovatelia mimo režim nariadenia MiCA) si budú oznamovacie povinnosti v zmysle DAC8 môcť plniť v ktoromkoľvek členskom štáte, v ktorom

sa pre účely plnenia týchto povinností zaregistrujú (zavedie sa jednotná registrácia bez ohľadu na členský štát registrácie).

2.2 Rozsah kryptoaktív

DAC8 vo všeobecnosti vychádza pri vymedzení kryptoaktív podliehajúcich oznamovaniu z legálnej definície kryptoaktív pre účely nariadenia MiCA.¹² Pre účely oznamovania v zmysle povinností zavádzaných DAC8 do smernice DAC sa táto všeobecná definícia kryptoaktív zužuje, na kryptoaktíva, ktoré:

- a) nie sú digitálna mena centrálnej banky, elektronické peniaze a súčasne
- b) oznamujúci poskytovateľ služieb kryptoaktív neurčil, že kryptoaktívum nemožno použiť na platobné alebo investičné účely.

Inými slovami **výlučne kryptoaktíva, ktoré sú určené na platobné alebo investičné účely, a ktoré súčasne nie sú digitálnou menou centrálnej banky alebo elektronické peniaze, budú považované za kryptoaktíva, vo vzťahu ku ktorým budú oznamujúci poskytovatelia služieb kryptoaktív plniť oznamovacie povinnosti v zmysle smernice DAC8.** Právnu neistotu z hľadiska aplikácie pravidiel daňovej transparentnosti zavedených smernicou DAC8 vo vzťahu k rozsahu kryptoaktív, na ktoré sa budú vzťahovať oznamovacie povinnosti poskytovateľov služieb kryptoaktív, a teda konzekventne aj automatická výmena informácií, prináša skutočnosť, že vo vzťahu k posúdeniu účelu konkrétneho kryptoaktíva má sám oznamujúci poskytovateľ služieb kryptoaktív možnosť stanoviť, či kryptoaktívum spadá do regulácie zavádzanej DAC8 (t. j. či sa kryptoaktívum dá alebo nedá použiť na platobné alebo investičné účely). Uvedené môže byť zvlášť problematické v prípade kryptoaktív, ktoré slúžia resp. teoreticky môžu slúžiť na rôzne účely, prípadne ktorých účel použitia sa môže v čase meniť.

2.3 Rozsah transakcií s kryptoaktívami

Nie všetky transakcie s kryptoaktívami, ktoré podliehajú oznamovaniu, sú transakcie, ktoré podliehajú oznamovaniu.

¹² Legálna definícia kryptoaktíva sa nachádza v článku 3 ods. 1 bod 5. nariadenia MiCA, v zmysle ktorej kryptoaktívom je digitálne vyjadrenie hodnoty alebo práva, ktoré možno prevádzať a elektronicky uchovávať použitím technológie distribuovanej databázy transakcií alebo podobnej technológie.

Rozsah transakcií s kryptoaktívami podliehajúcich oznamovaniu DAC8 vymedzuje v 2 rovinách:

1. Vecná rovina (t. j. typ/obsah transakcie)
2. Personálna rovina (t. j. povaha subjektu zúčastňujúceho sa na transakcii)

Z vecnej stránky výlučne výmenné transakcie (t. j. výmeny medzi kryptoaktívami podliehajúcimi oznamovaniu a fiat menami a medzi kryptoaktívami podliehajúcimi oznamovaniu navzájom) a prevody kryptoaktív podliehajúcich oznamovaniu (t. j. iné ako výmenné transakcie, pri ktorých dochádza k presunu kryptoaktíva podliehajúceho oznamovaniu) spadajú do pojmového vymedzenia oznamovaných transakcií pre účely DAC8, a to cez ohľad na to, či tieto transakcie sú realizované v rámci EÚ alebo aj mimo EÚ.

Z personálnej stránky sú transakcie podliehajúce oznamovaniu výlučne také transakcie s kryptoaktívami podliehajúcimi oznamovaniu, ktorých stranou je osoba podliehajúca oznamovaniu. Osobou podliehajúcou oznamovaniu je každá osoba z členského štátu s výnimkou tzv. vylúčených osôb (verejne obchodovateľná spoločnosť, vládny subjekt, medzinárodná organizácia, centrálna banka alebo finančná inštitúcia iná ako investičný subjekt podľa odseku E bod 5 písm. b) Prílohy VI smernice DAC). Vo všeobecnej rovine teda výlučne transakcie rezidentov EÚ sú relevantné z pohľadu plnenia oznamovacích povinností podľa DAC8.

Z vyššie uvedeného teda vyplýva, že len výmenné transakcie alebo prevody kryptoaktív podliehajúcich oznamovaniu, ktorých stranou je rezident EÚ, ktorý je súčasne klientom oznamujúceho poskytovateľa služieb kryptoaktív, podliehajú oznamovaniu v zmysle pravidiel DAC8.

2.4 Spôsob realizácie automatickej výmeny informácií o kryptoaktívach

Vo všeobecnosti DAC8 predpokladá nasledovný postup spôsobu realizácie automatickej výmeny informácií:

1. Oznamujúci poskytovateľ služieb kryptoaktív zbiera a vyhodnocuje informácie o osobách podliehajúcich oznamovaniu v súlade s Prílohou VI smernice DAC, a to v rozsahu kryptoaktív podliehajúcich oznamovaniu a transakcií s týmito kryptoaktívami podliehajúcich oznamovaniu.

2. Oznamujúci poskytovateľ služieb kryptoaktív oznamuje stanovené informácie podľa bodu 1. príslušnému daňovému orgánu v príslušnom členskom štáte (viď. podkapitolu 1.1. tohto článku).
3. Príslušné daňové orgány realizujú automatickú výmenu informácií do štátu rezidencie osoby podliehajúcej oznamovaniu za účelom správneho stanovenia daňových povinností tejto osoby vo vzťahu k transakciám s kryptoaktívami podliehajúcimi oznamovanou.

Štandardizáciu procesu oznamovania a samotnej automatickej výmeny informácií bude zabezpečovať Európska komisia, ktorá má prostredníctvom vykonávacích legislatívnych aktov okrem iného pripraviť aj osobitné vzorové formuláre k oznamovaniu príslušných informácií o transakciách s kryptoaktívami podliehajúcich oznamovaniu, čo by malo zabezpečiť porovnateľnú formálnu a obsahovú kvalitu informácií, ktoré budú pre účely správy daní v súvislosti s realizáciou transakcií s kryptoaktívami vymieňané v rámci automatickej výmeny medzi daňovými orgánmi členských štátov.¹³

ZÁVER

Cieľom tohto príspevku bolo v kontexte existujúcej regulácie pravidiel daňovej transparentnosti v oblasti automatickej výmeny informácií analyzovať kľúčové prvky návrhu DAC8, a to za účelom formulácie determinantov efektivity uplatňovania týchto pravidiel daňovej transparentnosti v praxi, a to s dôrazom na pravidlá daňovej transparentnosti a zavádzanej automatickej výmeny informácií o transakciách s kryptoaktívami.

Skutočnosť, že na úrovni EÚ dochádza k adresovaniu problému neefektivity tradičných pravidiel zisťovania skutočností relevantných z daňového hľadiska v rámci nových schém, ktoré priniesla digitálna ekonomika, a to formou rozširovania a posilňovania pozície výmeny informácií, vrátane automatickej výmeny informácií, medzi daňovými orgánmi členských štátov, hodnotíme veľmi pozitívne. V oblasti implementácie a praktickej aplikácie DAC8 v prípade, ak bude Radou EÚ prijatá v poslednom navrhovanom znení, identifikujeme možný vznik neefektívnosti pri správe daní, a to predovšetkým v súvislosti s tým, že samotní oznamujúci poskytovatelia služieb kryptoaktív budú mať priestor na diskrečné rozhodnutie, či konkrétne kryptoaktívum bude podliehať oznamovaniu v zmysle DAC alebo nie. Súčasne ako významný nedostatok DAC8 považujeme skutočnosť, že aj napriek úvodným návrhom, DAC8 neobsahuje žiadnu

¹³ Článok 8ad ods. 4. smernice DAC v znení DAC8.

minimálnu úroveň sankcií, ktoré by príslušné orgány museli ukladať v prípade najzávažnejších porušení pravidiel v oblasti administratívnej spolupráci v oblasti daní. Táto oblasť teda aj naďalej ostáva plne v kompetencii členských štátov a predstavuje určitý priestor pre regulačnú arbitráž z pohľadu oznamujúcich poskytovateľov služieb kryptoaktív, ako aj ich klientov ako osôb podliehajúcich oznamovaniu v režime DAC8. Zásadný vplyv na efektivitu uplatňovania regulácie zavádzanej DAC8 bude jednoznačne mať aj rýchlosť a forma implementácie DAC8 do vnútroštátnych právnych poriadkov členských štátov, keďže transpozičná lehota DAC8 je navrhovaná do 31. 12. 2025 a uplatňovanie od 1. 1. 2026, čo je viac ako 1 rok po účinnosti MiCA v celom rozsahu, a to aj vzhľadom na dynamicky sa rozvíjajúcu ekonomickú realitu v tejto oblasti.

Na druhej strane oceňujeme ambiciózny pokus zo strany EÚ o zavedenie celosvetovo uplatňovaných pravidiel automatickej výmeny informácií v oblasti transakcií s kryptoaktívami vo forme DAC8, ktorého praktické uplatňovanie bude predstavovať výzvu a súčasne príležitosť na prípadné ďalšie revízie a doplnenia smernice DAC.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. CAPPAL, M., 2023. The role of private and public regulation in the case study of crypto-assets: The Italian move towards participatory regulation. *Computer Law & Security Review*, Volume 49, 2023, 21 s., ISSN 0267-3649. DOI: 10.1016/j.clsr.2023.105831.
2. DAUDRIKH, Y., 2022. The Legal Status of Crypto-Asset Issuers in the Light of the Proposed MICA Regulation. *Legal Issues in the Digital Age*, Volume 3, No. 2, 2022, s. 49 – 72, DOI:10.17323/2713-2749.2022.2.49.72.
3. MICHEL, B., 2023. Everybody's got something to hide except me and my NFT monkey: analysis of the European Commission's DAC8 proposal on automatic exchange of crypto-asset information. *Bulletin for International Taxation*, Volume 77, Issue 1, 2023, s. 65 – 72, ISSN 18195490.
4. POST, D., 2023. The DAC8 Proposal and the Future of Crypto-Asset Reporting: Some Preliminary Thoughts [online]. [cit. 2023-10-15]. Dostupné z: <https://kluwertaxblog.com/2023/01/09/the-dac8-proposal-and-the-future-of-crypto-asset-reporting-some-preliminary-thoughts/>

5. SCARCELLA, L., 2021. Exchange of Information on Crypto-Assets at the Dawn of DAC8 [online]. [cit. 2023-10-15]. Dostupné z: <https://kluwertaxblog.com/2021/03/29/exchange-of-information-on-crypto-assets-at-the-dawn-of-dac8/>
6. *Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru – Návrh smernice Rady, ktorou sa mení smernica 2011/16/EÚ o administratívnej spolupráci v oblasti daní.* [COM(2022) 707 final – 2022/0413 (CNS)], 4 s., 25. 5. 2023 [online]. [cit. 2023-10-15]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022AE6314>
7. SZAKÁCS, A., 2021. DAC 8 a zdaňovanie kryptoaktív a elektronických peňazí. 4. *Slovensko - české dni daňového práva: Zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 1. vyd., s. 344 – 354, ISBN 978-80-574-0043-1. DOI: 10.33542/SCD21-0043-1-26.
8. *Tax transparency rules for crypto-asset transactions (DAC8).* BRIEFING EU Legislation in Progress, 9 s., 8. 9. 2023 [online]. [cit. 2023-10-15]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)739310](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)739310)
9. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/1113 z 31. 5. 2023 o údajoch sprevádzajúcich prevody finančných prostriedkov a určitých kryptoaktív a o zmene smernice (EÚ) 2015/849 (tzv. nariadenie TFR)
10. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/1114 z 31. 5. 2023 o trhoch s kryptoaktívami a o zmene nariadení (EÚ) č. 1093/2010 a (EÚ) č. 1095/2010 a smerníc 2013/36/EÚ a (EÚ) 2019/1937 (tzv. nariadenie MiCA)
11. Návrh Smernice Rady, ktorou sa mení Smernica Rady 2011/16/EÚ o administratívnej spolupráci v oblasti daní (návrh tzv. DAC8).
12. Smernica Rady 2011/16/EÚ z 15. 2. 2011 o administratívnej spolupráci v oblasti daní a zrušení smernice 77/799/EHS (tzv. DAC).
13. Smernica Rady 2014/107/EU z 9. 12. 2014, ktorou sa mení Smernica Rady 2011/16/EÚ, pokiaľ ide o povinnú automatickú výmenu informácií (tzv. DAC2).
14. Zákon č. 359/2015 Z. z. o automatickej výmene informácií o finančných účtoch na účely správy daní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
15. Zmluva o fungovaní Európskej únie.

VÝVOJ LEGISLATÍVY DANE Z NEHNUTEĽNOSTÍ V OBDOBÍ PANDEMICKOM A POSTPANDEMICKOM¹

DEVELOPMENT OF REAL PROPERTY TAX LEGISLATION IN PANDEMIC AND POST-PANDEMIC PERIODS

ELENA LAZORÍKOVÁ² - ANNA VARTAŠOVÁ³

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá otázkou legislatívnych zmien v oblasti dane z nehnuteľností v období pandémie Covid-19 a následného obdobia, t. j. obdobia po skončení pandémie. Autorky sa v príspevku zamerali na dve úrovne legislatívy, a to celoštátnu v podobe zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov, a miestnu v podobe všeobecne záväzných nariadení obcí v Slovenskej republike s cieľom identifikovať a posúdiť legislatívne zmeny, u ktorých predpokladajú súvis so zmenenou situáciou v dôsledku pandémie Covid-19. V oblasti miestnej legislatívy vyhodnotili ako relevantné kritéria odzrkadľujúce reakcie obcí na výzvy v sledovanom období tri faktory (zmenu sadzby dane z nehnuteľností, zmenu hodnoty stavebných pozemkov a zmenu rozsahu oslobodení od tejto dane), ktoré sledovali na vzorke obcí so statusom mesta vybraných metódou stratifikovaného náhodného výberu.

Kľúčové slová:

Daň z nehnuteľností, pandémie COVID-19, legislatívne zmeny, sadzby dane

¹ Tento príspevok vznikol ako čiastkový výstup z riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0214/21 „Daň z nehnuteľností – právny stav a potenciál“.

² Mgr. Elena Lazoriková, interný doktorand, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie, e-mail: elena.lazorikova@student.upjs.sk; ORCID: 0009-0000-7984-0763.

³ JUDr. Anna Vartašová, PhD., výskumný pracovník, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie, venuje sa najmä oblasti miestnych daní, e-mail: anna.romanova@upjs.sk; ORCID: 0000-0002-1366-0134.

Abstract

The paper is devoted to the issue of legislative changes in the field of real property tax during the period of the Covid-19 pandemic and the subsequent period, i.e. the period after the end of the pandemic. In the paper, the authors focused on two levels of legislation, namely the national one in the form of Act no. 582/2004 Coll. on local taxes and the local fee for municipal waste and small construction waste as amended, and local one in the form of generally binding regulations of municipalities in the Slovak Republic with the aim of identifying and assessing legislative changes that are assumed to be related to the changed situation as a result of the Covid-19 pandemic. At the level of local legislation, we evaluated three factors as relevant criteria reflecting the responses of municipalities to challenges in the researched period (changes in the real property tax rates, the values of building plots and the scope of exemptions from this tax), which we monitored on a sample of municipalities with city status selected by the stratified random sampling method.

Keywords:

Real property tax, COVID-19 pandemic, legislative amendments, tax rates

JEL kód: K34

ÚVOD

Daň z nehnuteľností predstavuje jednu z miestnych daní, zavedených do právneho poriadku Slovenskej republiky (ďalej len „SR“) s účinnosťou od roku 2005 a zároveň ide o najvýznamnejšiu miestnu daň, predovšetkým z rozpočtového významu (Balážová, Papcunová a Tej, 2016; Belkoviczová, 2020; Maličká, 2017, Vartašová a Červená, 2022). Hoci daň z nehnuteľností i miestne dane všeobecne nepatria k najvýznamnejším zdrojom príjmov obcí (Vartašová, 2021; Klimovský, Nemeč, 2021), sú pre obce významné mierou kompetencií, ktorými vo vzťahu k nim na základe splnomocnenia zákonom č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej ako „ZoMD“) disponujú, a to vrátane širokého oprávnenia disponovať sadzbami daní (Kačaljak a Hlinka, 2022; Katkovčín, 2018; Štrkolec, 2019; Vernarský, 2016; Prievozníková a Vojníková, 2014, a i.). ZoMD umožňuje obciam prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení (ďalej ako „VZN“) v rámci dodržiavania určitých kritérií znižovať a zvyšovať sadzby dane z nehnuteľností, ustanovovať rôzne sadzby dane z

nehnutelností pre jednotlivé časti alebo jednotlivé katastrálne územia obce, ustanovovať rôzne hodnoty stavebných pozemkov, ako aj meniť rozsahu oslobodení od tejto dane.

Zvyšovanie, príp. i znižovanie miestnych daní v SR v súvislosti s pandémiou COVID-19, resp. bezprostredne po nej, bolo frekventovane pertraktované najmä v médiách, no je otázne, do akej miery možno toto konštatovanie vzťahovať i na daň z nehnuteľností. Výskum otázok miestnych daní v súvislosti s pandémiou COVID-19 sa totiž zameriaval skôr na oblasť iných opatrení (Kubincová, 2021) či rozpočtových dopadov a obce vo všeobecnosti (Červená a Vartašová, 2021; Molitoris, 2021), resp. sa autori venovali generálne otázkam vplyvov pandémie COVID-19 na verejné financie (Čakoci a Červená, 2022). Autorky tak identifikovali výskumnú medzeru, ktorú ich výskum pokrýva. Cieľom tohto príspevku je odpovedať na výskumnú otázku, či malo obdobie pandémie COVID-19 vplyv na zmeny legislatívy dane z nehnuteľností, a to v rovine celoštátnej legislatívy – ZoMD a miestnej legislatívy (VZN jednotlivých obcí).

1. METODICKÝ POSTUP

Autorky v rámci metodického postupu realizovali výskum vplyvu obdobia pandémie COVID-19 na legislatívu dane z nehnuteľností nasledovným spôsobom:

1. v prvom kroku identifikovali obdobie, v ktorom sledovali zmeny legislatívy. Toto sledované obdobie bolo ohraničené počnúc 12. marcom 2020, kedy bola na území SR vyhlásená mimoriadna situácia v súvislosti s rizikom šírenia ochorenia COVID-19 na základe uznesenia Vlády Slovenskej republiky č. 111/2020 zo dňa 11. marca 2020 (ďalej ako „uznesenie vlády SR č. 111/2020“), až do dňa 15. septembra 2023, ku ktorému bol výskum realizovaný. Týmto dňom sa oficiálne skončila aj mimoriadna situácia vyhlásená na Slovensku v súvislosti s ochorením COVID-19.

Za sledované obdobie boli v prvej etape výskumu identifikované legislatívne zmeny samotného ZoMD. Tie autorky posúdili z pohľadu ich charakteru – či tieto zmeny podľa zhodnotenia autoriek, príp. podľa zdôvodnenia zmien v dôvodových správach k návrhom príslušných novelizujúcich zákonov súviseli s obdobím pandémie alebo riešením

jej dôsledkov, a v rámci toho ďalej analyzovali len tie zmeny, ktoré vyhodnotili ako potenciálne súvisiace s týmto obdobím.

2. Následne autorky vytvorili databázu VZN ukladajúcich (a regulujúcich) daň z nehnuteľností vo vybraných obciach SR, t. j. na vzorke obcí (z celkového počtu 2927) so zameraním len na obce so štatútom mesta (celkovo 141). Túto vzorku vytvorili formou stratifikovaného náhodného výberu nasledovne:

Autorky obce, resp. mestá rozdelili do troch kategórií – krajské mestá (8), okresné mestá (63 bez miest, ktoré sú zároveň krajskými mestami) a ostatné mestá (70), usporiadané podľa počtu obyvateľov podľa stavu zo sčítania obyvateľov, domov a bytov v roku 2021 od najväčšieho po najmenšie, s cieľom eliminácie skreslenia v dôsledku nerovnomerného zahrnutia miest s odlišnou veľkostnou štruktúrou. Krajské mestá pre nízky počet boli zahrnuté v celku, z kategórie okresných a ostatných miest boli čiastkové výskumné vzorky následne zvolené metódou systematického náhodného výberu, t. j. každé tretie mesto zo zoznamu okresných miest a každé tretie mesto zo zoznamu ostatných miest. Týmto spôsobom bola vytvorená vzorka pozostávajúca z 8 krajských miest, 21 okresných miest a 24 ostatných miest. U týchto boli vyhľadane VZN ukladajúce a regulujúce daň z nehnuteľností z oficiálnych webových stránok dotknutých miest, a to za vyššie definované sledované obdobie, ktoré bolo rozšírené o obdobie účinnosti VZN od 1. januára 2020 s cieľom eliminovať vplyvy prípadných legislatívnych zmien bezprostredne pred začiatkom sledovaného obdobia.

Následne prebehla u nich identifikácia legislatívnych zmien. Autorky ako relevantné druhy zmien, ktoré boli ďalej analyzované, vyčlenili celkovo tri druhy zmien, ktoré majú podľa posúdenia autoriek výpovednú hodnotu ohľadom reakcie obcí na pandémiu, a to:

- a) zmena sadzieb dane z nehnuteľností,
- b) zmena stanovenej hodnoty stavebných pozemkov a
- c) zmena (zúženie) rozsahu voliteľných oslobodení/znížení dane z nehnuteľností v súlade s ustanovením § 17 ods. 2, 3 a 4 zákona miestnych daniach.

Tieto druhy zmien VZN boli u vybranej vzorky miest zaznamenané formou tabuľkového prehľadu a vyhodnotenie výsledkov autorky realizovali na základe grafickej analýzy a za použitia metód popisnej

štatistiky jednak oddelene pre vyššie definované tri skupiny miest a jednak súhrnne.

2. VÝSLEDKY

2.1. Novelizácie zákona o miestnych daniach

Po vyhlásení mimoriadnej situácie na území SR v súvislosti s rizikom šírenia pandémie COVID-19 môžeme registrovať viacero legislatívnych zmien ZoMD. V tejto kapitole rozoberieme jednotlivé legislatívne zmeny ZoMD, ktoré sa týkali ustanovení upravujúcich daň z nehnuteľností od 12. marca 2020, kedy bola na našom území vyhlásená mimoriadna situácia na základe uznesenia vlády SR č. 111/2020.

1) Prvá legislatívna zmena ZoMD po vyhlásení mimoriadnej situácie sa uskutočnila zákonom č. 354/2020 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť dňa 1. januára 2021. Týmto zákonom sa doplnilo ustanovenie § 17 ods. 7 ZoMD upravujúce oslobodenie od dane a zníženie dane o vetu, podľa ktorej: *„Ak ide o zníženie dane alebo oslobodenie od dane podľa odseku 3 písm. d) a e), nárok daňovníka, ktorý presiahol vekovú hranicu 62 rokov alebo inú vekovú hranicu určenú podľa odseku 4, sa považuje za uplatnený dosiahnutím takto ustanovenej alebo určenej vekovej hranice.“*

Podľa dôvodovej správy k zákonu č. 354/2020 Z. z. cieľom doplnenia ustanovenia § 17 ods. 7 ZoMD bolo znížiť administratívnu záťaž obce aj samotných daňovníkov, ktorí dosiahli vek nad 62 rokov. Tzn., že ak obec prijme VZN, ktorým ustanoví zníženie dane alebo oslobodenie od dane zo stavieb alebo dane z bytov a nebytových priestorov pre fyzické osoby staršie ako 62 rokov, tak tieto fyzické osoby nebudú povinné každoročne si uplatňovať nárok na odpustenie či zníženie tejto dane a dosiahnutie veku opakovane preukazovať. Dôvodom na prijatie tejto zákonnej úpravy bolo, že na rozdiel od iných skutočností, ktoré ovplyvňujú nárok na odpustenie dane, sa vek daňovníka znížiť nemôže a existuje dôvodný predpoklad, že osoby nad 62 rokov veku (resp. inú vekovú hranicu stanovenú VZN), majú a budú mať záujem uplatňovať si nárok na zníženie resp. odpustenie dane každoročne. Je potrebné zdôrazniť, že upustenie od každoročných žiadostí o odpustenie dane sa týka len tých obcí, ktoré to daňovníkom umožňujú na základe schváleného VZN. (Dôvodová správa k zákonu č. 354/2020 Z. z.)

Dôvodová správa k zákonu č. 354/2020 Z. z. však neuvádza, že by vyššie uvedená zmena ZoMD súvisela nejakým spôsobom s mimoriadnou situáciou vyhlásenou na území SR v dôsledku pandémie COVID-19. Sociálny aspekt tejto zmeny ZoMD, ktorý hoci nepriamo súvisí s touto nepriaznivou situáciou, môžeme vidieť práve v odbremenení osôb starších ako 62 rokov veku (resp. osôb s inou vekovou hranicou stanovenou VZN) od povinnosti každý rok uplatňovať si nárok na zníženie dane či oslobodenie od dane a fyzicky preukazovať dosiahnutie VZN stanoveného veku ako skutočnosti na oslobodenie od dane či zníženie dane. Uvedená legislatívna zmena ZoMD má síce negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy, ale na druhej strane má pozitívne sociálne vplyvy najmä na hospodárenie obyvateľstva. (Dôvodová správa k zákonu č. 354/2020 Z. z.)

2) Druhá legislatívna zmena ZoMD po vyhlásení mimoriadnej situácie sa uskutočnila zákonom č. 470/2021 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť dňa 11. decembra 2021. Zákomom č. 470/2021 Z. z. sa v ustanovení § 17 ods. 3 ZoMD, ktoré upravuje zníženie dane alebo oslobodenie od dane z bytov a nebytových priestorov doplnilo písmeno b) o ďalší druh stavieb, na ktoré sa toto zníženie dane alebo oslobodenie od dane vzťahuje, ak tak správca dane ustanoví podľa miestnych podmienok v obci alebo v jej jednotlivých časti vo VZN. Konkrétne sa § 17 ods. 3 písm. b) doplnilo o ďalší druh stavieb, a to stavby a nebytové priestory alebo ich časti užívané na šport.

Podľa dôvodovej správy k zákonu č. 470/2021 Z. z., cieľom návrhu tohto zákona bolo: *„vytvoriť obciam, ktoré sú správcami daní z nehnuteľností, právnu možnosť oslobodiť od dane alebo znížiť daň z nehnuteľností (zo stavieb a nebytových priestorov alebo ich častí)“* a zároveň nepriamo podporiť výstavbu športovísk a športovej infraštruktúry. Z uvedeného vyplýva, že využitím inštitútu oslobodenia od dane alebo zníženia dane z tohto druhu stavieb, vplyv tejto legislatívnej zmeny na rozpočty obcí je minimálny. Význam tohto zákona spočíva aj v tom, že sa ním zaviedla pre obce možnosť určiť si okruh stavieb uvedených v § 17 ods. 3 písmene b) ZoMD, na ktoré sa bude vzťahovať daňová úľava v podobe zníženia dane alebo oslobodenie od dane, nakoľko obce pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 470/2021 Z. z. boli povinné prevziať celé znenie písmena b) do VZN. (Dôvodová správa k zákonu č. 470/2021 Z. z.)

Rovnako ani táto legislatívna zmena ZoMD nemala priamy súvis s mimoriadnou situáciou vyhlásenou na našom území v dôsledku pandémie COVID-19 s cieľom zmierniť jej negatívne dôsledky.

3) Tretia legislatívna zmena ZoMD týkajúca sa miestnych daní sa uskutočnila zákonom č. 178/2022 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť dňa 11.

decembra 2021. Uvedeným zákonom sa § 12 upravujúci sadzbu dane zo stavieb doplnil o odseky 7 a 8. Podľa odseku 7 ustanovenia § 12 ZoMD môže správca dane podľa miestnych podmienok v obci, v jej jednotlivých častiach alebo v jednotlivom katastrálnom území určiť VZN koeficient ročnej sadzby dane zo stavieb vo výške od 1 do 10, a to pre jednotlivé druhy stavieb podľa § 10 ods. 1, ak sú neutržiavanými stavbami podľa nového doplneného odseku 8 (ďalej ako „koeficient sadzby dane neutržiavanej stavby“). Podľa dôvodovej správy k zákonu č. 178/2022 Z. z. sa pri tomto koeficiente stanovuje, že sadzba dane sa daným koeficientom násobí. K násobeniu koeficientom sadzby dane neutržiavanej stavby, bude môcť správca dane pristúpiť až vtedy, ak bol vlastníkovi takejto stavby aspoň dvakrát oznámený zámer vyrubiť daň z nehnuteľností s uplatnením koeficientu. V odseku 8 sa vymedzili okruhy stavieb, pri ktorých možno určiť koeficient sadzby dane neutržiavanej stavby. Jednotlivé okruhy sú definované odkazom na jednotlivé ustanovenia zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších prepisov ako stavby, ku ktorým stavebný úrad nariadil určité povinnosti v súvislosti napr. s nápravou týchto stavieb, pričom k ich splneniu v stanovenej lehote nedošlo. (Dôvodová správa k zákonu č. 178/2022 Z. z.). Zákonom č. 178/2022 Z. z. bol doplnený aj § 98 v súvislosti s tým, že koeficient sadzby dane neutržiavanej stavby bude správca dane oprávnený určiť, zrušiť alebo zmeniť iba k 1. januáru zdaňovacieho obdobia. Práve ekonomický nástroj v podobe povinnosti platiť vyššiu daň zo stavieb, predkladateľa návrhu zákona č. 178/2022 Z. z. považovali za najúčinnjší prostriedok, ktorý by mohol vlastníkov neutržiavaných stavieb motivovať k zabezpečeniu ich riadnej údržby. Nakoľko tieto stavby môžu spôsobovať problémy z ekologického, hygienického, či protipožiarneho hľadiska, nástroje, ktoré majú možnosť využiť v tejto oblasti stavebné úrady, sú zväčša časovo náročné a sú ťažko vynútiteľné. (Dôvodová správa k zákonu č. 178/2022 Z. z.)

Uvedená legislatívna zmena ZoMD pozitívne ovplyvnila rozpočet verejnej správy, nakoľko zdaňovaním neutržiavaných stavieb sadzbou zvýšeniu v dôsledku použitia koeficientu sadzby dane neutržiavanej stavby došlo k zvýšeniu daňových príjmov obcí. Rovnako ani táto legislatívna zmena ZoMD sa neuskutočnila s cieľom zmierniť negatívne dôsledky pandémie COVID-19.

4) Zákonom č. 249/2022. Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 1. septembra 2022, sa v § 7 ods. 7 ZoMD ustanovilo, že hodnota stavebných pozemkov uvedená v prílohe č. 2 ZoMD alebo hodnota stavebného pozemku uvedená vo VZN sa použije iba vtedy, ak daňovník hodnotu tohto pozemku nepreukáže

znaleckým posudkom nie starším ako tri mesiace pred vydaním právoplatného stavebného povolenia. Cieľom návrhu tohto zákona bolo zaviesť primeranosť zdanenia tých daňovníkov, ktorých hodnota stavebného pozemku je nižšia ako hodnota určená vo VZN obce, a to v prípadoch, ak obec určila vyššiu hodnotu stavebných pozemkov vo VZN, ako je ich bežná trhovú cena. Zákomom č. 249/2022 Z. z. sa v ustanovení § 7 ods. 7 ZoMD priznalo daňovníkovi právo predložiť vlastný znalecký posudok, v ktorom hodnota stavebného pozemku bude určená znalcom. Ak daňovník toto právo využije, správca dane má pri výpočte dane z pozemkov za stavebný pozemok dve možnosti, a to:

1. použiť hodnotu pozemku z predloženého znaleckého posudku alebo
2. vyhotoviť na vlastné náklady kontrolný znalecký posudok. Správca dane v takom prípade pri výpočte dane použije vyššiu hodnotu zistenú zo znaleckého posudku.

Zákomom č. 249/2022 Z. z. sa z § 8 ods. 2 a 5 ZoMD za slovami „*dane pre pozemky podľa § 6 ods. 1*“ vypustili slová „*písm. b), c) a e)*“ z dôvodu, že pri pozemkoch pod písmenami b) – záhrady, c) – zastavané plochy a nádvoría, ostatné plochy a e) – stavebné pozemky, sa sadzba dane mohla určiť ľubovoľne, ak správca dane dodržal päťnásobok sadzby medzi najnižšou a najvyššou sadzbou spomedzi týchto druhov pozemkov.

Dôvodom tejto legislatívnej zmeny bolo odstrániť tvrdosť zákona pre daňovníkov, ktorých trhovú hodnotu stavebných pozemkov je výrazne nižšia než hodnota stanovená obcou a snaha stanoviť primeranosť zdanenia pôdy a odstránenie „neobmedzenej“ výšky sadzby dane z vybraných druhov pozemkov. (Dôvodová správa k zákonu č. 249/2022 Z. z.)

Rovnako ani táto legislatívna zmena ZoMD, ktorá má pozitívny vplyv na rozpočet obcí, nesúvisela priamo s mimoriadnou situáciou vyhlásenou na území SR v dôsledku pandémie COVID-19.

5) Dňa 1. septembra 2023 nadobudol účinnosť zákon č. 2/2023 Z. z., ktorým sa doplnili niektoré ustanovenia upravujúce daň z pozemkov v ZoMD. Konkrétne sa týmto zákonom doplnil predmet dane z pozemkov podľa § 6 ods. 1 písm. a) o nový druh pozemku, a to ostatné plochy, ak sa využívajú na poľnohospodárstvo, lesné hospodárstvo alebo účel spojený s poľnohospodárstvom alebo lesným hospodárstvom. Týmto zákonom sa zároveň doplnilo aj písm. c) § 6 ods. 1 o dodatok, podľa ktorého predmetom dane z pozemkov sú zastavané plochy a nádvoría, ostatné plochy okrem ostatných plôch podľa písm. a). Ďalej sa zákonom č. 2/2023 Z. z. v § 7 ods. 1 ZoMD ustanovil výpočet základu dane pre ostatné plochy, ak sa využívajú na

poľnohospodárstvo, lesné hospodárstvo alebo účel spojený s poľnohospodárstvom alebo lesným hospodárstvom.

Podľa dôvodovej správy k zákonu č. 2/2023 Z. z.: „Cieľom návrhu zákona je opätovne rozšíriť právnu ochranu a najmä nastoliť podmienky regulácie povinností majiteľov a užívateľov pôdy, ktorá síce primárne nezodpovedá charakteru poľnohospodárskej pôdy, ale slúži na zabezpečenie poľnohospodárskeho využívania pôdy. ... Zavedením nového druhu pozemku – ostatné poľnohospodárske plochy aj na účely zákona č. 582/2004 Z. z. o sa umožní zmierniť doterajšiu tvrdosť zákona spočívajúcu v tom, že rovnaká daň sa platila za ostatnú plochu, ktorá bola využívaná komerčne (napr. parkovisko), ako aj za ostatnú plochu, ktorá bola využívaná v súvislosti s poľnohospodárstvom. Takto bude možné tieto ostatné plochy rozlíšiť aj na účely platenia miestnych daní, čo pomôže najmä poľnohospodárom, ktorí ich pri svojej činnosti využívajú.“

Na rozdiel od vyššie uvedených legislatívnych zmien s výnimkou legislatívnej zmeny uvedenej v bode 1), má táto legislatívna zmena ZoMD negatívny dopad na rozpočet verejnej správy, konkrétne na rozpočty obcí, ktoré v súlade so zákonom stanovujú miestnu daň z nehnuteľností (pozemkov). Na strane druhej má pozitívny vplyv na podnikateľské prostredia, najmä na poľnohospodárov. (Dôvodová správa k zákonu č. 2/2023 Z. z.)

Rovnako ani v prípade tejto novely ZoMD predkladatelia návrhu tohto zákona nesledovali zmierniť negatívne následky v dôsledku pandémie COVID-19, ale vo všeobecnosti podporiť poľnohospodárstvo zmiernením tvrdosti zákona.

2.2. Zmeny vo VZN obcí upravujúcich daň z nehnuteľností

V druhej časti nášho výskumu sme sa zamerali na identifikáciu zmien vo VZN ukladajúcich (a regulujúcich) daň z nehnuteľností vyššie popísaným metodickým postupom.

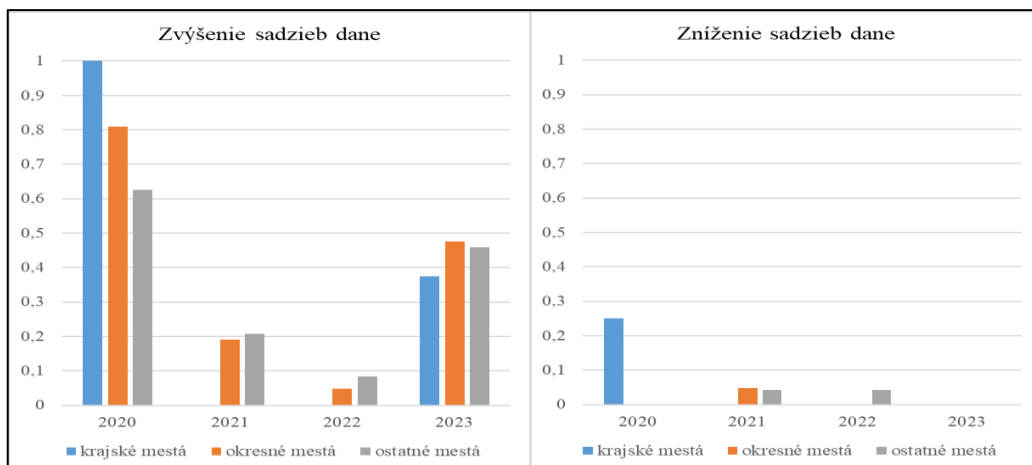
Pokiaľ ide o krajské mestá, v roku 2020 pristúpili k zvýšeniu sadzieb dane z nehnuteľností všetky krajské mestá. Zároveň v roku 2020 mesto Nitra pristúpilo k zníženiu sadzby dane zo stavieb za ostatné stavby podľa § 10 ods. 1 písm. i) ZoMD a mesto Trenčín k zníženiu dane z pozemkov podľa § 6 ods. 1 písm. a) ZoMD. V rokoch 2021 a 2022 ani jedno z krajských miest nepristúpilo k zmene sadzieb dane z nehnuteľností. Následne až v roku 2023 k zvýšeniu sadzieb dane z nehnuteľností pristúpili tri krajské mestá, a to mesto Prešov, Nitra a Banská Bystrica.

V roku 2020 pristúpilo k zvýšeniu sadzieb dane z nehnuteľností 17 z 21 skúmaných okresných miest (81 %). K zníženiu sadzieb dane z nehnuteľností v roku 2020 nepristúpilo ani jedno z vybraných okresných miest. Na rozdiel od krajských miest, v roku 2021 k zvýšeniu sadzieb dane z nehnuteľností pristúpili 3 okresné mestá a 1 okresné mesto (Brezno) naopak pristúpilo k zníženiu sadzieb dane z nehnuteľností, konkrétne k zníženiu sadzby dane z tzv. ostatných stavieb, ktoré nie sú vo VZN výslovne uvedené. V roku 2022 iba jedno z okresných miest z vybranej vzorky (Žiar nad Hronom) využilo svoju kompetenciu zvýšiť sadzby dane z nehnuteľností. V roku 2023 už túto kompetenciu využilo celkovo 10 okresných miest, čo predstavuje skoro polovicu (48 %) zo všetkých vybraných okresných miest.

Vo vzťahu k ostatným mestám, v roku 2020 k zvýšeniu sadzieb dane z nehnuteľností pristúpilo celkovo 16 z 24 vybraných ostatných miest (67 %), pričom k zníženiu sadzby dane z nehnuteľností v roku 2020 nepristúpilo žiadne mesto. Následne v roku 2021 sme zvýšenie sadzby dane z nehnuteľností zaznamenali u päť miest, z ktorých tri mestá (Spišská Belá, Nemšová, Tisovec) pristúpili k zvýšeniu sadzby dane z nehnuteľností aj v roku 2020. V roku 2021 svoju kompetenciu znížiť sadzbu dane z nehnuteľností využilo iba jedno mesto (Nemšová), ktoré znížilo sadzbu dane z priemyselných stavieb a ostatných stavieb výslovne neuvedených vo VZN. V roku 2022 zvýšenie sadzby dane môžeme bádať iba u dvoch miest - Nováky a znovu Nemšová. Rovnako aj v roku 2022 k zníženiu sadzby dane z nehnuteľností pristúpilo jedno mesto, ktorým bolo mesto Nemšová a zníženie sa týkalo sadzby dane z priemyselných stavieb, ostatných stavieb vo VZN výslovne neuvedených a nebytových priestorov okrem garáží. V roku 2023 využilo svoju kompetenciu zvýšiť sadzbu dane z nehnuteľností celkovo 11 miest, čo z percentuálneho hľadiska predstavuje 46 %, t. j. skoro polovica zo všetkých ostatných miest. K zníženiu sadzby dane už v roku 2023 nepristúpilo ani jedno z ostatných miest.

Výsledky z hľadiska percentuálneho zastúpenia zmien v jednotlivých skupinách miest sumarizuje graf č. 1.

Graf č. 1. Prehľad miest, ktoré menili sadzby dane



Pokiaľ ide o hodnotu stavebných pozemkov, ani u jedno z miest v sledovanom období nedošlo k zmene.

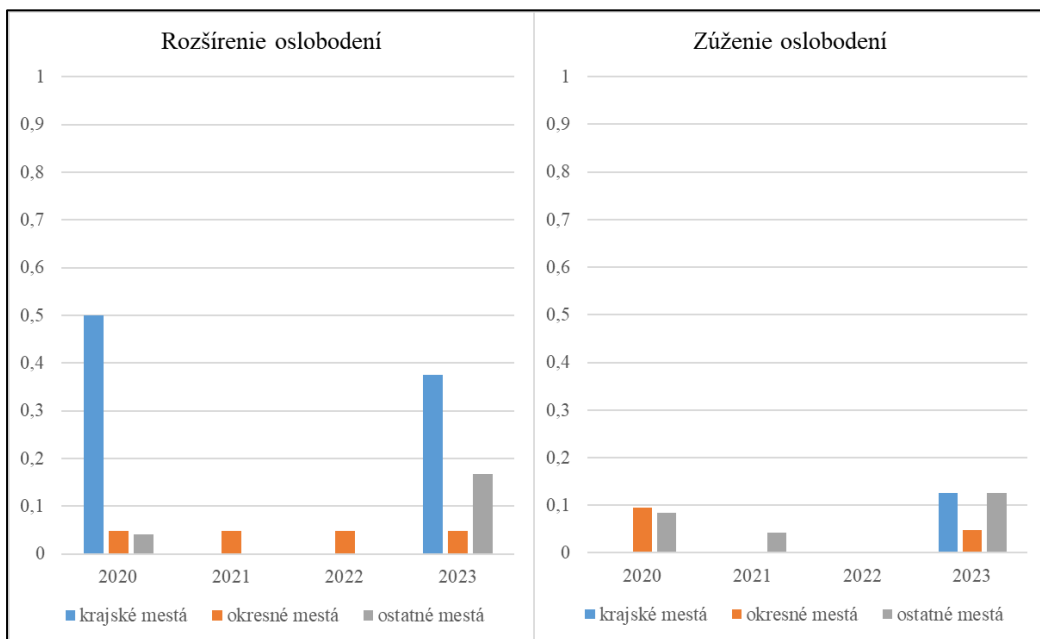
Čo sa týka zmeny rozsahu voliteľných oslobodení/znížení dane z nehnuteľností podľa § 17 ods. 2 a 3 vrátane navýšenia vekovej hranice fyzických osôb podľa ods. 4 rovnakého ustanovenia zákona, v roku 2020 pristúpila k rozšíreniu rozsahu zníženia dane z nehnuteľností polovica krajských miest (Bratislava, Košice, B. Bystrica a Trnava). Následne až v roku 2023 došlo u troch krajských miest (Prešov, Nitra a Banská Bystrica) k rozšíreniu rozsahu zníženia dane z nehnuteľností a z toho u jedného mesta (mesto Prešov) došlo zároveň aj k zúženiu rozsahu zníženia dane z pozemkov z 50 % na 25 %.

Zo skupiny okresných miest v roku 2020 pristúpilo k zmene iba jedno mesto (Brezno), a to k rozšíreniu rozsahu zníženia dane zo stavieb a z bytov z 30 % na 40 % pre vybrané kategórie fyzických osôb ustanovené vo VZN. Zároveň v roku 2020 2 okresné mesta (Čadca a Veľký Krtíš) zúžili rozsah zníženia dane zo stavieb a dane z bytov. V rokoch 2021 až 2023 k rozšíreniu rozsahu voliteľných oslobodení/znížení dane z nehnuteľností pristúpilo v každom roku iba jedno okresné mesto (2021 – Zvolen, 2022 – Martin, 2023 – Malacky). V roku 2023 kompetenciu zmeniť rozsah voliteľných oslobodení/zúžení dane z nehnuteľností využilo ešte 1 okresné mesto, ktoré sa však rozhodlo pristúpiť k zúženiu rozsahu zníženia dane zo stavieb a z bytov. Týmto okresným mesto bolo mesto Brezno, ktoré pristúpilo k zníženiu dane zo stavieb a bytov zo 40 % na 30 % pre vybrané kategórie osôb ustanovené vo VZN a zmeny vekovej hranice pre zníženie dane zo stavieb a bytov pre fyzickej osoby zo 62 rokov na 65 rokov.

K zmenám v rozsahu voliteľných oslobodení/znížení dane z nehnuteľností v sledovanom období pristúpili aj ostatné mestá, aj keď nie v každom roku počas tohto obdobia. V roku 2020 pristúpili k zmene rozsahu oslobodení/znížení dane z nehnuteľností štyri mestá, z ktorých dve pristúpili ich rozšíreniu (Dubnica nad Váhom a Giraltovce) a dve k ich zúženiu (Tisovec a Dudince). V rokoch 2021 a 2022 k zmene v tomto kritériu pristúpilo iba jedno mesto (Tisovec), ktoré v roku 2021 zmenilo vekovú hranicu pre zníženie dane zo stavieb a z bytov pre fyzické osoby zo 62 rokov na 64 rokov. V roku 2023 k zmene pristúpili celkovo sedem miest, z ktorých štyri mestá pristúpili k rozšíreniu rozsahu voliteľných oslobodení/znížení dane z nehnuteľností a naopak 3 mestá k zúženiu tohto rozsahu.

Výsledky z hľadiska percentuálneho zastúpenia zmien v jednotlivých skupinách miest sumarizuje graf č. 2.

Graf č. 2. Prehľad miest, ktoré menili rozsah oslobodení a znížení dane

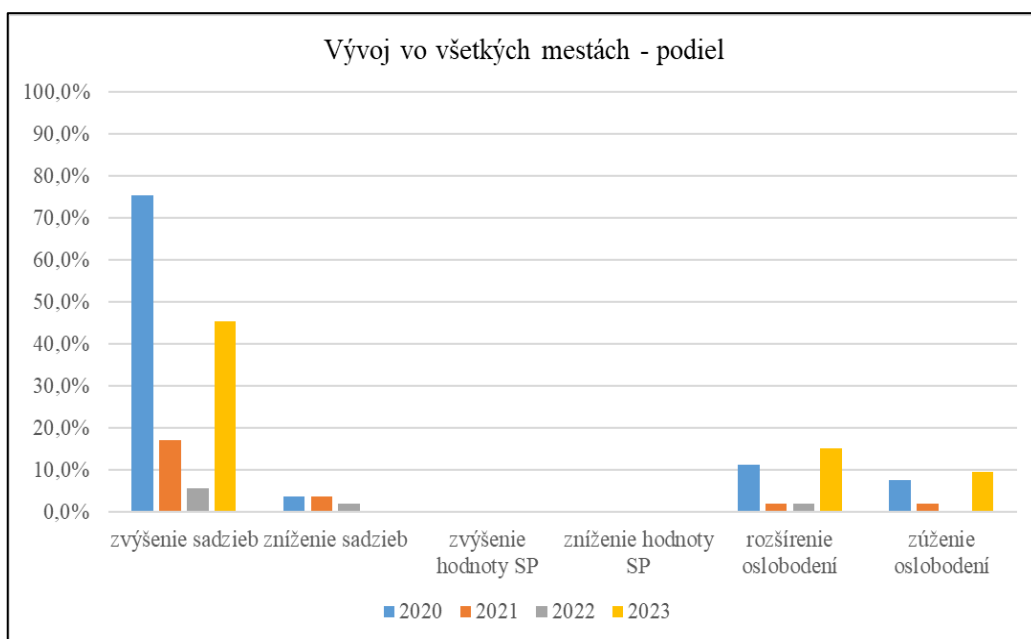


Hodnotiac komplexne stav v slovenských mestách na vytvorenej vzorke miest dochádzame k výsledkom, že najvýraznejšie zvýšenia sadzieb sa realizovali v období pred pandémiou (až 75,5% miest zvyšovalo sadzby v roku 2020) a po pandémii (v roku 2023 zvyšovalo sadzby 45,3% miest). V období pandémie došlo k zvýšeniu sadzieb u 17% miest v roku 2021 a len u 5,7% miest v roku 2022. K zníženiu sadzby však došlo len v zanedbateľnom podiele miest (3,8% v rokoch

2020 a 2021 a 1,9% v roku 2022). Žiadne mesto zo sledovanej vzorky nepristúpilo počas sledovaného obdobia k zmenám hodnôt stavebných pozemkov. K zúženiu rozsahu poskytovaných oslobodení či zníženiu dane došlo v minimálnych podieloch (7,5% miest v roku 2020, 1,9% v roku 2021 a 9,4% v roku 2023), skôr práve prevažuje ich rozširovanie, a to najmä pred a po skončení pandémie (11,3% miest v roku 2020 a 15,1% miest v roku 2023).

Výsledky z hľadiska percentuálneho zastúpenia zmien v kategórii ostatných miest sumarizuje graf č. 3.

Graf č. 3. Vývoj zmien vo VZN všetkých miest



DISKUSIA A ZÁVERY

Na základe vykonanej analýzy legislatívnych zmien ZoMD za sledované obdobie sme dospeli k záveru, že ani jedna z nich nemala priame spojenie s pandemiou COVID-19. Všetky legislatívne zmeny sledovali iné ciele, či už sociálne (novela zákonom č. 354/2020 Z. z.), podpore športu (novela zákonom č. 470/2021 Z. z.), podporu poľnohospodárstva (novela zákonom č. 2/2023 Z. z.), urbanistické funkcie (novela zákonom č. 178/2022 Z. z.), či všeobecne zníženie daňového zaťaženia (novela zákonom č. 249/2022 Z. z.). Určitý nepriamy súvis by mohol byť len veľmi nepriamo daný (ak by sme ho cielene hľadali) v zmysle

rozpočtových dopadov časti noviel - zvyšovania daňových príjmov obcí v dôsledku novelizácií zákona, čo by bolo citeľné napr. pri novele zákonom č. 178/2022 Z. z., ktorou sa zaviedol koeficient sadzby dane neudržiavanej stavby a teoreticky aj skrz sledovanie sociálnych aspektov znížením daňového bremena či uľahčením uplatňovania oslobodení na strane daňovníkov (novely zákonmi č. 354/2020 Z. z. a 249/2022 Z. z.), ak snahy o zmiernenie negatívnych dopadov pandémie na obyvateľstvo. No tento je skôr želaný než reálne súvisiaci s pandemiou, preto v prvej línii výskumu (zmien ZoMD) konštatujeme, že pandémia nemala priamy legislatívny vplyv.

Čo je však zaujímavé, je že viaceré legislatívne akty sa dotkli legislatívy dane z nehnuteľnosti sprostredkované cez iné predpisy. Na tieto poukazuje napr. Vartašová a Červená (2021) a tiež Kubincová (2021), ktorá sumarizuje opatrenia prijaté v súvislosti s pandemiou a dopadajúce na legislatívu dane z nehnuteľností inými aktmi než zmenou ZoMD, a síce zákon č. 67/2020 o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19, ktorý sa týkal procesných aspektov – správy miestnych daní (doručovania, zmeškania lehoty, prerušenia daňovej kontroly a daňového konania, zániku práva vyrubiť daň a práva vymáhať daňový nedoplatok⁴) a Nariadenie č. 56/2021 Z. z. o upustení od uloženia pokuty za nepodanie priznania k miestnym daniam a čiastkového priznania k miestnym daniam, kde okrem poukazovania na viaceré aplikačné problémy poznamenáva to k čomu sa prikláňajú aj autorky tohto príspevku, a síce že najmä prvý akt nijako nezasiahol do samotného ZoMD, v dôsledku čoho sa schopnosť promptne s ním oboznámiť mohla stratiť v spleti legislatívnych zmien prijatých v pandemickom období.

Pokiaľ ide o druhú sledovanú líniu, a to skúmané legislatívne zmeny VZN v slovenských mestách, tu nie sú výsledky takto jednoznačné, no predsa autorky konštatujú, že neboli identifikované tak výrazné zmeny, ktoré by odôvodnili jednoznačný záver o bezprostrednom vplyve pandémie COVID-19 na lokálnu legislatívu dane z nehnuteľností. Kým v sledovanom kritériu zmien v hodnotách stavebných pozemkov nebili zistené žiadne zmeny, len minimálne zmeny sa týkali zmien rozsahu oslobodení, a to skôr smerom k ich rozširovaniu než zužovaniu, čo by mohlo byť podmienené sociálnymi alebo inými sledovanými aspektmi. Výraznejšie zmeny boli identifikované len v aspekte zmien sadzieb

⁴ Čo napr. viedlo k preukázateľnému nárastu nedoplatkov na dani z nehnuteľností v roku 2020 na hodnotu 118% výšky nedoplatku za predchádzajúci rok. (Zdroj: Vlastný výpočet na základe údajov poskytnutých Ministerstvom financií SR).

dane a tu je situácia o to zaujímavejšia. Až 75,5% miest zvyšovalo sadzby v roku 2020, teda pred začiatkom pandémie a až 45,3% po pandémii v roku 2023. Počas jej trvania neboli zmeny tak výrazné. Práve prvé zvýšenie môže byť potenciálnou príčinou, prečo k následnému masívnemu zvýšeniu nedošlo počas pandémie (možno zvažovať dôvod politický aj sociálny – dve zvýšenia po sebe by zrejme neboli občanmi akceptovateľné ani únosné). Počas trvania pandémie sa totiž práve miestne dane ukázali ako nástroj, ktorým mestá (a obce) plnili úlohy sociálne a kompenzačné (zmiernujúce negatívne ekonomické dopady pandémie) (napr. Molitoris, 2021) a dokonca niektoré miestne dane (ako daň za užívanie verejného priestranstva) boli ad hoc úplne generálne oslobodené (Molitoris, 2021; Vartašová a Červená, 2021). Zaujímavé je však zistenie, že kým v roku 2020 sa v postupnosti od krajských miest k „bežným“ mestám podiel miest, ktoré zvýšili sadzby, znižoval (100% krajským miest, 81% okresných miest a 63 ostatných miest), v roku 2023 bola väčšia potreba zvyšovania sadzieb práve u okresných (48%) a ostatných (46%) miest než u miest krajských (38%). V roku 2023 sa teda podiel miest, ktoré pristúpili k zvýšeniu sadzieb dane zvýšil, čo však možno pripisovať skôr celkovej zlej finančnej situácii miest (spôsobenej zvyšovaním cien energií a vládnych legislatívnych opatrení, v dôsledku ktorých sa zvyšujú mzdové nároky platených z mestských rozpočtov) (Vargová, 2022) než len dôsledkom pandémie COVID-19. Iné závery by bolo možné vyvodit' vo vzťahu k časti miest, ktoré pristúpili k zvyšovaniu sadzieb dane opakovane. Až 35,8% miest zvyšovalo dane opakovane, a to v dvoch rokoch, 7,5% (štyri mestá) až v troch rokoch a 3,8% dve mestá (Žiar nad Hronom a Nemšová) dokonca vo všetkých sledovaných rokoch. V prípade takýchto miest je možné uvažovať o celkovej zlej finančnej situácii, ktorá vyvolala potrebu takto opakovane zvyšovať sadzby daní a nesporne ide o aspekt, ktorý vyvoláva potrebu hlbšieho skúmania individuálnej situácie vybraných miest v ďalšom výskum. Predmetom následného výskumu bude tiež analýza samotnej miery zvýšenia sadzieb u miest, u ktorých sme zmenu sadzieb identifikovali.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BALÁŽOVÁ, E., PAPCUNOVÁ, V. a J. TEJ, 2016. Dopad fiškálnej decentralizácie na výnos z dane z nehnuteľností na úrovni miestnej samosprávy SR. In: KLÍMOVÁ, V. a V. ŽÍTEK, (eds.), *XIX. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. Brno: Masaryk University, s. 891-898. ISBN 978-80-210-8273-1.

2. BELKOVICSOVÁ, D., 2020. Daň z nehnuteľností ako významný zdroj financovania územnej samosprávy. In: *Acta aerarii publici*, 17(1). Banská Bystrica: Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela, s. 93-111. ISSN 1336-8818.
3. CAKOČI, K. a K. ČERVENÁ, 2022. Vplyv pandémie covid-19 na verejné financie v SR. In: LAZORÍKOVÁ, E., POPOVIČ, A. a A. VARTAŠOVÁ (eds.). *Stav a perspektívy verejných financií v EÚ*. Košice: Vydavateľstvo ŠafárikPress, s. 10-23. ISBN 978-80-574-0145-2. DOI: <https://doi.org/10.33542/SPF22-0145-2-11>.
4. KAČALJAK, M. a M. HLINKA, 2022. Právne limity ukladania dane z nehnuteľností na Slovensku. In: LAZORÍKOVÁ, E., POPOVIČ, A. a A. VARTAŠOVÁ (eds.). *Stav a perspektívy verejných financií v EÚ*. Košice: Vydavateľstvo ŠafárikPress, s. 155-163. ISBN 978-80-574-0145-2. DOI: <https://doi.org/10.33542/SPF22-0145-2-11>.
5. KATKOVČIN, M., 2018. Sadzba dane z nehnuteľností vo svete judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: ANDRAŠKO, J., HAMULÁK, J. a S. SENKOVÁ (eds.). *Bratislavské právnické fórum 2018: ústavnoprávne východiská finančného práva*. 1. vyd. Bratislava: Právnická fakulta UK, s. 40-48. ISBN 978-80-7160-475-4.
6. KLIMOVSKÝ, D. a J. NEMEC, 2021. Local Self-Government in Slovakia, In: BREZOVNIK, B., HOFFMANN, I. and J. KOSTRUBIEC (eds.). *Local Self-Government in Europe (Maribor: Institute for Local Self-Government Maribor)*. Slovenia, Maribor: Institute for Local Self-Government Maribor, pp. 355-382. ISBN 978-961-7124-00-2. DOI: <https://doi.org/10.4335/978-961-7124-00-2>.
7. KUBINCOVÁ, T., 2021. Miestne dane a miestne poplatky v kontexte opatrení prijatých v súvislosti s chorobou COVID-19 In: ŠTRKOLEC, M., VARTAŠOVÁ, A., STOJÁKOVÁ, M. a S. SIMIČ. *IV. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb - COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo*. Košice: Vydavateľstvo ŠafárikPress, s. 226-234. ISBN 978-80-574-0043-1. DOI: <https://doi.org/10.33542/SCD21-0043-1-16>.
8. MALIČKÁ, L., 2017. The Role of Immovable Property Taxes in the EU Countries – Taxes on Land, Buildings and Other Structure in Sub-national Tax Revenues under the Conditions of Tax Decentralization. In: *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae*

- Mendelianae Brunensis*, 65(4). Brno: Mendel University Press, pp. 1383-1392. ISSN 1211-8516. DOI: 10.11118/actaun201765041383.
9. MOLITORIS, P., 2021. Fiškálne opatrenia miest v prvej vlne pandémie COVID 19. In: ŠTRKOLEC, M., VARTAŠOVÁ, A., STOJÁKOVÁ, M. a S. SIMIĆ. *IV. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb - COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo*. Košice: Vydavateľstvo ŠafárikPress, s. 246-254. ISBN 978-80-574-0043-1. DOI: <https://doi.org/10.33542/SCD21-0043-1-18>.
 10. PRIEVOZNÍKOVÁ, K. a I. VOJNÍKOVÁ, 2014. Východiská a prognózy miestnych daní. In: LAJOŠ, B. (ed.) *Financie, účtovníctvo, dane 2014 so zameraním na súčasné problémy II*. Košice: Ekonomická univerzita v Bratislave, Podnikovohospodárska fakulta so sídlom v Košiciach, s. 58-63. ISBN 978-80-225-3977-7.
 11. ŠTRKOLEC, M., 2019. Štát vs. územná samospráva (limity miestnych daní), In: BABČÁK, V., POPOVIČ, A. a J. SÁBO (eds.). *III. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania*. Košice: Vydavateľstvo ŠafárikPress, s. 335-346. ISBN 978-80-8152-819-4.
 12. VARGOVÁ, J., 2022. *Samosprávy idú zvyšovať miestne dane. Nútia ich k tomu vládne opatrenia*. In: Pravda, 05.12.2022 [online]. [cit. 2023-09-30]. Dostupné z.: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/649477-samospravy-idu-zvysovat-miestne-dane-nutia-ich-k-tomu-vladne-opatrenia/>.
 13. VARTAŠOVÁ, A., 2021. Komparácia systémov miestnych daní v krajinách Vyšehradskej štvorky, In: LIPTÁKOVÁ, K. (ed.). *Miestne dane v krajinách Vyšehradskej štvorky*. Zborník vedeckých prác. Praha: Leges, s. 127-186. ISBN 978-80-7502-509-8.
 14. VARTAŠOVÁ, A. a K. ČERVENÁ, 2021. Finančné hospodárenie mesta Košice v kontexte pandémie Covid-19. In: ŠTRKOLEC, M., VARTAŠOVÁ, A., STOJÁKOVÁ, M. a S. SIMIĆ. *IV. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb - COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo*. Košice: Vydavateľstvo ŠafárikPress, s. 384-389. ISBN 978-80-574-0043-1. DOI: <https://doi.org/10.33542/SCD21-0043-1-29>.
 15. VARTAŠOVÁ, A. a K. ČERVENÁ, 2022. Real Property Tax in the Countries of Visegrad Group – Comparative View. In: *Studia Iuridica*

- Lublinensia*, 31(1). Poland, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 191-211. ISSN 1731-6375. DOI: <https://doi.org/10.17951/sil.2022.31.1.191-211>.
16. VERNARSKÝ, M., 2016. Sadzba dane z nehnuteľností v Slovenskej republike, In: SUCHOŽA, J., HUSÁR, J. a R. HUČKOVÁ (eds.). *Právo, obchod, ekonomika VI*. Košice: Pavol Jozef Šafárik University in Košice, s. 581-592. ISBN 978-80-8152-443-1
 17. Dôvodová správa k zákonu č. 354/2020 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.
 18. Dôvodová správa k zákonu č. 470/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.
 19. Dôvodová správa k zákonu č. 178/2022 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.
 20. Dôvodová správa k zákonu č. 249/2022 Z. z., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti so zlepšovaním podnikateľského prostredia.
 21. Dôvodová správa k zákonu č. 2/2023 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

DANĚ A VEŘEJNÉ PODPORY¹

TAXES AND PUBLIC AID

HANA MARKOVÁ²

Abstrakt

Státy se musí rozhodnout, jak budou řešit schodek veřejných rozpočtů. Tato otázka je klíčovou pro všechny státy, které se potýkají s rostoucí inflací a dalšími krizovými jevy. Jak situaci řešit a zároveň nenarušit rámec veřejné podpory stanovené v evropských smlouvách se řeší z politického a ekonomického hlediska. Je otázkou, zda to může být i daňové právo, které vnáší do veřejné podpory určité odchylky a jak se s touto situací vyrovnávají nejen státy jako celek, ale i jednotlivé články územní samosprávy.

Klíčová slova:

Veřejná podpora, rozpočtové příjmy, daň, místní poplatek, možnost ovlivnění výše podpor

Abstract

Countries are obliged to decide how to solve their budget deficits. This fact is considered as a key issue for all the countries which face rising inflation and other phenomenon related to crises. It is necessary to focus on the above mentioned situation and at the same time it is essential not to interfere with the framework of state support defined in European treaties politically and economically. The question is whether the tax law can be helpful at this moment. As we are aware of the fact that the tax law injects decent deviations within the public aid. A further difficulty might be how states as systems as well as individual local authorities comply with these circumstances.

¹ Tento text byl zpracován autorem v rámci programu Cooperatio/LAWS realizovaného v roce 2023 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. This paper has been elaborated by the author within the programme Cooperatio/LAWS which is realized in 2023 at the Faculty of Law of the Charles University.

² Katedra finančního práva a finanční vědy, Právnická fakulta UK Praha, markova@prf.cuni.cz, ORCID 0000-0002-0204-4571, OBLAST: daně, rozpočet

Keywords

Public aid, budget revenue, a tax, a local levy, a possibility of the amount of state support that can be influenced

JEL kód: K39

ÚVOD

Daně a poplatky jsou platební povinnosti, které mají vliv na rozpočet státu i obcí. Mohou se objevit otázky jak a do jaké míry se mohou národní změny daňových povinností odrážet ve vztazích k Evropské unii a s tím spojeným i otázkám povolené či nepovolené veřejné podpory. V tomto příspěvku půjde o výklad obecných vazeb různých platebních povinností k veřejné podpoře a výklad uplatňování některých daňových nástrojů při aplikaci platebních povinností.

V posledních letech se v mnohých oblastech života citelně projevuje ekonomická krize, dozvuky epidemie COVIDu-19 a v neposlední řadě i zhoršení bezpečnostní situace (Marková, 2021). Důsledkem těchto jevů jsou tvrdé ekonomické dopady projevující se rozpočtovými deficity a snahou vlád řešit rozpočtové schodky. S ohledem na tento stav rostly požadavky na posílení efektivní podpory poskytované z veřejných financí. Bez podpory ze strany veřejných financí by značná část ekonomických subjektů nebyla schopná tuto krizi ustát. Nelehká ekonomická situace se projevuje i ve zhoršené kvalitě života lidí, což je další oblast, kterou musí stát řešit.

Státnímu rozpočtu je svěřena úloha shromažďování a znovu rozdělování té části hrubého domácího produktu, která je určena na celospolečenské potřeby a obdobnou roli plní i rozpočty municipalit. Po vstupu do EU bylo třeba promítnout do české právní úpravy evropské principy jak v oblasti rozpočtu, daní tak veřejné podpory (Marková, 2019).

Cílem tohoto příspěvku je přispět k rozvoji poznání v oblasti veřejné podpory a platebních povinností. Teoretické vymezení pojmů, které se dotýkají rozpočtových nástrojů, daňových plateb v širším slova smyslu, vychází z poznatků teorie finančního práva rozvíjené na právnických fakultách nejen v ČR (Karfíkova, 2018).

1. VEŘEJNÁ PODPORA V EVROPSKÉ UNII

Souběh nepříznivých ekonomických podmínek v minulých letech znamenal omezení fungování některých odvětví, jejichž důsledkem byl výpadek rozpočtových příjmů a zároveň zůstala či narostla potřeba uhradit z veřejných rozpočtů jak mandatorní výdaje tak výdaje další. Stát se musel rozhodnout, jak bude schodek veřejných rozpočtů řešit. Otázka se stala klíčovou pro všechny státy, které se potýkají s rostoucí inflací a dalšími krizovými jevy - jak řešit rozpočtové schodky a zároveň nenarušit rámec veřejné podpory.

Limity právních nástrojů vnitrostátní veřejné podpory vycházejí zejména ze Smlouvy o fungování EU - čl. 107, kde je formulován zákaz veřejné podpory. Absolutní zákaz je zmírněn pro určité případy - je-li skutečně nutné nějakou podporu poskytnout jako v případě přírodní katastrofa apod. Definice veřejné podpory je tak vymezena spolu s důvody, za kterých může být podpora považována za slučitelnou s vnitřním trhem.

Veřejná podpora sama je definována v článku 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie³ a to znaky, které musí být kumulativně splněny:

- poskytování státem nebo ze státních (veřejných) prostředků
- zvýhodnění určitého podniku či odvětví výroby
- hrozba narušením či narušení hospodářské soutěže
- ovlivnění obchodu mezi členskými státy EU.

Článek 108 Smlouvy stanoví hlavní procesní zásady upravující činnosti Komise, týkající se zajištění souladu opatření členských států s pravidly veřejné podpory. Výjimka z obecného zákazu poskytování veřejné podpory může být povolena na základě tzv. blokových výjimek či na základě rozhodnutí Evropské komise.

Blokovými výjimkami jsou nařízení Evropské komise upravující veřejnou podporu

- určenou malým a středním podnikům,
- na zaměstnanost,
- na vzdělávání, regionální rozvoj a další.

Výše podpor může být různá a proto je vymezena podpora de minimis (neboli podpora malého rozsahu) představující takovou podporu, která nesmí

³ 2012/C 326/01: Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, <https://next.codexis.cz/evropska-legislativa/EU93432>

spolu s ostatními podporami „de minimis“ poskytnutými jednomu příjemci za dobu předchozích tří let přesáhnout výši odpovídající částce 200 000 EUR. Tento finanční strop platí bez ohledu na formu či účel podpory de minimis poskytnuté v předchozím tříletém období. Za tříleté období se považují fiskální roky používané k daňovým účelům. Podpora de minimis tak nemá dopad na hospodářskou soutěž, ani neovlivňuje obchod mezi členskými státy Evropské unie.

Evropská komise zahájila veřejnou konzultaci k plánované revizi nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis.⁴ Platnost současných pravidel podpory de minimis má skončit 31. prosince 2023. V návaznosti na kontrolu účelnosti pravidel státní podpory, tzv. fitness check, která proběhla v roce 2019, má Evropská komise v úmyslu pravidla pro podporu **de minimis** revidovat ve dvou hlavních aspektech:

- zvýšení prahové hodnoty podpory **de minimis**⁵ - cílem tohoto aspektu revize je navrhnout novou prahovou hodnotu zohledňující inflaci a odrážející hospodářský vývoj.
- zlepšení transparentnosti – cílem této plánované revize je zavést povinný registr podpory **de minimis** z důvodu posílení transparentnosti a snížení administrativní zátěže.⁶

Nástroje, které může stát využít, mohou mít podobu přímého poskytnutí finančních prostředků - zpravidla dotace nebo vzdání se příjmů (slevy či jiné úlevy na dani). Tyto nástroje jsou však zpravidla krátkodobým řešením nedostatku finančních prostředků ve veřejném rozpočtu. Hledají se další cesty, jak zvýšit příjmy a snížit výdaje veřejného rozpočtu. Na straně příjmů jsou možné různé přístupy – zvýšit sazby některých daní, zavedení nových daní, omezení výjimek atd. Při těchto změnách je třeba si uvědomit, že v oblasti nepřímých daní je nutné respektovat určité limity, které jsou stanoveny v rámci EU.

⁴ <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/verejna-podpora/3354-verejna-konzultace-k-revizi-narizeni-o-podpore-de-minimis.html>

⁵ V současnosti platí limit (obecné) podpory **de minimis** 200 tisíc eur za tři po sobě jdoucí účetní období pro jeden podnik.

⁶ Současná pravidla členskými státy umožňují limit podpory **de minimis** kontrolovat prostřednictvím čestných prohlášení od příjemců nebo prostřednictvím registru podpory **de minimis**.

Je možné položit si otázku, zda daň či poplatek může být veřejnou podporou a v jakém směru. Je proto možné se zamyslet na tím, u jakých daní či poplatků v České republice by se tato souvislost dala najít.⁷

Dne 12. 1. 2023 vstoupilo v platnost nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2560 ze dne 14. prosince 2022 o zahraničních subvencích narušujících vnitřní trh⁸. Nařízení reaguje na skutečnost, že subvence ze třetích států, poskytované podnikům působícím na jednotném trhu EU, nepodléhají pravidlům veřejné podpory a mohou proto mít na jednotný trh negativní dopad. Nařízení ukládá subjektům, které se účastní spojení podniků (pokud alespoň jeden z nich dosahuje v EU obratu nejméně 500 milionů eur) notifikovat obdržené zahraniční subvence. Obdobně stanovuje povinnost notifikace i podnikům účastnícím se zadávacího řízení (při odhadované hodnotě veřejné zakázky nebo rámcové dohody ve výši minimálně 250 milionů eur). V ostatních situacích může Komise zahájit šetření z moci úřední. Většina ustanovení nařízení o zahraničních subvencích je účinná od 12. 7. 2023. Komise pracuje na prováděcím nařízení, které upřesní pravidla pro aplikaci nařízení o zahraničních subvencích.⁹

2. DAŇOVÉ INSTITUTY A TVORBA PRÁVA Z POHLEDU VEŘEJNÉ PODPORY

Veřejná podpora se nachází v mnoha právních odvětvích a daňové právo není výjimkou. Základním předpisem konkretizujícím veřejnou podporu v oblasti

⁷ Evropská komise zahájila veřejnou konzultaci k návrhu nařízení de minimis na poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (SOHZ), které má nahradit stávající nařízení Komise (EU) č. 360/2012 ze dne 25. dubna 2012 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis udílenou podnikům poskytující služby obecného hospodářského zájmu, jehož platnost končí dne 31. 12. 2023.

Návrh nařízení o podpoře **de minimis SOHZ** zavádí zejména následující změny:

- zvýšení stropu pro podporu **de minimis** na poskytování služeb obecného hospodářského zájmu z 500 000 EUR na 650 000 EUR, které může poskytovatel služeb obecného hospodářského zájmu obdržet na členský stát v kterémkoli tříletém období. Cílem tohoto zvýšení stropu je zohlednit inflaci (v období 2012–2030);
- uvedení některých pojmů v nařízení o podpoře **de minimis** na poskytování služeb obecného hospodářského zájmu do souladu s obecným nařízením o podpoře **de minimis** (zejména pojem „jeden podnik“ a ustanovení o „podnicích v obtížích“ a „spojení a nabytí“);
- posílení požadavků na transparentnost zavedením povinného veřejného registru na vnitrostátní úrovni nebo na úrovni EU. Veřejná konzultace je otevřena do 1. 6. 2023.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2560&from=EN>

⁹ Dokončení legislativního procesu týkajícího se prováděcího nařízení je očekáváno v polovině roku 2023. Povinnost podniků notifikovat Evropské komisi obdržení zahraniční subvence začne platit od 12. 10. 2023.

daňového práva, je Sdělení Komise Evropské unie č. 98 C 384/03 (dále jen jako Sdělení Komise o státní podpoře přímého zdanění)¹⁰.

Obecně platí, že veřejnou podporu nezakládají instituty daňového práva, které jsou přístupné všem hospodářským činitelům bez rozdílu na území celého státu. Tato obecná opatření však nesmí podléhat volnému uvážení příslušného orgánu. Veřejnou podporu však mohou zakládat opatření, ukládaná v určité oblasti či s místním dosahem. Pokud příslušný orgán rozhodne o daňové úlevě – a to i na úrovni obcí – dochází ke zkrácení veřejných rozpočtů jako celku (Marková, 2018). Je-li daňové opatření stejně přístupné veškerým subjektům, nepovažuje se za veřejnou podporu. V rámci daňového práva, kam patří i oblast poplatků, můžeme rozdělit veřejnou podporu na podporu, která vzniká při tvorbě práva a veřejnou podporu při aplikaci práva.

Veřejnou podporou při tvorbě práva tak budeme rozumět ustanovení hmotněprávní normy, která jsou důsledkem normotvorného procesu státu a která aplikují příslušné subjekty, kterým jsou adresovány. V České republice mají i obce určitou možnost zasáhnout do tvorby práva, a to ve sféře místních poplatků.

Za místní daň by se dala označit daň z nemovitých věcí, ale zákon ji v České republice takto neoznačuje. Je stanovena celostátně a do kompetence obcí je zákonem zapracována možnost, upravovat výši daně pomocí koeficientů. Obec takovou změnu konkretizuje v obecně závazné vyhlášce dané obce, což znamená že se změna dotýká jen dané obce. Je možné položit si otázku, má tato daň v sobě prvky veřejné podpory? V současné době obec může využitím koeficientů ovlivnit výši daně určitých subjektů a tím poskytovat určitou výhodu. Rozsah tohoto zvýhodnění však nedosahuje takové úrovně, aby bylo možné hovořit o veřejné podpoře ve smyslu pravidel EU.

Obdobně jako u daně z nemovitých věcí by bylo možné posuzovat úlevy či osvobození u různých místních poplatků. Místní poplatky jako jediné z plateb daňového charakteru, zůstávají plně v kompetenci obcí jak z hlediska výběru poplatků k zavedení na území obce, tak z pohledu možností jejich úpravy. V tomto případě si jednotlivé obce v samostatné působnosti rozhodnou, které poplatky ze zákonem stanovených poplatků, na svém území zavedou a tyto poplatky se následně vybírají na základě obecně závazných vyhlášek vydaných dle zmocnění § 14 zákona o místních poplatcích¹¹.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:384:FULL&from=EN>

¹¹ zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

V rámci stanovování místních poplatků můžeme najít řadu možností, které by se daly posuzovat z pohledu veřejné podpory. Obecně závazné vyhlášky jsou vydávány obcemi a městy v samostatné působnosti. Domnívám se, že tato forma podpory určitých území či subjektů by z pohledu EU nebyla tím, co by porušovalo hospodářskou soutěž. Řada ustanovení by zřejmě splňovala kritérium podpory v malém rozsahu či by se jednalo o blokové výjimky z pohledu územního rozvoje apod.

3. VEŘEJNÁ PODPORA V RÁMCI APLIKACE PRÁVA

3.1. Odložení daňového dluhu

Aplikací práva rozumíme samotnou realizaci právních norem. Do této kategorie řadíme veřejnou podporu, která může vzniknout při rozhodování orgánů a při kterém záleží na jejich vlastním uvážení. Při hledání odpovědi na tento okruh otázek se dostáváme jednak k režimu vymezenému daňovým řádem¹², ale i k zákonu o místních poplatcích.

Sdělení Komise o státní podpoře přímého zdanění stanovuje jako jedno z možných daňových opatření, zakládající státní podporu, odložení daňového dluhu. V daňového řádu (§ 156) se umožňuje daňovému subjektu, aby požádal správce daně o posečkání úhrady daně, nebo mu dává možnost žádat o rozložení daně na splátky. Zda bude daňovému subjektu tato úleva poskytnuta či nikoliv, záleží na uvážení správce daně. Z uvedeného důvodu je proto tento druh možného založení státní podpory zařadit do skupiny veřejných podpor, vzniklých při aplikaci daňového práva.

Správce daně může posečkání povolit, ale může s povolením spojit určité podmínky, které znamenají ztrátu účinnosti takového rozhodnutí o posečkání, pokud nejsou splněny. Správce daně, pokud povolí posečkání, je povinen také stanovit dobu, po kterou bude s placením daně posečkáno. Výhodou posečkání na straně poplatníka je to, že se sice dostává do prodlení s úhradou daně, ale jde o legální prodlení, kdy mu sankce nehrozí. Nevýhoda je na straně státu, který přichází o příjmy, které by mu v té době náležely. Poplatník je také osvobozen od hrazení úroku z prodlení, i když je povinen nadále platit úroky z posečkání.

Odložením daňového dluhu či rozložením daně na splátky, dochází ke snížení obvyklých nákladů daňového subjektu v určité době. Výhoda snížení

¹² zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

znamená, že se snižuje v jeho rozpočtu výdajová strana v určitém okamžiku, a to i přesto, že musí v určité náhradní lhůtě zaplatit takový daňový dluh. Na základě toho je tedy subjekt, kterému je takováto skutečnost umožněna, oproti ostatním subjektům, alespoň dočasně zvýhodněn. Jedná o výhodu, která je uskutečněna státem – stát v ten daný moment přichází o své daňové příjmy. Zmenšení příjmů rozpočtu může znamenat určitý rozpočtový problém, na který musí stát reagovat. Řešení může být různé, a proto je třeba, aby zákon stanovil takové podmínky pro dočasnou ztrátu příjmů, které je stát schopen přijmout a řešit. Postup odložení daňového dluhu dopadá i na obce, kterým náleží výnos daně z nemovitých věcí. I když správa daně náleží do kompetence státu, otázka výběru daně jako příjmu obecního rozpočtu musí být řešena komplexně.

Další bod, týkající se selektivnosti podpory, je tímto odložením spatnosti daně také naplněna, jelikož se tento typ opatření týká vždy určitého subjektu.

Posledním znakem, který musí být naplněn, aby se jednalo o podporu neslučitelnou s trhem Evropské unie je to, aby výše uvedená opatření nepříznivě ovlivnila soutěž a obchod mezi členskými státy. Tento znak musí být posouzen případ od případu a v tomto případě se domnívám, že jak u daně z nemovitých věcí tak u místních poplatků by tato podmínka splněna nebyla, zejména k jejich výši, ale záleželo by na posouzení konkrétních dopadů na obchod mezi členskými státy.

3.2. Zrušení daňového dluhu

Zrušení daňového dluhu neboli prominutí daně je upraveno obecně v § 259 daňového řádu. Podle tohoto ustanovení, mohou být daň a příslušenství prominuty na základě žádosti, ale také z moci úřední. Tato možnost však musí být stanovena v jednotlivých ustanoveních hmotněprávního předpisu nebo přímo v daňovém řádu. Podle daňového řádu je možné prominout penále (§259a,) pokutu za opožděné tvrzení daně (§259aa), úrok z prodlení a úrok z posečkané částky (§259b). Při posouzení žádosti o prominutí daně nebo příslušenství daně zohledňuje správce daně četnost porušování povinností daňovým subjektem. Daňový řád (§260) dává navíc možnost ministroví financí prominout daň nebo její příslušenství. K tomuto kroku je však možné přistoupit pouze za podmínek stanovených zákonem (prominutí z důvodu nesrovnalostí v daňových zákonech nebo v případě mimořádných, zejména živelných událostí), což je možné označit za typ dovolené podpory.

Stejně může také např. obec rozhodnout a vydat obecně závaznou vyhlášku, kterou osvobodí vlastníky nemovitostí ve vymezených případech od placení daně z nemovitých věcí na svém území či od placení některých místních poplatků (§17a).

Do promíjení daňových povinností na úrovni obcí je možné zařadit promíjení poplatků dle zákona o místních poplatcích. Poplatek je daní ve smyslu legislativní zkratky daňového řádu, který je ukládán orgánem místní samosprávy. I přesto, že jsou poplatky ukládány tímto orgánem, dochází ke zkrácení veřejných rozpočtů, což může zakládat veřejnou podporu. Místní poplatky, které mohou obce vybírat, jsou stanoveny taxativním výčtem v § 1 zákona o místních poplatcích, zmocnění k promíjení poplatku je upraveno v § 16a a §16b zákona o místních poplatcích.

Podle § 16a správce poplatku – obecní úřad – může na žádost poplatníka z důvodu odstranění tvrdosti právního předpisu zcela nebo částečně prominout poplatek za obecní systém odpadového hospodářství nebo jeho příslušenství, lze-li to s přihlédnutím k okolnostem daného případu ospravedlnit. Správce poplatku může z moci úřední poplatek nebo jeho příslušenství zcela nebo částečně prominout při mimořádných, zejména živelních událostech. Tímto rozhodnutím se promíjí poplatek všem poplatníkům, jichž se důvod prominutí týká, a to ode dne právní moci tohoto rozhodnutí (§ 16b) , proto v takovém případě by se nemohlo jednat o nedovolenou podporu.

Penále, úroky a pokuty, upravené daňovým řádem, s výjimkou pořádkových pokut a pokut za nesplnění povinnosti nepeněžité povahy, se u místních poplatků neuplatňují. Na druhé straně však platí, že včas nezaplacené nebo neodvedené poplatky nebo část těchto poplatků může správce poplatku zvýšit až na trojnásobek; toto zvýšení je příslušenstvím poplatku sledujícím jeho osud.

V souvislosti s probíhající válkou na Ukrajině a vysokým počtem uprchlíků do České republiky se předpokládá, že řada obcí bude mít zájem řešit jejich případnou poplatkovou povinnost, která jim vznikla na základě zákona o místních poplatcích a jejich vydaných obecně závazných vyhlášek, a to využitím institutu prominutí místního poplatku. Zákon o místních poplatcích v ustanovení § 16c vymezuje pojem „přihlášení fyzické osoby“ a tento pojem v sobě zahrnuje jak přihlášení k trvalému pobytu podle zákona o evidenci obyvatel, tak ohlášení místa pobytu podle zákonů upravujících pobyt cizinců na území České republiky, azyl nebo dočasnou ochranu cizinců.

Poplatková povinnost se tak může týkat fyzických osob přicházejícím z Ukrajiny. Může vzniknout zejména u místního poplatku ze psů (§ 2), poplatku z pobytu (§ 3) a poplatků za komunální odpad (§ 10d).

V souladu s § 16b zákona o místních poplatcích může obecní úřad, jako správce poplatku, z úřední moci poplatek nebo jeho příslušenství zcela nebo částečně prominout při mimořádných, zejména živelných událostech. Za mimořádnou událost lze nepochybně považovat i příchod většího počtu uprchlíků z Ukrajiny v souvislosti s probíhajícím válečným konfliktem.

Rozhodnutí je správce poplatku povinen vyvěsit na úřední desce a také zpřístupnit dálkově. Tato skutečnost vyvolává otázku vztahu tohoto zveřejnění a povinnosti mlčenlivosti při posuzování soukromé žádosti, která platí v daňovém řízení.

3.3. Mimořádné prominutí daňového dluhu

Specifickým případem je prominutí daňového penále na základě zákona o mimořádném odpuštění a zániku některých daňových dluhů. Tento nový zákon¹³ umožňuje, aby všem fyzickým i právnickým osobám automaticky zanikly jednotlivé bagatelní nedoplatky vzniklé do 30. září 2022 do výše 199 Kč, resp. do výše 29 Kč u daně z nemovitých věcí, nepřesáhnou-li v souhrnné výši k 1. červenci 2023 u jednoho finančního úřadu celkovou částku 1 000 Kč. Jde o mimořádný zánik určeného příslušenství daně odpuštěním a mimořádný zánik některých nedoplatků na dani a na příslušenství daně.

A protože dani se pro účely tohoto zákona rozumí také místní poplatky nebo odvody za porušení rozpočtové kázně, bylo třeba v zákoně zmocnit i obce, aby přijaly svoje řešení.

Na základě tohoto zákona mohou všechny fyzické osoby požádat o mimořádné odpuštění příslušenství daně (tj. úroků, penále, pokut za opožděné plnění daňové povinnosti a nákladů řízení včetně exekučních nákladů) za podmínky, že podají žádost a uhradí jistinu (původní částku) v průběhu rozhodného období (příslušenství k jistinám vzniklým do 30. září 2022). Daňové milostivé léto proběhne letos od 1. července do 30. listopadu 2023.

¹³ Zákon 182/2023 Sb., o mimořádném odpuštění a zániku některých daňových dluhů

Pokud je jistina již uhrazená, dojde k odpuštění příslušenství pouze na základě samotné žádosti.¹⁴ Fyzické i právnické osoby mohou také požádat o mimořádný zánik některých nedoplatků na dani a příslušenství.¹⁵ Lze očekávat, že mimořádné odpuštění příslušenství daně bude mít na jedné straně negativní dopad na veřejné rozpočty, ale stát očekává se, že tento výpadek bude do určité míry kompenzován uhrazením dlužných jistin. Celkový dopad na veřejné rozpočty by tak mohl být zhruba neutrální.

Municipality mohou na základě usnesení příslušného zastupitelstva aplikovat ustanovení zákona v případě místních poplatků nebo odvodů za porušení rozpočtové kázně ve své působnosti, pokud se pro takové řešení rozhodnou. Zvolený zákonem stanovený postup dává municipalitám možnost využít toto odpuštění, ale neomezuje to samosprávy v rozhodnutí, zda toto ustanovení využijí či nikoliv. Pokud nevyužijí toto odpuštění daňových dluhů (u místních poplatků či odvodu za porušení rozpočtové kázně, které obce obhospodařují), dluh trvá v původní výši.

ZÁVĚR

Je tedy na závěr možné říci, že možnosti právních nástrojů v oblasti veřejných podpor jsou limitované jednak tím, že jsou poskytovány v rámci EU a dále tím, že musí být takového charakteru, aby jejich přijetím nedocházelo k omezení hospodářského rozvoje a soutěže (tj. možnost využití v mimořádných situacích či v podobě podpory de minimis).

Daňové povinnosti dotčených subjektů mohou být za určitých podmínek sníženy či zrušeny, a to jak na úrovni státu, tak municipalit. Jde o rozhodnutí, které je zpravidla politické, ale které se musí opírat o ekonomickou situaci v daném státě či municipalitě. Možnosti veřejné podpory z hlediska využívání daňových nástrojů je nutné zkoumat nejen z pohledu vnitrostátní právní úpravy, ale i evropských souvislostí.

¹⁴ V případě jednotlivého nedoplatku vyššího než 5 000 Kč bude dlužníkům umožněno uhradit jistinu ve čtyřech pevně daných splátkách, a to do sedmnácti měsíců od 1. července 2023. Odpuštění se netýká příslušenství u jistin vymáhaných soudním exekutorem (které byly předmětem milostivého léta I a II), a dále u jistin vymáhaných cestou mezinárodní pomoci.

¹⁵ Toto ustanovení o zániku se vztahuje na bagatelní nedoplatky na dani i na příslušenství v jednotlivé výši do 200 korun, které dlužníkům vznikly do 30. září 2022. Podmínkou je, aby celková hodnota zanikajících nedoplatků u jednoho správce daně nepřekročila 1 000 korun. Tyto nedoplatky zanikají automaticky bez žádosti dnem účinnosti zákona 1. července 2023.

POUŽITÁ LITERATURA

1. KARFÍKOVÁ, M. a kolektiv, 2018. *Teorie finančního práva a finanční věd*. Praha: Wolters Kluwer, ISBN 978-80-7552-935 váz., 978-80-7552-936-7 – epubl.
2. MARKOVÁ, H., 2019. Ekonomická východiska rozpočtových vztahů a jejich odraz v rozpočtovém právu. E.Tomášková, D.Czudek, J. Valdhans (eds.) , Interakce práva a ekonomie - MU Brno 2019 - ISBN 978-80-210-9327-0 (online : pdf)
3. MARKOVÁ, H., 2021. Možnosti státu při řešení problémů veřejných rozpočtů po pandemii - State possibilities of solving problems of public budgets after a COVID 19 pandemic. In ŠTRKOLEC, M., VARTAŠOVÁ, A., STOJÁKOVÁ, M., SIMIĆ, S. ed „*Zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb - COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo*“ (recenzovaný zborník vedeckých prác). Košice: ŠafárikPress, ISBN 9788057400431.
4. MARKOVÁ, H., 2018. Obce a řešení výdajů ve veřejném zájmu – Municipalities and the solution of expenditures in public interest. In LOTKO, E., ZAWADZKA-PAK, U., RADVAN, M. ed. „*Optimization of Organization and Legal Solutions Concerning Public Revenues and Expenditures in Public Interest (Conference Proceedings)*“. Bialystok: Temida 2, ISBN 9788365696083.

AKO FINANCOVAŤ ROZVOJ SLOVENSKÝCH MIEST: Z DANÍ, POPLATKU ZA ROZVOJ ČI NIEČOHO INÉHO?¹

HOW TO FINANCE THE DEVELOPMENT OF SLOVAK CITIES: FROM TAXES, DEVELOPMENT FEE OR SOMETHING ELSE?

JÁN MAZÚR²

Abstrakt

Príspevok stručne komentuje aktuálne dostupné zdroje financovania slovenských miest zvlášť s ohľadom na politickú ekonómiu týchto zdrojov. Klasické daňové príjmy nie sú adekvátnym a z politicko-ekonomického pohľadu ani atraktívnym spôsobom financovania rozvoja verejnej infraštruktúry v mestách. Nové spôsoby financovania rozvoja, ako poplatok za rozvoj, mali riešiť práve politicko-ekonomický problém financovania miest: majú znášať náklady financovania rozvoja súčasní obyvatelia mesta, či budúci? Ani tento zdroj však neumožňuje participáciu miest na kľúčovej hodnote, ktorú tvoria pri svojom rozvoji – zhodnotení pozemkov formou zmeny regulatívov územného plánu. Túto participáciu možno dosiahnuť kombináciou existujúcich a perspektívnych nových zdrojov zapájajúcich aj developerov – príspevky developerov pri zmenách územného plánu.

Kľúčové slová:

Mestská agenda, rozvoj miest, poplatok za rozvoj, fiškálna decentralizácia

¹ Tento príspevok vznikol v rámci projektu APVV-22-0482 - Financovanie územnej samosprávy - potenciál funkčných mikroregiónov / Improving effectiveness of local self-government - potential of micro regions.

² Mgr. Ján Mazúr, PhD., EMPA, Katedra finančného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, jan.mazur@uniba.sk. Autor pôsobí aj ako riaditeľ Metropolitného inštitútu Bratislavy, príspevkovej organizácie Hlavného mesta SR Bratislavy. Názory prezentované v tomto príspevku predstavujú jeho osobné názory a nie oficiálne názory inštitútu či Hlavného mesta SR Bratislavy.

Abstract

The paper briefly comments on the currently available sources of financing for Slovak cities, especially with regard to the political economy of these sources. Classical tax revenues are not an adequate and, from a political-economic point of view, not an attractive way of financing the development of public infrastructure in cities. The new ways of financing development, such as development fee, were meant to address precisely the political economy problem of financing cities: should the costs of financing development be borne by current or future city residents? However, even this source does not allow cities to participate in the key value they create in their development – the appreciation of land through changes in zoning regulations. This participation can be achieved through a combination of existing and prospective new sources involving developers – developers' contributions resulting from upzoning changes.

Keywords:

Urban agenda, urban development, development fee, fiscal decentralisation

JEL kód: K23, K34, R11, R14

ÚVOD

Slovenskej republike akoby chýbal koncept rozvoja miest. To sa prejavuje napríklad nielen v dlhodobom neriadenom a neplánovanom rozvoji metropolitného zázemia Bratislavy, ako hlavného a najväčšieho mesta Slovenska (Šveda, Šuška, 2014, 2019), no tiež vo fragmentácii kompetencií ústredných orgánov štátnej správy v oblasti mestskej agendy, územného plánovania či dopravného plánovania (Šujan, Mazúr, 2023). Výsledkom je nesúlad politik v oblasti mestskej agendy, mestá bez potrebných kompetencií či kapacít pre plánovanie a dlhodobé chýbajúce zdroje a finančné nástroje pre znižovanie investičného dlhu.

V tomto príspevku sa venujem práve týmto nástrojom na znižovanie investičného dlhu v mestách. Mojim cieľom je pritom poukázať na nevhodné a nedostatočné nastavenie kompetencií a možností miest pre financovanie svojho rozvoja. Mestá často fungujú vďaka kľúčovej infraštruktúre vybudovanej ešte za predchádzajúceho režimu, ktorá sa len pomaly obnovuje a udržiava. Dnes existujúce zdroje príjmov samospráv, teda prevažne podiel na dani z príjmov fyzických osôb, miestne dane, najmä daň z nehnuteľností, a poplatok za rozvoj, predstavujú potenciálne zdroje pre rozvoj miest, no v realite je bez zdrojov

z európskych štrukturálnych a investičných fondov či zo štátu rozvoj väčšej infraštruktúry vo väčšine miest len veľmi pomalý. V príspevku preto predostriem základnú logiku fungovania jednotlivých zdrojov a zhrniem a okomentujem aktuálny vývoj.

1. STRUČNE K ROZVOJU MIEST

Svetová populácia sa dlhodobo urbanizuje; väčšina svetovej populácie žije v mestách. Je pravdepodobné, že svetová populácia sa bude urbanizovať aj v ďalších dekádach (Batty, 2022). Mestá pritom predstavujú mimoriadnu spoločenskú invenciu, vďaka ktorej ľudia dosahujú vyššiu kvalitu života (Glaeser, 2011a, 2011b). Mestá umožňujú vyššiu mieru ekonomickej aktivity a produktivity (Glaeser, Gottlieb, 2009), vďaka výhodám plynúcim z hustoty obyvateľstva, a teda aj vysokej frekvencie ich interakcií, ekonomickej aktivity, zvýšenej návratnosti investícií (*increasing returns*) či úsporách z rozsahu (*economies of scale*) (Bettencourt *et al.*, 2007; Bettencourt, West, 2011). Tieto výhody sa prejavujú nielen v socioekonomickej oblasti, no tiež v životnom prostredí, kde je v kontexte klimatickej krízy potrebné vykonať množstvo opatrení s cieľom zmierniť dopady zmeny klímy na obyvateľov. Mestá sú schopné vykonať mitigačné a adaptačné opatrenia lacnejšie a účinnejšie ako iné typy ľudských sídiel (s ohľadom na zachovanie predpokladov ekonomického rastu) (Glaeser, Kahn, 2010).

Život v mestách však nie je len kvalitnejší; v rôznych parametroch je život v mestách rizikovejší či nebezpečnejší. V mestách je zvýšená miera kriminality, či rýchlejší prenos chorôb, pričom podobne ako v prípade žiaducich javov, aj pre tieto negatívne javy platí nelineárny rast frekvencie výskytu v pomere k rastu veľkosti mesta (Bettencourt *et al.*, 2007).³ Je preto vhodné vnímať výhody, aj slabiny, aké mestá poskytujú pre svojich obyvateľov, a tieto slabiny zmiernovať politikami (Bettencourt, West, 2010). Jedným z ucelených prístupov v ostatných rokoch ako dosiahnuť udržateľný mestský rozvoj predstavuje koncept tzv. 15-minútového mesta, ako bol navrhnutý Carlosom Morenom v roku 2016, vychádzajúc z pôvodnej spisby známej americkej urbanistky Jane Jacobsovej z ranných 60. rokov (Moreno, 2016; Moreno *et al.*, 2021).

³ Možno spomenúť nedávnu pandémiu Covid-19, kedy sa ukázala hustota miest ako jeden z hlavných faktorov zrýchleného prenosu vírusu. Pochopiteľne mestá boli historicky vždy zraniteľnejšie na šírenie chorôb.

Základnou logikou konceptu pritom je budovanie a plánovanie infraštruktúry a vybavenosti, tak verejnej ako súkromnej, v mestách v 15-minútovej dostupnosti pešo, bicyklom či verejnou dopravou (Pozoukidou, Chatziyiannaki, 2021; Allam *et al.*, 2022). Cieľom konceptu je vytvoriť udržateľné mesto, v ktorom sú minimalizované nadbytočné dlhé cesty za každodennými tovarmi a službami, nakoľko sú v blízkej dostupnosti každému vďaka zmiešanému využívaniu územia (bývanie, služby, administratíva). Vytvára sa tak zároveň priestor pre individuálnu automobilovú dopravu pre tých, ktorí sa bez nej nezaobídu. V súčasnosti sa práve urbanistický prístup 15-minútového mesta javí ako najvhodnejší, ak chceme dosiahnuť ciele trvalej udržateľnosti a s tým spojenú vysokú kvalitu života v mestách.

Všetky moderné urbanistické koncepty však kladú na verejný sektor nemalé požiadavky budovania verejnej infraštruktúry. So stupňujúcim sa tlakom na pripravenosť a odolnosť voči zmenám klímy sa okrem štandardnej verejnej infraštruktúry ako vodná infraštruktúra, kanalizácia, odpadová infraštruktúra, či cestná infraštruktúra a infraštruktúra pre verejnú dopravu, ktoré mnohokrát pochádzajú ešte pred roka 1989, vyžaduje od verejného sektora čoraz viac. Ukazuje sa ako potrebné vykonať moderné mitigačné a adaptačné opatrenia v podobe zeleno-modrých opatrení v husto osídlených mestských štruktúrach (nové parky na absorpciu tepla, dažďové záhrady na absorpciu prívaleových dažďov a zadržiavanie vlhky, či stromoradia pre tienenie v uliciach), prioritizovať udržateľné módy verejnej dopravy s dôrazom na koľajové a ďalšie nízkoemisné módy dopravy, no tiež zabezpečiť sociálnu infraštruktúru pre kompenzovanie trhových zlyhaní (napr. mestské nájomné bývanie a pod.).

Týmto opatreniam sa nevyhnú ani slovenské mestá, no financovanie tejto infraštruktúry pre ne nebude jednoduché pri zachovaní aktuálnych pomerov financovania územnej samosprávy. Toto obzvlášť platí pri transformácii veľkých území bývalých priemyselných areálov miest (brownfieldy), v ktorých spravidla verejná infraštruktúra v uvedenom zmysle slova nemala dôvod vzniknúť. Pritom je však z urbanistického pohľadu práve transformácia brownfieldov, zvlášť vo vnútorných častiach miest, mimoriadne žiaduca v porovnaní so záberom vzácnej prírodnej či poľnohospodárskej krajiny mimo miest (Mazúr *et al.*, analytická časť, 2022, p. 60).⁴ Je preto vhodné znovu zrevidovať spôsoby financovania verejnej

⁴ V tomto kontexte môžem poukázať na potreby vytvorenia rôznorodej dopravnej, zelenej, sociálnej infraštruktúry v typickom projekte transformácie brownfieldov – napr. nedávno zverejnenej urbanistickej štúdiu zóny Mlynské nivy (pozri 01 výkres širších vzťahov, na ktorom je vidno chýbajúcu infraštruktúru v zóne (Metropolitný inštitút Bratislavy, 2023)). Urbanistická štúdia mapuje, analyzuje a navrhuje komplexnú transformáciu administratívno-výrobnej zóny

infraštruktúry, ich silné a slabé stránky, ako aj zväžiť nové možnosti financovania jej budovania, no tiež plánovania.

2. ZDROJE PRE ROZVOJ MIEST

K hlavným zdrojom financovania rozvoja miest na Slovensku patrí okrem štandardných príjmov územnej samosprávy (daňové príjmy – daň z príjmov fyzických osôb, miestne dane, najmä daň z nehnuteľností), dominantne najmä poplatok za rozvoj. Sekundárne tiež vyvolané investície realizované zo strany developerov, ak sú určené záväzným stanoviskom či v stavebnom povolení. Obdobne môžu developeri podporiť rozvoj miest aj z vlastnej iniciatívy, zvlášť ak investíciou do funkčnej verejnej infraštruktúry zvyšujú atraktivitu svojich projektov a tak aj podporujú ich predajnosť. Najnovším spôsobom budovania infraštruktúry na Slovensku a v Českej republike sa javia osobitné dohody medzi orgánom územného plánovania a developerom v nadväznosti na zmeny regulatívov územného plánu.

2.1. Daňové príjmy

Dominantným zdrojom príjmov miest na Slovensku je asymetrický podiel na dani z príjmov fyzických osôb trvale bývajúcich na ich území. Vzhľadom k redistribučnej politike štátu je pochopiteľné, že tento zdroj v sebe obsahuje viacero kompromisov a predpokladov, ktoré neboli dostatočne aktualizované od svojho zavedenia.⁵ Kľúčovým parametrom zohľadneným v redistribučnom vzorci rozdelenia výnosu dane z príjmov fyzických osôb obciam je počet obyvateľov s trvalým pobytom.⁶ Vzorec tak pracuje s predpokladom, že trvalý pobyt obyvateľa je spoľahlivou aproximáciou miesta skutočnej konzumácie verejných statkov a len čiastočne umožňuje kompenzáciu podľa veľkostných kategórií obcí či nadmorskou výškou obcí. Pritom však toto platí len čiastočne – mestá s veľkými spádovými oblasťami, v ktorých sú viaceré nominálne samostatné obce, typicky obsluhujú viac obyvateľstva, než má v danom meste

bývalých brownfieldov v širšom centre Bratislavy o výmere 138 hektárov na modernú polyfunkčnú kompaktnú štvrť. Práve kvôli dlhodobej absencii verejno-prospešnej infraštruktúry v zóne bývalých priemyselných a skladových areálov je potrebné túto infraštruktúru dobudovať, aby vznikli predpoklady pre kvalitné bývanie.

⁵ Pozri zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v spojení s nariadením vlády č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve.

⁶ § 2 nariadenia vlády č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve.

prihlásený trvalý pobyt. Doplňkovým problémom je váhovanie tohto parametru, ako aj ďalších parametrov – počet žiakov, či počet obyvateľov nad 62 rokov, ktoré nezohľadňuje meniacu sa demografiu celého štátu. Značným problémom je aj skutočnosť, že v praktickej rovine sa vstupné štatistické údaje aktualizujú pri sčítaní obyvateľov raz za dekádu.

V zahraničí vidíme množstvo rôznych prístupov k téme financovania rozvoja miest, ako aj k spôsobom zdaňovania zvyšovania hodnoty nehnuteľností prostredníctvom zmien regulácie využívania územia – spravidla územného plánu (Peterson, 2009). Klasickým ekonomicko-politickým problémom pri financovaní novej infraštruktúry v nových rozvojových zónach je však neochota súčasných daňovníkov prispievať na budovanie novej infraštruktúry, z ktorej nemajú bezprostredné výhody. Tento problém je možné čiastočne prekonať investičnou, pro-rastovou logikou vynakladania daňových príjmov – ak mesto vníma nový rozvoj územia ako prospešný pre svoj rast a teda aj rast svojich budúcich príjmov, oplatí sa mu investovať do svojho rozvoja, nakoľko zdroje sa mu vrátia. Problémom však je, ak budúce príjmy mesta plynúce z novej ekonomickej aktivity či novej bývajúcej populácie zostávajú nízke z dôvodov prerozdelenia týchto výnosov naprieč verejnou správou, čo je politickou realitou aj na Slovensku. Inými slovami pre mestá (resp. ich daňovníkov) je výhodné investovať vtedy, ak majú šancu získať primeranú návratnosť tejto investície v dohľadnom čase.

V opačnom prípade sa tento problém zvykne prekonávať zavádzaním osobitných „developerských“ poplatkov, ktoré znášajú noví obyvatelia prostredníctvom developerov, od ktorých kupujú byty (Nelson, 1988). Developerské poplatky spravidla zostávajú investované v území vo forme verejnej infraštruktúry, preto z nich noví obyvatelia priamo ťažia; zároveň internalizujú skutočné náklady na výstavbu. Obdobným developerským poplatkom je aj miestny poplatok za rozvoj zavedený od roku 2016 aj na Slovensku (ďalej len „poplatok za rozvoj“).⁷ Potom, čo sa obyvatelia v novej zóne zabývajú, mesto by malo (v čase) získať podiel z výnosov dane z príjmov fyzických osôb, z čoho dokáže financovať údržbu verejnej infraštruktúry.

Obdobnou logikou sa riadi aj dominantná miestna daň – daň z nehnuteľností, ktorá je však viazaná na územie mesta (obce); nedochádza tak k redistribúcii tejto dane naprieč ostatnými obcami a jej využitie na investičnú

⁷ Zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZoMPzR“).

činnosť mesta je tak mierne priamočiarejšie.⁸ Problémom však je celková štruktúra tejto dane nastavená v celoštátnej legislatíve, ktorá neumožňuje realizovať také výnosy z tejto dane, ktoré by umožnili zásadnejšiu investičnú činnosť. Dominantným problémom slovenskej dane z nehnuteľností je nominálne nastavenie sadzieb, ktoré nezohľadňuje reálnejšie hodnotu nehnuteľností – prístup *ad valorem* by umožnil spravodlivejšie rozloženie daňového bremena naprieč populáciou. Mestá tak budú realizovať svoje investičnú činnosť z kombinácie týchto daňových zdrojov, hoci politicko-ekonomická logika bude tlačiť mestá k investovaniu týchto zdrojov do lokalít s existujúcou populáciou, nie do nových rozvojových lokalít.

2.2. Poplatok za rozvoj

Poplatok za rozvoj mal aj na Slovensku adresovať práve tento nedostatok investičných zdrojov ako aj politicko-ekonomickú realitu (Mazúr, Hlinka, 2020). V Bratislave bol poplatok za rozvoj zavedený postupne všetkými mestskými časťami prakticky v plnej výške sadzby 35 eur/m² po prijatí účinnosti zákona (Vartašová, Červená, 2023), čo indikuje nedostatočnú úroveň zdrojov na rozvoj mesta. V rokoch 2017-2023 však v dôsledku vysokej inflácie stúpili stavebné náklady o cca 55% (oproti cenám v roku 2017, pozri Štatistický úrad, index cien stavebných prác, materiálov a výrobkov spotrebovávaných v stavebníctve SR, 2023), no maximálne a minimálne sadzby poplatku za rozvoj stanovené v zákone nominálne zostali na pôvodných úrovniach reflektujúcich cenovú hladinu v roku 2017.⁹ Zákonodarcia by mal umožniť obciam indexáciu nominálnych sadzieb, ktoré v súčasnosti nereflektujú zvýšenú stavebné náklady, ktoré obce s budovaním infraštruktúry majú. Výsledkom ponechania súčasných úrovní poplatku za rozvoj je v zásade vytvorenie priestoru pre developerov na zvyšovanie ziskovej marže developerov na úkor budovania verejnej infraštruktúry.

Súčasne je využitie poplatku za rozvoj na rozdiel od vyššie popísaných daní, pre ktoré platí princíp všeobecnosti, viazané účelovo na úhradu kapitálových výdavkov súvisiacich so stavebnými nákladmi na stavbu rôznorodej verejnej infraštruktúry.¹⁰ Okrem účelového viazania výnosov z poplatku za rozvoj sú

⁸ Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

⁹ § 7 ods. 1 ZoMPzR.

¹⁰ § 11 ods. 2 ZoMPzR.

výnosy viazané aj územne na to územie, z ktorého poplatok pochádza (avšak obec môže uplatniť určité výnimky).¹¹

Ďalším problémom poplatku za rozvoj je, podobne ako v prípade dane z nehnuteľností, praktická nemožnosť diferencovaného prístupu k jednotlivým developerským zámerom (nehnuteľnostiam) s ohľadom na ich hodnotu. Môže sa javiť, že poplatok za rozvoj sa nemá odvíjať od hodnoty zámeru či nehnuteľnosti, avšak mestá môžu mať reálne vyššie náklady s budovaním verejnej infraštruktúry práve v oblastiach s vyššou cenovou hladinou pre všeobecnú vzácnosť priestoru (napr. potreba parkovacieho domu pre nemožnosť budovať parkovanie na ulici; potreba vertikálnych priestorových riešení v hustom mestskom prostredí, ktoré sú vo všeobecnosti nákladnejšie). Ak by sme aj tvrdili, že pre takýto účel majú obce využiť rozličné sadzby v zákonom dovolenom rozpätí, maximalizácia sadzieb zo strany miest indikuje, že poplatok prakticky neumožňuje diferencovaný prístup.

Hoci poplatok za rozvoj je vhodným nástrojom pre doplnenie menších kapacít verejnoprospešnej infraštruktúry, nízka miera flexibility pri stanovení sadzieb, nízka celková hladina sadzieb poplatku za rozvoj, ako aj nemožnosť akceptovať (započítavať) nefinančné plnenia od developerov robia z poplatku doplnkový, neadekvátny zdroj k rozvoju mesta.

2.3. Vyvolané investície

Právom menej upraveným, no zaužívaným spôsobom financovania menších súčastí a napojení verejnej infraštruktúry sú tzv. vyvolané investície, zväčša uvádzané v záväzných stanoviskách príslušných dotknutých orgánov a stavebných povoleniach vydaných stavebných povolení (Vartašová, Červená, 2023, s. 535).¹² Logikou záväzných stanovísk, ktoré ukladajú vykonanie určitých investícií, je ochrana verejného záujmu, ktorý reprezentuje dotknutý orgán.¹³

V zmysle § 66 ods. 1 v spojení s ods. 3 písm. e) sa v stavebnom povolení určí aj „*plnenie požiadaviek uplatnených v záväzných stanoviskách podľa § 140b [stavebného zákona] dotknutými orgánmi, ak nie sú určené správnymi rozhodnutiami, prípadne požiadavky vlastníkov sietí a zariadení verejného dopravného technického vybavenia na napojenie na tieto siete.*“ V ods. 4 sa ďalej

¹¹ § 11 ods. 3 ZoMPzR.

¹² Dotknutý orgán – obec – vydáva záväzné stanovisko podľa § 140a a 140b zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) v spojení s § 4 ods. 3 písm. d) a písm. j) zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

¹³ Pozri aj R 53/2010 (sp. zn. 8 Sžo 162/2009).

požaduje, aby sa v stavebnom povolení uviedli aj podrobnejšie požiadavky na uskutočnenie stavby, najmä z hľadiska komplexnosti a plynulosti, napojení na siete a zariadenia technického vybavenia, pozemné komunikácie, odvádzanie povrchových vôd, úpravy okolia stavby a podmienok ochrany zelene, prípadne jej premiestnenia. Tieto podmienky implikujú realizáciu na náklady stavebníka – developera.

Investície vyplývajúce z týchto aktov musia byť priamo spojené so samotným developerským projektom. Vyvolané investície sú výsledkom jednoduchej logiky: ak určitý typ výstavby vyžaduje napojenie na verejnú infraštruktúru, či zvýšenie jej kapacít v dôsledku výstavby, developer je povinný splniť tieto požiadavky. Súčasne z dikcie stavebného zákona vyplýva, že sa má jednať o technické vybavenie, pozemné komunikácie, kanalizáciu, či zeleň, teda relatívne reštriktívny zoznam infraštruktúry. Nemožno preto považovať vyvolané investície za adekvátny zdroj pre rozvoj verejnej infraštruktúry. Zároveň zákon neukladá v prípade vyvolaných investícií nejaký kvantitatívny rámec, odvíjajúci sa od hodnoty investícií. Určitou indikáciou limitov však sú všeobecné ústavné princípy proporcionality a nediskriminácie (Škrobák, Burda, 2020).

2.4. Dohody s developermi

Napokon stručne predstavíme široké spektrum nástrojov na financovanie infraštruktúry, v zásade nad rámec vyvolaných investícií vyplývajúcich zo záväzných stanovísk (resp. stavebných povolení), či nad rámec úhrady poplatku za rozvoj. V ostatnom čase zarezovala tzv. metodika príspevkov developerov v prospech miest v Prahe (2021) a v Bratislave (2021), na základe ktorých dochádza zo strany developerov k nefinančným či finančným plneniam mestám v spojení s výstavbou (Praha), prípadne v spojení so zmenou územného plánu (Bratislava, Praha). Nefinančné plnenia môžu spočívať v bytoch (Bratislava), parkoch, verejných priestoroch či pozemkoch (Praha). Primárnou logikou týchto dohôd je nenáročnosť zmien územného plánu zo strany developerov (Škrobák, Burda, 2020; Frank Bold Advokáti, s.r.o., 2021; HAVEL & PARTNERS s.r.o., 2021). Vzhľadom k tomu, že k zmene územného plánu dochádza vtedy, ak je to vo verejnom záujme, je prirodzené, že samosprávy môžu klásť podmienky pre zmeny územného plánu, napríklad v podobe dobudovanej verejnej infraštruktúry či finančného príspevku na veľkú, nosnú infraštruktúru, ktorú developeri sami nemôžu realizovať (radiály).

V jadre týchto politík je snaha verejného sektora participovať na hodnote, ktorú verejný sektor dokáže vytvoriť svojou činnosťou – v tomto prípade normotvornou, politickou činnosťou vo forme zmeny územného plánu. Zmeny územného plánu patria k tým politikám obcí, ktoré dokážu zmeniť hodnotu (súkromných) nehnuteľností veľmi významne doslova v momente prijatia danej zmeny obecným zastupiteľstvom. Zmenou funkčného využitia či iných regulatívov umožní obec politickým, no odborne podloženým, rozhodnutím o zmene územného plánu súkromnému vlastníkovi výrazné zvýšenie potenciálnej ziskovosti svojej nehnuteľnosti (či v podobe predaja pozemku či výstavby na pozemku). Súčasne štandardné ekonomické teórie predpokladajú tendenciu súkromných aktérov externalizovať maximálny rozsah nákladov na tretie strany, typicky verejný sektor (Helbling, 2010). Je preto logické a bez pochyb vo verejnom záujme, ak sa verejný sektor rozhodne prijať nejakú formu politiky s cieľom participovať na zvýšení hodnoty, ktoré svojím rozhodnutím dosiahol. To platí zvlášť preto, že cieľom tejto politiky je získať zdroje na plnenie úloh verejného sektora, primárne znášať náklady na budovanie verejnej infraštruktúry (náklady externalizované súkromným sektorom). Táto snaha zachytiť časť novej hodnoty aj vo verejnom sektore je pritom dlhodobá (Friendly, 2017).

Tieto typy politík sa vyskytujú v mnohých mestách sveta: od severoamerických miest ako Chicago, Boston, New York City, San Francisco či Vancouver, cez juhoamerické mestá, ako Bogotá, Cali či Sao Paulo, aj v Indii a Číne, ako aj v európskych mestách ako Kodaň, Aarhus, Freiburg, Miláno či Londýn (Peterson, 2009; Kim, 2020). Tieto politiky majú rôznu ekonomicko-právnu podobu, no ich spoločným znakom je prítomnosť mechanizmu umožňujúceho zachytávanie vzniku hodnoty vo verejnom záujme spravidla formou získania finančných zdrojov pre verejný sektor alebo formou nefinančných plnení zo strany developerov.

Klasickou metódou je zhodnotenie pozemkov zmenou regulácie ešte v čase, keď sú vo vlastníctve obce, a následný predaj takto zhodnotených pozemkov na trhu. V tomto prípade má obec možnosť získať až 100 % vzniknutého zhodnotenia, avšak táto metóda nie je bez nákladov, nakoľko obec musí mať finančnú kapacitu pozemky najprv nadobudnúť. Alternatívou je priamočiare zdanenie zvýšenej hodnoty pozemku vo forme *ad valorem* majetkovej dane, čo však má mnohé aplikačné problémy súvisiace s oceňovaním pozemkov (Peterson, 2009, s. 39–40). Existuje aj množstvo iných prístupov, analyticky náročnejších, napríklad „zahusťovací bonus“ (ang. *density bonus*), ktorý si môže developer od mesta kúpiť, či dražby certifikátov reprezentujúcich dodatočný stavebný

potenciál, ktorý získa dražiteľ s najvyššou ponukou (ang. *certificates of additional construction potential*), prípadne umožnenie zmeny regulácie za nefinančné plnenia od developerov v podobe výstavby občianskej vybavenosti či verejnej infraštruktúry (napr. tzv. *community amenity contribution*). Spoločné odôvodnenie týchto politík je jasné: zvýšená hustota obyvateľov či pracujúcich znamená zvýšené požiadavky na občiansku vybavenosť a verejnú infraštruktúru, čo znamená vyššie náklady zo strany verejného sektora, na ktoré majú prispievať developeri z hodnoty, ktorú im mesto umožňuje získať.

ZÁVER

Práve mestá sa javia ako optimálny spôsob spolunažívania, ktorý v sebe kombinuje energetické, environmentálne, ekonomické aj sociálne výhody, avšak rozvoj miest si vyžaduje osobitný prístup a pozornosť. Slovenské mestá potrebujú, aby sa aktualizovali prístupy k ich rozvoju, zvlášť s ohľadom na ich osobitné potreby a okolnosti, ktoré sú odlišné od menších obcí. Takéto prístupy by umožnili vhodnejšie regulovať rozvoj územia, minimalizovať neriadenú suburbanizáciu a uľahčiť transformáciu starých priemyselných areálov a environmentálne priaznivejšiu rast do vnútra. Aby však mestá mohli rásť, potrebujeme pre ne zabezpečiť adekvátne finančné zdroje a nástroje. V príspevku som predostrel stručný komentár k jednotlivým zdrojom financovania rozvoja miest.

Ako z príspevku vyplýva, klasické daňové a poplatkové nástroje nie sú vyhovujúce a adekvátne pre financovanie rozvoja miest. Množstvo miest sa spolieha na európske štrukturálne a investičné fondy, ktoré predstavujú vhodný zdroj, avšak pri ich absencii sa naplno obnaží nízka kapacita slovenských miest financovať svoj rozvoj. To je obzvlášť vidno v Bratislavskom samosprávnom kraji, ktorý má sťažený prístup k fondom EÚ kvôli skresleným štatistikám o hospodárskej výkonnosti, ktoré nekorešpondujú s fiškálnymi možnosťami územných samospráv v kraji.

Jedným z nových vhodných prístupov pri financovaní rozvoja miest sa javí byť zapájanie developerov do financovania verejnej infraštruktúry z nadhodnoty, ktorú získavajú vďaka zmene územného plánu rozhodnutím mesta. Tento prístup má históriu, ekonomickú logiku a skúsenosti z iných miest ukazujú, že prístup aj funguje. Optimálne by preto bolo tesnejšie previazať vyvolané investície zo záväzných stanovísk, poplatkov za rozvoj a politiku kontribúcií developerov pri

zmenách územného plánu tak, aby sa vytvoril jasný, právne presný a finančne adekvátny systém financovania rozvoja územia.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. ALLAM, Z. *et al.* (2022) The 15-minute city offers a new framework for sustainability, liveability, and health, *The Lancet Planetary Health*, 6(3), pp. e181–e183. Available at: [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(22\)00014-6](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(22)00014-6).
2. BATTY, M. (2022) The shape of future cities: Three speculations, *Transactions in Urban Data, Science, and Technology*, 1(1–2), pp. 7–12. Available at: <https://doi.org/10.1177/27541231221113945>.
3. BETTENCOURT, L., West, G. (2010) A unified theory of urban living, *Nature*, 467(7318), pp. 912–913. Available at: <https://doi.org/10.1038/467912a>.
4. BETTENCOURT, L.M.A. *et al.* (2007) Growth, innovation, scaling, and the pace of life in cities, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104(17), pp. 7301–7306. Available at: <https://doi.org/10.1073/pnas.0610172104>.
5. BETTENCOURT, L.M.A., West, G.B. (2011) Bigger Cities Do More with Less, *Scientific American*, 305(3), pp. 52–53. Available at: <https://doi.org/10.1038/scientificamerican0911-52>.
6. FRANK BOLD ADVOKÁTI, s.r.o. (2021) Právny posudek Metodiky spoluúčasti investorů na rozvoji území. Available at: <https://drive.google.com/drive/folders/1LTybs9U1-YKY-WNEpXGK2NKAR8Gikc16>.
7. FRIENDLY, A. (2017) Land Value Capture and Social Benefits: Toronto and São Paulo Compared, *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, (33), p. 55.
8. GLAESER, E. (2011a) Cities, Productivity, and Quality of Life, *Science*, 333(6042), pp. 592–594. Available at: <https://doi.org/10.1126/science.1209264>.
9. GLAESER, E. (2011b) *Triumph of the City*. Pan Macmillan.
10. GLAESER, E.L., GOTTLIEB, J.D. (2009) The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium in the United States, *Journal of Economic Literature*, 47(4), pp. 983–1028. Available at: <https://doi.org/10.1257/jel.47.4.983>.

11. GLAESER, E.L., KAHN, M.E. (2010) The greenness of cities: Carbon dioxide emissions and urban development, *Journal of Urban Economics*, 67(3), pp. 404–418. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2009.11.006>.
12. HAVEL & PARTNERS s.r.o. (2021) Odborné právnické posouzení metodiky spoluúčasti investorů na rozvoji území hl. M. Prahy, verze 5.0 - 2021. Available at: <https://drive.google.com/drive/folders/1LTybs9U1-YKY-WNEpXGK2NKAR8Gikc16>.
13. HELBLING, T. (2010) What Are Externalities?, *Finance & Development*, 47(4), pp. 48–49.
14. KIM, M. (2020) Upzoning and value capture: How U.S. local governments use land use regulation power to create and capture value from real estate developments, *Land Use Policy*, 95, p. 104624. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104624>.
15. MAZÚR, J. et al. (eds) (2022) Bratislava 2030: Program rozvoja mesta 2022-2030. Hlavné mesto SR Bratislava. Available at: <https://bratislava2030.sk/>.
16. MAZÚR, J., HLINKA, T. (2020) Miestny poplatok za rozvoj po 4 rokoch: návrh na úpravu, *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Milníky práva v stredoeurópskom priestore*, pp. 327–341.
17. METROPOLITNÝ INŠTITÚT BRATISLAVY (2023) Mestská urbanistická štúdia Mlynské nivy. Hlavné mesto SR Bratislava. Available at: https://public.bratislava.sk/MUS_Mlynske_nivy_NAVRH_09_2023/02_graficka_cast/01%20VÝKRES%20ŠIRŠÍCH%20VZŤAHOV.pdf.
18. MORENO, C. (2016) La ville du quart d’heure : pour un nouveau chrono-urbanisme, *La Tribune*. Available at: <https://www.latribune.fr/regions/smart-cities/la-tribune-de-carlos-moreno/la-ville-du-quart-d-heure-pour-un-nouveau-chrono-urbanisme-604358.html>.
19. MORENO, C. et al. (2021) Introducing the “15-Minute City”: Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities, *Smart Cities*, 4(1), pp. 93–111. Available at: <https://doi.org/10.3390/smartcities4010006>.
20. NELSON, A.C. (1988) Development Impact Fees, *Journal of the American Planning Association*, 54(1), pp. 3–6. Available at: <https://doi.org/10.1080/01944368808977147>.

21. PETERSON, G.E. (2009) Unlocking land values to finance urban infrastructure, *Trends and policy options*, 7.
22. POZOUKIDOU, G., CHATZIYIANNAKI, Z. (2021) 15-Minute City: Decomposing the New Urban Planning Eutopia, *Sustainability*, 13(2), p. 928. Available at: <https://doi.org/10.3390/su13020928>.
23. ŠKROBÁK, J., BURDA, E. (2020) Nárokovateľnosť aktualizácie územného plánu a jej podmieniteľnosť plnením v prospech obstarávateľa vo verejnom záujme, *Comenius*, 5(3), pp. 151–162.
24. ŠUJAN, J., MAZÚR, J. (2023) Bratislava v oslabení: komentár k súčasnému a perspektívnemu postaveniu nielen hlavného mesta na Slovensku, *Zborník z konferencie Perspektívy verejnej správy III: Co s obcami? Co s kraji?*, pp. 20–26.
25. ŠVEDA, M., ŠUŠKA, P. (2014) K príčinám a dôsledkom živej suburbanizácie v zázemí Bratislavy: príklad obce Chorvátsky Grob, *Geografický časopis - Geographical Journal*, 66 (3), pp. 225–246.
26. ŠVEDA, M., ŠUŠKA, P. (2019) *Suburbanizácia: Ako sa mení zázemie Bratislavy*. Geografický ústav SAV.
27. VARTAŠOVÁ, A., ČERVENÁ, K. (2023) Position of the Local Development Fee in the System of Local Taxes and Fees in the Slovak Republic, *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, 21(3), pp. 525–544. Available at: [https://doi.org/10.4335/21.3.525-544\(2023\)](https://doi.org/10.4335/21.3.525-544(2023)).

VIRTUÁLNY FINANČNÝ SVET

VIRTUAL FINANCIAL WORLD

MARIANNA PRESPERÍNOVÁ¹

Abstrakt

Virtuálne meny, resp. kryptomeny sú jedným z viacerých druhov neregulovaných digitálnych „peňazí“, ktoré nevydáva ani nereguluje žiadna centrálna banka, ale i napriek tejto skutočnosti, je ich možné používať ako platobný prostriedok vo virtuálnom prostredí. V súčasnosti je možné hovoriť o novom „menovom systéme“, pretože vďaka účelu, na ktorý sú kryptomeny využívané, ich možno označiť za zmluvné platidlo, ktoré je akceptované v rámci počítačovej siete. Vzhľadom na to, že pri významných kryptomenách obvykle existuje možnosť ich výmeny za bežné, tzv. „fiat meny“, analogicky sa núka využívanie kryptomien nielen na platby za tovary a služby, ale tiež na zastieranie skutočného vlastníka a prevodov majetkových hodnôt bez ohľadu na ich skutočný pôvod.

Kľúčové slová:

Virtuálne peniaze, kryptomena, fiat mena, blockchain, kyberkriminalita

Abstract

Virtual currencies, or cryptocurrencies are one of several types of unregulated digital "money" that is not issued or regulated by any central bank, but despite this fact, it is possible to use it as a means of payment in a virtual environment. Nowadays, it is possible to talk about a new "currency system", because thanks to the purpose for which cryptocurrencies are used, they can be called a contractual currency that is accepted within a computer network. Due to the fact that with important cryptocurrencies there is usually the possibility of exchanging them for common ones, the so-called "fiat currency", by analogy, the use of cryptocurrencies not only for payments for goods and services, but also for

¹ Ing. Marianna Presperínová, PhD., MBA, odborný asistent Katedry spoločenských vied, Akadémie Policajného zboru v Bratislave

disguising the true owner and transfers of property values regardless of their true origin.

Keywords:

Virtual money, cryptocurrency, fiat currency, blockchain, cybercrime

JEL kód: K34

ÚVOD

Kryptomeny sa vyznačujú vysokou mierou volatility, kedy sa jej cena môže v priebehu krátkej doby dramaticky zmeniť. Niektorí autori sa pokúšali túto volatilitu kryptomeny analyzovať pomocou deterministických a pravdepodobnostných modelov, napr. Abraham (2019), Kováč (2019), Ma, Liang, Ma, and Wahab (2020), no predpokladať vývoj jej trhovej hodnoty je veľmi náročné. Virtuálne meny v našej spoločnosti už zďaleka nie sú úplne novým fenoménom, ich technológia fungovania je omnoho zložitejšia. I z tohoto dôvodu autori Schell a Martin (2004) označujú kyberpriestor ako „nervový systém ekonomiky“. Práve z tohto dôvodu je nutnosťou, aby existovali medzinárodné prostriedky, ktoré umožnia boj s možnou kyberkriminalitou.

Aj v tejto súvislosti Národná banka Slovenska upozornila verejnosť, že „*virtuálne meny nemajú fyzickú protihodnotu vo forme zákonného platidla* a účasť v takejto schéme virtuálnej meny je na *vlastné riziko* všetkých zúčastnených strán. Nákupy alebo výmeny virtuálnych mien predstavujú vlastné podnikateľské riziko investorov a peniaze investorov nie sú ničím chránené. Na výplaty prípadných náhrad za straty spôsobené týmito nákupmi alebo výmenami nie je žiaden zákonný nárok.“ (NBS, online).

V Európskej únii (ďalej len „EÚ“) predstavuje boj s kyberkriminalitou najvyššiu prioritu v oblasti organizovanej trestnej činnosti (Christou, 2016). Medzi najvýznamnejšie patria Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2013/40/EÚ a č. 2019/713.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2013/40/EÚ o útokoch na informačné systémy bola prijatá 12. augusta 2013 a upravuje prijatie opatrení pri sankcionovaní trestných činov protiprávneho prístupu do informačných systémov, protiprávny zásah do systému, protiprávny zásah do údajov a protiprávne zachytávanie údajov. Pre účinné predchádzanie kyberútokom je

potrebná úzka spolupráca verejnoprávneho súkromnoprávneho sektora a hlavne zvýšenie odolnosti informačných systémov a ochrana kritickej infraštruktúry štátov.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2019/713 o boji proti podvodom s bezhotovostnými platobnými prostriedkami a proti ich falšovaniu a pozmeňovaniu zo dňa 17. apríla 2019 upravuje známe formy konania, ako je podvod, falšovanie a pozmeňovanie, krádež a nezákonné prisvojenie, ktoré sa vo vnútroštátnom práve upravovali ešte pred érou digitalizácie. Rozšírenie rozsahu pôsobnosti tejto smernice s ohľadom na nehmotné platobné nástroje čím sa doplnila a posilnila Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2013/40/EÚ. Prihliadajúc na cezhraničný charakter je potrebná úzka spolupráca štátov, vytvorenie jednotných definícií a zaujatie jednotného prístup voči znakom skutkových podstat trestných činov. S reflektovaním technologického vývoja do definície je potrebné zahrnúť i virtuálne meny, ako bezhotovostné platobné prostriedky a zohľadniť využitie mobilných aplikácií a autorizačných prvkov pri realizácii platieb.

Pseudoanonymita je jedným z kľúčových prvkov, pre ktorý sú kryptomeny používané aj páchatelmi trestnej činnosti.

1. FINANČNÝ SVET VO VIRTUÁLNO M PROSTREDÍ

S rozšírením internetu sa virtuálne komunity stávajú čoraz komplexnejšími priestormi pre sociálne komunity, čo vedie aj k virtualizácii tradičnej meny. Najznámejšie z týchto virtuálnych komunit sú sociálne siete (napr. Facebook) a komunity na zdieľanie vedomostí (napr. Wikipédia), ale existujú aj komunity, napr. na hranie hazardných hier (online kasína, poker herne) a komunity, ktorých cieľom je vytvoriť špecifický svet, existujúci len vo virtuálnom priestore. Takéto svety si vytvorili vlastné interné platobné nástroje, ktoré umožňujú používateľom nakupovať rôzne virtuálne tovary a služby na trhu virtuálneho priestoru.

Podľa definície Európskeho orgánu pre bankovníctvo (EBA) sú virtuálne peniaze neregulovanou digitálnou menou, u ktorej nemôžeme zaručiť stabilitu jej hodnoty, ale napriek tomu je plne akceptovaná ako platobný prostriedok na trhu (EBA, 2013, online). Virtuálne meny v podstate vydávajú a spravujú ich vývojári a používa ich virtuálna komunita. Vzhľadom na chýbajúcu právnu reguláciu predstavujú virtuálne platobné systémy viaceré riziká, pričom najohrozenejší sú používatelia virtuálnych mien.

Virtuálne peniaze by sa nemali zamieňať s elektronickými peniazmi. Podľa Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2009/110/EÚ môže elektronické peniaze vydávať právnická osoba, ktorá bola oprávnená vydávať takéto peniaze v súlade s podmienkami stanovenými v uvedenej smernici. Elektronickými peniazmi sa na účely tejto smernice rozumie *peňažná hodnota elektronicky uloženej pohľadávky voči emitentovi vydaná vydávajúcou inštitúciou po prijatí peňažných prostriedkov* v súlade so Smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2007/64/EÚ. Vykonávanie platobných transakcií podľa článku 4 ods. 5, t. j. na účely výberu, vloženia alebo prevodu finančných prostriedkov z podnetu platiteľa alebo príjemcu, bez ohľadu na podkladový záväzok medzi platiteľom a príjemcom a fyzickou osobou inou ako vydavateľovi elektronických peňazí alebo akceptované právnickou osobou.

Spoločným znakom centralizovaných virtuálnych finančných systémov je, že existujú ako platobný systém v uzavretom svete bez akejkol'vek vonkajšej kontroly alebo dohľadu a množstvo peňazí v obehú, transakcie a pravidlá sú úplne jednostranne a svojvoľne určované vývojárom, ktorý tento svet prevádzkuje.

Existujú tri typy virtuálnych finančných systémov. Môžu byť *uzavreté*, *polootvorené* alebo úplne *otvorené* v závislosti od ich prepojenia s reálnou ekonomikou.

V *uzavretých systémoch* nie sú herné peniaze vo virtuálnych svetoch nijako prepojené s reálnou ekonomikou. Používatelia vytvárajú alebo sú odmeňovaní hernými peniazmi, ktoré potom môžu minúť na virtuálne predmety na internom trhu. Teoreticky tento finančný systém neumožňuje používateľom vymeniť virtuálnu menu za reálnu menu (fiat menu).

V *polootvorenom systéme* možno virtuálnu menu kúpiť za skutočné peniaze za pevný výmenný kurz prostredníctvom rozhrania podporovaného vývojárom softvéru, ale možnosť spätného odkúpenia nie je oficiálne podporovaná systémom. V tomto prípade je teda prepojenie medzi virtuálnou a reálnou ekonomikou už vytvorené. Aj v tomto prípade môžu používatelia používať virtuálnu menu na nákup väčšinou virtuálneho tovaru a služieb, ale existujú aj platformy, kde sa virtuálne peniaze dajú použiť na nákup predmetov, ktoré existujú vo fyzickom svete.

V úplne *otvorenom systéme* môžu používatelia nakupovať a predávať virtuálny tovar za skutočné peniaze prostredníctvom platformy, ktorú poskytuje vývojár. Používatelia si môžu kedykoľvek kúpiť takéto platidlo za pevne stanovený výmenný kurz, použiť kreditnú kartu alebo PayPal a platiť za virtuálne

služby na celom svete. Virtuálne peniaze potom môžete vymeniť za skutočné peniaze bez akýchkoľvek podmienok s obmedzením, že takéto platidlo nemožno použiť na nákup tovaru alebo služieb, ktoré existujú vo fyzickom svete.

Bitcoin je jedným z typov nezávislej virtuálnej meny (kryptomeny), ktorá sa skladá výlučne z „bitov“, t. j. existuje výlučne na internete. Neexistuje žiadne krytie v komoditách, zlate ani iných surovinách, iba 31 000 riadkov zdrojového kódu, ktoré poskytujú prístup k úplne virtuálnej mene (Davis, 2011, online) . Celkovo sa môže vytážiť najviac 21 miliónov Bitcoinov, pričom už doteraz bolo vytážených cca 90 % všetkých „mincí“. Posledný blok by mal byť vytážený až niekedy približne v roku 2140.

Satoshi Nakamoto v novembri 2008 uverejnil svoj dnes už slávny článok, v ktorom opisuje proces vytvárania meny, ktorá existuje výlučne vo virtuálnom svete. O Satoshi Nakamotovi nie sú na internete žiadne podstatné informácie, napriek tomu to bola práve táto záhadná osoba, ktorá umožnila vytvorenie zdanlivo nemožného, plne decentralizovaného finančného systému (Biggs, 2013, online). Na internete existuje nespočetné množstvo stránok, na ktorých môžete Bitcoinu používať na platenie za reálny tovar, spotrebný tovar alebo služby. Ponuka je mimoriadne pestrá; môžete si kúpiť oblečenie, knihy, šperky, počítačové súčiastky, ale môžete zaplatiť aj za honorár právnik. *Potenciál anonymity a nevystopovateľnosti, ktorý tento systém poskytuje, si rýchlo všimli aj zločinci, ktorí predávajú čoraz viac nelegálnych statkov a služieb.* Sledujúc trendy v oblasti počítačovej kriminality možno konštatovať, že aj hackerské skupiny využívajúce najsofistikovanejšie metódy s radosťou používajú Bitcoin ako platobný prostriedok.

Kto chce používať virtuálnu menu Bitcoin, musí použiť program (softvér), čo je vlastne akási virtuálna peňaženka v počítači, ktorá uchováva túto virtuálnu menu. Bitcoinová peňaženka je vlastne súbor na pevnom disku s názvom *wallet.dat*. V operačných systémoch Linux je predvolená cesta k súboru `~/Bitcoin/wallet.dat` a v operačných systémoch Windows je predvolená cesta `C:\Users\<užívateľské meno>\AppData\Roaming\Bitcoin\wallet.dat`. Bitcoinová peňaženka je open source softvér, neustále sa vyvíjajúci, je k dispozícii pre všetky hlavné operačné systémy a obsahuje všetky funkcie potrebné na správu Bitcoinov vrátane ich odosielanie a prijímania.

Transakcie sa vykonávajú pomocou tzv. bitcoinových adries (peňažieniek), ktoré vytvára softvér virtuálnej peňaženky na požiadanie, pričom pre každú transakciu generuje novú adresu, čím zvyšuje anonymitu a bezpečnosť celého

systemu. Aby sme pochopili fungovanie kryptomien, je potrebné disponovať vedomosťami základných konceptov z oblasti kryptografie, kedy sa využívajú predovšetkým dva základné druhy šifrovania a to: *symetrická a asymetrická* šifra, ktoré sa od seba líšia v počte kľúčov potrebných na zašifrovanie, resp. rozšifrovanie určitej správy.

Symetrická kryptografia (niekedy nazývaná ako konvenčná) využíva rovnaký kľúč (na šifrovanie a dešifrovanie), ktorý musí zostať po celú dobu utajený, za najväčšie riziko je považovaný transport kľúča po nebezpečnom kanále, ktorým je napr. internet (Menezes et al., 2017). Každý používateľ, ktorý chce získať prístup k šifrovanej správe, musí mať dešifrovacie heslo, inak bude nečitateľné. *Asymetrická* kryptografia (kryptografia s verejným kľúčom) využíva na šifrovanie a dešifrovanie komunikácie dva odlišné kľúče, je možné si to predstaviť ako dvere s dvoma kľúčovými dierkami, ktoré sa po zamknutí kľúčom A dajú otvoriť iba kľúčom B a naopak. Každý používateľ komunikácie má verejný a súkromný kľúč. **Súkromný kľúč musí byť chránený a uchovávaný samotným používateľom.** Verejný kľúč je prístupný všetkým užívateľom systému, ktorí chcú komunikovať (Mills, 2021, online).

Každá bitcoinová adresa má dve časti. Jedna je tzv. súkromný kľúč a druhá je verejný kľúč, ktorý môže vidieť ktokoľvek. Čitateľná podoba verejného kľúča adresy má vždy 33 znakov a začína sa jednotkou, napríklad: 1e5ZAdoGa5tUtisZuP5eReZaDo5gAaeZ7.

Na overovanie finančných transakcií sa používa súkromný kľúč namiesto verejného kľúča, čo je v podstate niečo ako elektronický podpis, čím sa výrazne zvyšuje bezpečnosť finančných transakcií. Vo všetkých prípadoch zostáva súkromný kľúč spojený s bitcoinovou adresou skrytý a nie je viditeľný pre ostatných užívateľov. Softvér slúžiaci na overovanie finančných transakcií ukladá verejné kľúče a zodpovedajúce páry súkromných kľúčov do súboru *wallet.dat* na pevnom disku počítača. Údaje súkromného kľúča sú viditeľné len tu a nie sú potrebné na dokončenie transakcie. Keďže na úspešné dokončenie prenosu sú potrebné oba kľúče súčasne, podvod je technicky nemožný.

Finančné transakcie v bitcoinovej sieti (blockchain) sú dostupné v celej sieti, a preto sú úplne verejné. Tradičné finančné inštitúcie chránia súkromie svojich zákazníkov tým, že informácie o prevodoch sú bankové tajomstvo, zatiaľ čo blockchain poskytuje bezpečnosť tým, že identifikuje vlastníkov bitcoinových adries ako "držiteľov adries". Informácie o vlastníkoch bitcoinových adries nie sú k dispozícii. Keď si niekto vytvorí bitcoinovú adresu, systém nepožaduje žiadne osobné údaje, nie je potrebná žiadna registrácia a softvér sa jednoducho spustí a

prijíma kryptomenu, ktorú posielajú ostatní na automaticky vygenerovanú bitcoinovú adresu, a ukladá ju do virtuálnej bitcoinovej peňaženky vytvorenej v počítači.

Blockchain je špeciálny druh distribuovanej decentralizovanej databázy uchovávajúcej neustále sa rozširujúci počet záznamov, ktoré sú chránené proti neoprávnenému zásahu tak z vonkajšej strany, ako aj zo strany samotných uzlov Peer-to-Peer (P2P) siete. Najčastejšou aplikáciou technológie blockchainu je použitie ako účtovná kniha kryptomien, ktorá uchováva transakcie vykonané užívateľmi. Kombinácia s kryptografiou umožňuje zaistiť atomicitu operácií a zabrániť neoprávneným transakciám.

Mnohí z nás sa po prvýkrát stretli s kryptomenami pri nákupe Bitcoinov alebo iných kryptoaktív za fiat peniaze na centralizovanej burze (CEX), ako je Binance alebo Coinbase. Silný étos decentralizácie kryptomien podnietil vývojárov vybudovať decentralizované burzy (DEX), ktoré uľahčujú obchodovanie prostredníctvom fondov likvidity fungujúcich na inteligentných zmluvách. Obchodníci na decentralizovaných burzách (DEX), potom nakupujú a predávajú kryptomeny z týchto fondov namiesto tradičného systému knihy objednávok, kde kupujúci/predajcovia obchodujú priamo medzi sebou. Aby sa vo finančných inštitúciách zabránilo podvodom, napr. tým, že sa zabráni dvojitému odoslaniu tej istej sumy, všetky transakcie prechádzajú cez centrálnu databázu, ktorá uchováva podrobnosti o prevodoch a umožňuje tak následné, prípadne nezabezpečené transakcie, ktoré môžu byť nezabezpečené (Gerald, 2010).

Na to, aby bola bitcoinová transakcia úspešná, musí prevod overiť aspoň šesť ďalších počítačov pripojených k sieti, čo účinne eliminuje možnosť podvodu. Prijemca transakcie sa môže autentifikovať len vtedy, ak má aj súkromný kľúč spojený s verejným kľúčom. Softvér potom porovná páry kľúčov uložené v bitcoinových peňaženkách s údajmi o transakciách v blokoch a vypočíta množstvo Bitcoinov v držbe príslušných užívateľov. Nie je prekvapujúce, že podľa Satoshi Nakamota, tvorca Bitcoinu, "*Bitcoin nie je nič iné ako reťaz digitálnych podpisov*". Podľa Grinberga (2011, online) je *Bitcoin plne digitálnym, anonymným a decentralizovaným platobným nástrojom*. To samozrejme neznamená, že užívateľ, ktorý stojí za anonymným reťazcom transakcií a ktorý presúva finančné prostriedky medzi jednotlivými adresami, možno ľahko identifikovať. V databáze (blockchaine) nie sú žiaľ k dispozícii žiadne informácie o identite užívateľa.

Digitálna stopa (dôkaz), resp. počítačová stopa je podľa SWGDE (Scientific Working Group on Digital Evidence, vedecká skupina zaoberajúca sa digitálnymi dôkazmi v odbore forenznej analýzy digitálnych dôkazov, ktorá vznikla v roku 1998) definovaná ako „akákoľvek informácia s vypovedajúcou hodnotou pre danú relevantnú udalosť, uložená alebo prenášaná v digitálnej podobe“ (Rak, Porada, 2005). Digitálny dôkaz býva definovaný ako „akékoľvek dáta uložené alebo prenesené za použitia počítača, ktoré podporujú alebo vyvracajú teóriu o tom, ako sa čin stal, či ktoré pomáhajú vysvetliť zámery páchateľa, alebo jeho alibi“ (Casey, 2011).

Samozrejme, orgány činné v trestnom konaní nemôžu na lokalizáciu počítačov v Peer-to-Peer (P2P) sietí používať iba dostupné informačné a komunikačné technológie (IKT). V boji proti útočníkom vo virtuálnom svete je potrebné využiť prostriedky spravodajskej činnosti ako aj prostriedky operatívno-pátracej činnosti. Odhaľovanie trestných činov počítačovej kriminality môžeme chápať ako súbor na seba nadväzujúcich policajno-bezpečnostných činností vykonávaných s cieľom poznávania všetkých skutočností, z ktorých je možné vyvodiť odôvodnený záver, že je páchaný, alebo bol spáchaný trestný čin alebo sa jeho spáchanie pripravuje. Je možné konštatovať, že hlavným cieľom týchto činností je odhaliť trestné činy a ich páchateľov. Realizácia procesov odhaľovania a dokazovania neprebíha v laboratórnych podmienkach, naopak sú integrálnou súčasťou širšieho kontextu procesov spoločenského vývoja (Lisoň, 2016). Práve anonymita je jedným z kľúčových prvkov, pre ktorý sú kryptomeny používané páchateľmi trestnej činnosti.

Okrem Bitcoinu sú v internetovej sieti desaťtisíce kryptomien. Mnohé založené len na podvode. Ich rast je hnaný dopredu influencerami a vidinou rýchleho zbohatnutia. Mnohé z týchto „**altcoinov**“ (alternatívnych kryptomien voči Bitcoinu) sú priamymi podvodmi, pričom niektorí odborníci na podvody ich porovnávajú so schémami pyramídovej hry

Obavy a riziká ktoré predstavuje Bitcoin sú najmä: *nedostatok vnútornej hodnoty, riziká pre stabilitu finančného trhu, financovanie organizovaného zločinu, vysoká spotreba energie a finančné riziká pre daňových poplatníkov.*

Ďalším argumentom proti Bitcoinu je, že existuje len vo virtuálnom svete a ak nie je k dispozícii elektrina, ak nie je internetové pripojenie, užívateľ nemá možnosť prístupu k svojim aktívam, pretože bitcoinová peňaženka je prístupná na pevnom disku počítača. Samozrejme, je ťažké predstaviť si svet bez tohto technologického pokroku na dlhší čas, ale v extrémnych prípadoch to môže viesť aj k strate dôvery a znehodnoteniu kryptomien.

Centrálne banky varujú ľudí pred investíciou do kryptomien, a to aj napriek tomu, že napriek vysokej volatilitě má najväčšia kryptomena sveta Bitcoin vysoké zhodnotenie investícií a je považovaná za najviac zhodnocujúce aktívum v histórii obchodovania.

ZÁVER

Pri anonymnom prehliadaní internetu je takmer nemožné identifikovať servery siete, avšak systém má jednu slabinu: *užívateľa*. Väčšina páchatel'ov skôr či neskôr urobí niečo, čo odhalí ich identitu. Tí, ktorí obchodujú s nelegálnymi produktmi, môžu byť trestne stíhaní, pretože skutočným cieľom pohybu Bitcoinov je vždy získať nejaký produkt alebo službu alebo ich premeniť späť na skutočné peniaze. Keďže všetky tieto prvky sú už prítomné vo fyzickom svete, je pravdepodobnejšie, že budú spojené s existujúcou osobou. Bitcoin je možné vymeniť za fiat peniaze a naopak, na niektorých špecializovaných burzách. Tieto internetové stránky vyžadujú, aby sa používatelia pred prístupom k dostupným službám zaregistrovali, a to zadaním používateľského mena, hesla, emailovej adresy. Toto množstvo údajov, ak je starostlivo identifikované, môže stačiť na identifikáciu konkrétnej osoby.

Prevádzkovatelia internetových stránok môžu byť požiadaní o poskytnutie informácií o tom, či osoba, ktorá používa známu bitcoinovú adresu, je registrovaným užívateľom, a ak áno, akú emailovú adresu a používateľské meno poskytla, či aké IP adresy používa na prihlásenie do svojho profilu. Niektorí poskytovatelia internetových služieb tiež vyžadujú, aby registrujúci poskytli údaje o bankovom účte alebo kreditnej karte, z dôvodu uľahčenia neskoršieho bankového prevodu finančných prostriedkov, čo môže neskôr poslúžiť k ich prípadnej identifikácii.

Je teda zrejmé, že *identifikácia osôb zapojených do nezákonného obchodovania* vo virtuálnom svete *nie je úplne beznádejná*, je však nevyhnutné, aby orgány činné v trestnom konaní držali krok s vývojom informačných a komunikačných technológií. Je potrebné prehodnotiť aj právny rámec, či platnú legislatívu, pretože úspešné odhalenie je často možné len v prípade zásahu do súkromia, čo je otázne vzhľadom na jeho invazívny charakter.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. ABRAHAM, M., Studying the patterns and long-run dynamics in cryptocurrency prices. *Journal of Corporate Accounting & Finance*, Dostupné na internete: Studying the patterns and long-run dynamics in cryptocurrency prices - Abraham - 2020 - *Journal of Corporate Accounting Camp; Finance* - Wiley Online Library
2. BIGGS, J., *Who is the Real Satoshi Nakamoto? One Researcher May Have Found the Answer*, 2013, Dostupné na internete: <http://techcrunch.com/2013/12/05/who-is-the-real-satoshi-nakamoto-one-researcher-may-have-found-the-answer/>
3. CASEY, E., *Digital evidence - computer crime: forensic science, computers and the Internet*, 3rd edition, Waltham, MA: Academic Press, 2011, s. 807. ISBN 978-0-12-374268-1
4. CHRISTOU, G., *Cybersecurity in the European Union: Resilience and Adaptability in Governance Policy*, 2016, s. 89, ISBN 978-1-137-40052-9
5. DAVIS, J., *The Crypto-Currency - Bitcoin and its Mysterious Inventor*, 2011, Dostupné na internete: http://www.newyorker.com/reporting/2011/10/10/111010fa_fact_davis
6. GERALD, P. D., *The Economics of Bitcoin and Other Private Digital Currencies*, University of Carlos III, Madrid, ECO-2010-17158 Project, 2014
7. GRINBERG, R., *Bitcoin: An Innovative Alternative Digital Currency*, 2011, Dostupné na internete: <http://ssrn.com/abstract=1817857>
8. FENG MACHAO LIANG, YUANHUI MA, M.I.M. WAHAB, Cryptocurrency volatility forecasting: A Markov regime-switching MIDAS approach, 2020, Dostupné na internete: Cryptocurrency volatility forecasting: A Markov regime-switching MIDAS approach - Ma - 2020 - *Journal of Forecasting* - Wiley Online Library
9. KAREŠ, L., Virtuálna mena ako moderná súčasť majetku účtovnej jednotky, In. *Ekonomika a informatika*, r. XVIII, č. 1, 2020
10. KOVÁČ, S., Bitcoin Volatility Analysis: Deterministic and Probabilistic Approach: Analýza volatility bitcoinu: deterministický a probablistický prístup, *Ekonomické rozhľady: Vedecký časopis Ekonomickej univerzity v Bratislave*, 48(4), str. 357-387

11. LISONĚ, M., *Odhaľovanie a dokazovanie trestných činov všeobecnej kriminality*, Bratislava, Akadémiia Policajného zboru v Bratislave, 2016, ISBN 978-80-8054-673-1
12. MENEZES, A. J., OORSCHOT, P. C., VANSTONE, S. A., *Handbook of applied cryptography*, Boca Raton: CRC, CRC Press Series on discrete mathematics and its applications, 2017, s. 816, ISBN 08-493-8523-7
13. MILLS Matt, *Kryptografia: vysvetlené symetrické a asymetrické kľúčové algoritmy*, 6.4.2021, Dostupné na internete: <https://itigic.com/sk/cryptography-symmetric-and-asymmetric-key-algorithms-explained/>
14. RAK, R., PORADA, V., Vlastnosti digitálných stop a jejich dopady na forenzní šetření, *Soudní inženýrství*. 2005, 16(4), 183–192
15. SCHELL, B. H., MARTIN, C., *Cybercrime: a reference handbook*, Santa Barbara, Calif.: ABC-CLIO, 2004, s. 225. ISBN 978-1-85109-683-1
16. STIERANKA, J, MARKO, M., *Forenzní vědy, právo, kriminalistika - Nový koncept budovania kriminálneho spravodajstva v Slovenskej republike*, Praha, Vysoká škola finanční a správní, a.s., 2/2018, ročník 3., s. 154 – 178
17. EBA (European Banking Authority), *Warning to Consumers on Virtual Currencies*, 2013, <https://www.eba.europa.eu/-/eba-warns-consumers-on-virtual-currencies>
18. EÚ, *Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2013/40/EÚ z 12. augusta 2013 o útokoch na informačné systémy, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2005/222/SVV* (europa.eu)
19. EÚ, *Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/ 713 - zo 17. apríla 2019 - o boji proti podvodom s bezhotovostnými platobnými prostriedkami a proti ich falšovaniu a pozmeňovaniu, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2001/ 413/ SVV* (europa.eu)
20. <https://itigic.com/sk/cryptography-symmetric-and-asymmetric-key-algorithms-explained/>
21. https://www.nukib.cz/download/publikace/podpurne_materialy/vykla_dovy_slovník_KB_3_vydani.pdf
22. Národní centrum kybernetické bezpečnosti České republiky, *Výkladový slovník kybernetické bezpečnosti, Třetí aktualizované vydání*, 2015

23. NBS, http://www.nbs.sk/sk/informacie-pre-media/tlacove-spravy/spravy-vseobecne/detail-tlacovej-spravy/_upozornenie-nbs-bitcoin
24. NÚKIB, https://www.nukib.cz/download/publikace/podpurne_materialy/vykladovy_slovník_KB_3_vydani.pdf
25. SWEDG(Scientific Working Group on Digital Evidence) <https://www.swgde.org/who-we-are>
26. VICAP, <http://www.fbi.gov/hq/isd/cirg/ncavc.html>
27. VICLAS, <http://www.rcmp-grc.gc.ca/tops-opst/viclas-salvac-eng.html>
28. Virtuálna mena ako moderná súčasť majetku účtovnej jednotky | *Economics And Informatics*

(NE)POUŽITELNOSŤ DLT V PROCESOCH SPRÁVY DANÍ¹

(NO) USE CASE FOR DLT IN TAX ADMINISTRATION PROCESSES

MARKO PUTERA²

Abstrakt

Príspevok je zameraný na kritické posúdenie použiteľnosti technológie distribuovanej databázy transakcií (DLT) v procesoch správy daní. Popisuje základné technické a právne problémy, ktoré sú s DLT nevyhnutne späté a konfrontuje filozofickú ale aj praktickú zlučiteľnosť DLT s procesmi správy daní.

Kľúčové slová:

Technológia distribuovanej databázy transakcií, správa daní

Abstract

This paper is focused on critical assessment of the applicability of distributed ledger technology (DLT) in tax administration processes. It describes the basic technical and legal issues that are inevitably connected with DLT and confronts the philosophical as well as practical compatibility of DLT with tax administration processes.

Keywords:

Distributed ledger technology, tax administration

JEL kód: K34

¹ Tento príspevok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-19-0124 „Daňové právo a nové javy v ekonomike (digitálne služby, zdieľaná ekonomika, virtuálne meny)“.

² Mgr. Marko Putera pôsobí ako doktorand na Katedre finančného práva, daňového práva a ekonómie na Právnickej fakulte Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Vo svojej vedeckej činnosti sa zameriava najmä na oblasť kryptoaktív (právne aspekty, zdaňovanie) ako aj na procesnoprávne otázky správy daní. E-mail: putera.marko@proton.me.

ÚVOD

Počas ostatných rokov sa roztrhlo vrece s nápadmi na využitie kryptoaktív a technológie distribuovanej databázy transakcií (ďalej len „DLT“) resp. digitálnych inteligentných zmlúv (ďalej aj „smart kontrakty“). Nadšená (aj odborná) verejnosť hľadala pre kryptoaktíva a DLT mnohé, častokrát až absurdné spôsoby využitia. Slovičko *blockchain* (DLT v užšom slova zmysle) sa stalo tzv. *buzzwordom*, šikovne marketingovo využitým na predaj rôznych „revolučných“ riešení, ktoré boli častokrát zbytočné, neefektívne či predražené (takéto praktiky boli posmešne označované aj ako predaj „blockchainovej polievky“). Kým oblasť právnych aspektov kryptoaktív a ich zdaňovania bola podrobená hlbšiemu skúmaniu a bola predmetom legislatívneho záujmu, implementácia DLT v oblasti verejnej správy bola pertraktovaná skôr ako teoretická zbierka optimistických nápadov, a to síce relatívne frekventovane, no (podľa nášho názoru) bez hlbšej kritickej analýzy zameranej na jej reálnu aplikovateľnosť resp. **efektivitu**. Priznávame, že v minulosti sme predmetnú problematiku nazerali rovnako optimisticky, no dôležitá oblasť, akou je správa daní, si vyžaduje kritickejšiu analýzu. V nasledujúcich kapitolách sa budeme snažiť podrobne a kriticky rozobrať dôvody tohto úsudku, pričom sa zameriame na teoretické ale aj praktické bariéry, ktoré pri konštruovaní jednotlivých návrhov (pravdepodobne) neboli vzaté do úvahy. Medzi najfrekventovanejšie návrhy patria najmä sledovanie dodávateľského reťazca (*supply chain*), spoločný systém dane z pridanej hodnoty (ďalej len „DPH“), vedenie verejných registrov (zoznam daňových dlžníkov a pod.), automatická zrážka dane z príjmov zo závislej činnosti a pod.

Cieľom tohto príspevku je zodpovedanie otázky, či je použitie DLT a smart kontraktov skutočne vhodné a efektívne v procesoch správy daní.

1. TECHNOLÓGIA DISTRIBUOVANEJ DATABÁZY TRANSAKCIÍ (DLT), DISTRIBUOVANÁ DATABÁZA TRANSAKCIÍ (DATABÁZA) A DIGITÁLNE INTELIGENTNÉ ZMLUVY (SMART KONTRAKTY)

Podľa Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/858 z 30. mája 2022 o pilotnom režime pre trhové infraštruktúry založené na technológii distribuovanej databázy transakcií a o zmene nariadení (EÚ) č. 600/2014 a (EÚ) č. 909/2014 a smernice 2014/65/EÚ **DLT je trieda technológií, ktoré podporujú distribuované zaznamenávanie šifrovaných údajov**. Predmetné nariadenie ďalej definuje aj pojem **distribuovaná databáza transakcií** (ďalej len „databáza“), pod ktorým rozumie **informačný archív, v ktorom sa**

uchovávajú záznamy o transakciách a ktorý je zdieľaný v súbore sieťových uzlov DLT a synchronizovaný medzi sieťovými uzlami DLT, pričom využíva mechanizmus konsenzu. Dôležitými znakmi DLT a databázy sú teda decentralizácia a transparentnosť zaznamenaných údajov a ich šifrovanie, ako aj autenticita zabezpečená vybraným typom mechanizmu konsenzu (napr. dôkaz prácou, dôkaz stávkou a pod.). Uvedené vlastnosti sú príznačné pre tzv. verejnú databázu (databáza resp. *blockchain* v pravom slova zmysle), no zároveň je potrebné uviesť, že existujú modifikácie s privátnou databázou, kde sú jednotlivé vlastnosti v rôznej miere modifikované resp. vytlačené do úzadia.

Podstatnou charakteristikou všetkých návrhov implementácie DLT v oblasti verejnej správy je, že majú byť realizované prostredníctvom **digitálnych inteligentných zmlúv** (*smart contracts*), ktoré sú evidované v databáze. Nick Szabo definoval smart kontrakt ako „*počítačový transakčný protokol, ktorý vykonáva zmluvné podmienky.*“ Podľa Szaba „*všeobecným cieľom návrhu smart kontraktu je uspokojiť bežné zmluvné podmienky (ako sú platobné podmienky, záložné práva, dôvernosť a dokonca vynútiteľnosť), minimalizovať škodlivé a náhodné výnimky a minimalizovať potrebu dôveryhodných sprostredkovateľov. Súvisiace ekonomické ciele zahŕňajú zníženie strát z podvodov, náklady na arbitráž a vymáhanie a iných transakčných nákladov.*“ (Szabo, 1994) Zjednodušene povedané, ide o zmluvy vo forme počítačových programov, ktorých základným **cieľom je odstránenie potreby sprostredkovateľa**. Tieto zmluvy sú v podobe zdrojového (počítačového) kódu **zaznamenané v databáze** (jednoduchšie smart kontrakty môžu byť realizované aj prostredníctvom hardvéru či softvéru; využitie smart kontraktov tak ako ich poznáme dnes sa viaže predovšetkým ku kryptoaktívam resp. k DLT, preto na účely tohto príspevku budeme hovoriť len o **smart kontraktoch v užšom slova zmysle – smart kontraktoch evidovaných v databáze na báze DLT**), ktorý zabezpečuje ich automatickú realizáciu v prípade naplnenia vopred stanovených (naprogramovaných) podmienok (Hrabčák, 2021, s. 32). Kľúčovou vlastnosťou smart kontraktov je ich vykonanie v zmysle zásady „(zdrojový) **kód je zákon**“, a teda nie je potrebné sa spoliehať na tretiu stranu, vôľu účastníkov plniť či nebodaj právny systém, ale naopak, vykonajú sa autonómne, objektívne a včas (Song, 2018). Uvedená zásada zároveň *de facto* vylučuje dodatočné zmeny smart kontraktu, a to ani v prípade dohody oboch zmluvných strán (Hrabčák, 2021, s. 73). Táto skutočnosť predstavuje určitú hranicu (súkromnoprávnej) zásady zmluvnej voľnosti účastníkov smart kontraktu (Hrabčák, 2021, s. 74), ktorej by si mali byť zmluvné strany vedomé pred jeho uzatvorením.

Ak sa pozorne pozrieme na základnú charakteristiku a ciele smart kontraktov, musíme sa zamyslieť nad otázkou, či vôbec sú (filozoficky) zlučiteľné s oblasťou verejnej správy. V súkromnoprávnej oblasti je snaha odstrániť sprostredkovateľa logická – vynechaním tretej strany (agent, banka, notár, exekútor a pod.) majú zmluvné strany šancu ušetriť náklady a zabezpečiť automatické plnenie zmluvy. Vo verejnoprávných vzťahoch sa však uplatňuje princíp nadriadenosti a podriadenosti, kde zákon resp. orgán verejnej moci jednostranne (priamo) ukladá povinnosti podriadenej strane (napr. daňovému subjektu). V takýchto vzťahoch sa spravidla sprostredkovateľ v pravom slova zmysle nevyskytuje (napr. zamestnanec správcu dane nie je sprostredkovateľom, ale koná za správcu dane). Rovnako (deklarované) nezvratné vykonanie transakcií nie je vždy želaným javom, napr. v prípade procesného pochybenia správcu dane, alebo neúmyselného poskytnutia nesprávnych údajov daňovým subjektom. Zefektívnenie procesov prostredníctvom digitalizácie je želané, no digitalizácia sa môže uskutočniť v rôznych formách, pričom DLT a smart kontrakty sú len jedny z mnohých a nie vždy efektívnych foriem.

2. PROBLÉMY DLT A SMART KONTRAKTOV

2.1. *Oracle problem*

Názov tohto problému má pôvod v mytológii a spája sa predovšetkým s **osobou** ktorá predpovedá budúcnosť – orákulum (príp. samotnou **predpoveďou** či prípadne **miestom**, kde k predpovedi dochádzalo), pričom išlo spravidla o osoby, ktoré požívali v spoločnosti vysokú autoritu, v dôsledku čoho sa na neho obracali najmä významne postavení ľudia, keď potrebovali radu o dôležitých otázkach štátu, vojenských výpravách, ale aj otázkach náboženstva či morálky (Magdolen, 2006, s. 185). Z uvedeného vyplýva, že výrok orákula, hoc častokrát nejasný a mysteriózny, bol považovaný za nespochybniteľnú pravdu, ktorá častokrát priamo ovplyvňovala vývoj udalostí a teda, či konkrétna udalosť (napr. vojna) nastane alebo nie.

Oracle problem je **prirodzenou a nevyhnutnou súčasťou** realizácie smart kontraktov. Brian Curran definuje *oracle problem* ako konflikt **bezpečnosti, autenticity a dôvery** medzi **orákulami** (tretími stranami) a **vykonávaním smart kontraktov bez potreby dôvery k tretej strane** (*trustless execution of smart contracts*) (Curran, 2018).

Nakoľko smart kontrakty sa realizujú automaticky, na základe splnenia podmienok stanovených v zdrojovom kóde, na ich realizáciu je potrebné prijať

podnet, ktorý deklaruje splnenie týchto podmienok a realizáciu spustí. Smart kontrakty sa uskutočňujú v digitálnom svete, no podmienky pre ich realizáciu častokrát súvisia s javmi dejúcimi sa v reálnom svete, prípadne je podmienkou samotné uskutočnenie určitého javu. Prepojenie digitálneho a reálneho sveta a dodávanie informácií obligátnych pre realizáciu smart kontraktov v tomto kontexte zabezpečuje tzv. **orákulum**. Orákulom sú dátové zdroje z externého prostredia (systémy, evidencie a pod.), ktoré získavajú, overujú a následne dodávajú do databázy určité informácie (Ekberts, 2017, s. 6). Tieto informácie sú potrebné na vyhodnotenie splnenia špecifických podmienok stanovených v zdrojovom kóde a následnú realizáciu konkrétnych smart kontraktov. Z uvedeného dôvodu je preto nevyhnutné, aby orákulum dodávalo do databázy relevantné, pravdivé a úplné informácie. Výsledkom je, že **smart kontrakt je závislý na overení udalostí v reálnom svete prostredníctvom tretej strany vo forme orákula** (Bal, 2019, s 19), čo je hlavným kameňom úrazu, a čo do istej miery možno označiť ako paradoxné, vzhľadom na snahu smart kontraktov o odstránenie tretej strany. Je dôležité si uvedomiť, že databáza ako taká neoveruje presnosť ani spoľahlivosť zapísaných údajov (teoreticky možno v databáze evidovať aj úplné nezmysly), čo znamená, že túto úlohu musí zabezpečiť mechanizmus konsenzu a orákulá. V iných odvetviach v ktorých je DLT využívaná (kryptoaktíva) sa celý ekosystém odohráva len v digitálnom svete, preto nie je potrebné overovať údaje z reálneho sveta a autentickosť údajov zabezpečuje len mechanizmus konsenzu.

Oracle problem odкрýva niekoľko kritických slabín smart kontraktov, ktoré sú prepojené s javmi v reálnom svete. Hlavnou rizikovou oblasťou je **správnosť dodaných údajov**, ktorá súvisí s ďalším obdobným problémom, tzv. problém byzantských generálov. Môže totiž nastať situácia, kedy v dôsledku chyby na strane orákulí **nebudú** do databázy **dodávané správne údaje** resp. budú dodávané **zmanipulované údaje**. Ak by aj orákulá boli dôveryhodné (bez rizika kompromitácie), môžu pracovať s **údajmi, ktoré boli pozmenené** a napriek svojej dôveryhodnosti „nechtiac“ do databázy dodajú nepravdivé údaje. V ďalšom prípade môžu byť údaje dôveryhodné, ba dokonca overené, avšak orákulum nemusí so smart kontraktom fungovať správne, napr. v dôsledku **technickej chyby** v zdrojovom kóde (Caldarelli, 2020). Všetky uvedené situácie môžu nastať v dôsledku **úmyselnej manipulácie** prípadne v dôsledku **poruchy**. V dôsledku zachovania kontinuity textu právne otázky vyplývajúce z popísaných skutočností zhrnieme nižšie.

2.2. Konštrukcia zdrojového kódu

Súvisiacim rizikom je riziko pochybenia pri konštrukcii v zdrojového kódu. Rozdiel medzi právnym jazykom (ktorý častokrát musí podliehať zložitému výkladu) a striktným programovacím jazykom môže spôsobovať značné nedorozumenia medzi tým čo bolo zamýšľané a tým, čo bolo implementované. Aj nebadateľná chyba v zdrojovom kóde môže znamenať (**relatívne**) nezvratnú transakciu, ktorá môže byť v priamom rozpore s tým, čo zmluvná strana právnym úkonom zamýšľala. Ďalšiu komplikáciu predstavuje skutočnosť, že chybu častokrát zmluvné strany objavia až v momente, kedy sa mal smart kontrakt vykonať, no jeho výsledok je buď nesprávny, prípadne žiadny (Bal, 2019, str. 18), a náprava tým pádom ostáva na ľubovôli druhej strany, prípadne na následnom domáhaní sa práva súdnou cestu - avšak v reálnom svete.

Pri nezvratnosti transakcie sme zámerne použili slovo relatívne, čo súvisí s azda najspektakulárnejším prípadom pochybenia pri programovaní zdrojového kódu - tzv. *The DAO „hack“*, v ktorom sa neznámemu programátorovi podarilo z projektu DAO vďaka medzere v zdrojovom kóde vybrať takmer 60 miliónov dolárov v kryptoaktíve ether. Prísne vzaté, **podľa deklarovanej zásady smart kontraktov je kód zákon**, ergo táto osoba využila možnosť, ktorú zdrojový kód umožňoval, ergo konala v súlade so zákonom. Takéto nazeranie však v právnom prostredí (obzvlášť vo verejnom práve) nie je možné pripustiť. Po búrlivej (principiálnej) diskusii bola napokon vykonaná retroaktívna zmena v databáze, ktorá zvrátila transakčnú históriu a odstránila chybu v zdrojovom kóde. Tento centralistický zásah do dovedy nezmeniteľnej transakčnej histórie znamenal o. i. symbolické úmrtie politickej vízie The DAO, **prelomenie zásady kód je zákon** a nebezpečný precedens, že v prípade dostatočnej politickej sily (bez ohľadu na ušľachtilosť cieľa) môže byť decentralizácia „odsunutá na druhú koľaj“ a kohokoľvek majetok môže byť *de facto* skonfiškovaný. Tento v skutku hellerovský obrat predstavuje výstražný prst pre všetky osoby, ktoré sa bez zvýšenej obozretnosti chystajú implementovať IT riešenia založené na DLT a smart kontraktoch do svojich procesov, prípadne svoj majetok do smart kontraktu uzamknúť.

Vo všeobecnosti platí pravidlo, že čím komplexnejšia zmluva, tým zložitejšie je jej správne naformulovanie, a to vo fyzickej podobe, tobôž vo forme zdrojového kódu (Song, 2018). Kým v prípade bežných zmlúv bola potrebná len znalosť práva, v prípade smart kontraktu potrebujeme navyše znalosť programovania, nakoľko takáto forma zmlúv má interdisciplinárny charakter. Aj teoretické scenáre pripúšťajúce realizáciu smart kontraktov v bežnom živote (v

súkromnom práve) v konečnom dôsledku počítajú s právnou asistenciou, či už notára alebo advokáta (Hrabčák, 2021, str. 78). Napokon, po dôkladnej analýze, autori spravidla dospievajú k záveru, že smart kontraktmi možno efektívne riešiť len plne digitalizované právne vzťahy (pozri Bal, 2019, str. 15; Song, 2018; Zábranský, 2019). O to nepravdepodobnejšie sa javí aplikácia v procesoch správy daní.

2.3. Právne problémy DLT a smart kontraktov

Praktickou komplikáciou v oblasti smart kontraktov je **osobitná regulácia** niektorých právnych úkonov v dôsledku čoho sú okrem smart kontraktu závislé aj na iných procesoch (Song, 2018). Typickým príkladom je **predaj nehnuteľnosti**. Tento právny úkon má tak závažné dopady, že pre ochranu zmluvných strán zákonodarca zaviedol sprísnenú formu tohto právneho úkonu (písomná forma, úradne overené podpisy, podpisy zmluvných strán na jednej listine a pod.) ako aj osobitný procesný postup (okrem uzatvorenia zmluvy je potrebný aj vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností vykonávaný príslušným okresným úradom). Hoc by zmluvné strany v súčasnosti uzatvorili zmluvu o prevode vlastníckeho práva k nehnuteľnosti vo forme smart kontraktu, ktorý by sa realizoval, *de iure* by žiadne účinky nenastali. Právna úprava by musela prejsť výraznou a veľmi komplexnou zmenou, aby takéto právne úkony mohli vyvolávať zamýšľané právne účinky. Z doposiaľ zverejnených výsledkov prác na rekodifikácii súkromného práva vyplýva, že pripravovaná právna úprava medzi spôsoby uskutočnenia prejavu vôle zaradzuje aj **prejav vôle prostredníctvom automatizovanej činnosti elektronického alebo iného systému** (výslovne alebo inak, ak toto konanie alebo opomenutie nevzbudzuje pochybnosti o tom, čo chcela konajúca osoba prejavíť). Podľa odôvodnenia navrhovateľov však ide napr. o prípady predajných automatov, internetových služieb, ale aj umožnenia vstupu do dopravného prostriedku otvorením dverí, nakoľko sa tieto činnosti aj dnes dali považovať za prejavy vôle, no ich explicitným zakotvením do zákona sa má vyriešiť sporná otázka tzv. faktických zmluvných vzťahov. Nie je teda úplne jasné, či v rámci mierne extenzívneho výkladu je možné pod toto ustanovenie subsumovať aj smart kontrakty. Navyše, ak by aj právna úprava bez ďalšieho umožňovala prevod tokenizovanej nehnuteľnosti (tokenizácia je metóda konvertovania práv k aktívu do tokenu, ktorý reprezentuje konvertované práva v databáze na báze DLT) vykonaním smart kontraktu, samotný prevod ako taký by sa síce udial nesmierne rýchlo, no jeho samotná realizácia nemusí ovplyvniť dianie v reálnom svete (napr. pôvodný

vlastník nehnuteľnosti sa po jej predaji odmietne odsťahovať). Bez zapojenia tretej strany (štátnej moci, v tomto prípade napr. katastrálne konanie, právoplatné a vykonateľné súdne rozhodnutie resp. činnosť súdneho exekútora, ktorý dohliadne na vypratanie nehnuteľnosti) nie je plnenie smart kontraktu skutočne zabezpečené.

V súvislosti s *oracle* problémom vyvstávajú právne otázky týkajúce sa **platnosti právnych úkonov**. Ak dôjde k automatickému plneniu smart kontraktu na základe chybných dát, bude tento úkon považovaný za platný, alebo dôjde k bezdôvodnému obohateniu? Bude pri posudzovaní tejto otázky zohľadnené, či k chybe došlo úmyselne (zmanipulovaním dát, úmyselná chyba v kóde) alebo neúmyselne (technická chyba, neúmyselná chyba v kóde a pod.)? Bude postačovať na uzatvorenie zmluvy (v prípadoch, kedy nie je zákonom vyžadovaná sprísnená forma) len faktické uzamknutie tokenu v smart kontrakte alebo bude potrebné uzatvoriť aj písomnú resp. ústnu zmluvu obsahujúcu vôľu zmluvných strán v zrozumiteľnej podobe? A ak sa zmluvné strany budú musieť domáhať svojej ochrany v reálnom svete, akým spôsobom budú tieto prípady posudzovať súdy (z dôvodu komplexnosti témy predpokladáme zapojenie znalcov z mnohých odvetví)? V zásade zastávame názor, že v prípadoch, kedy nie je pre uzatvorenie zmluvy zákonom vyžadovaná sprísnená forma právneho úkonu (napr. predaj hnutel'nych vecí), je možné smart kontrakt považovať za platný. Je však dôležité poznamenať, že prípadné dokazovanie omylu vo vôli, resp. úmyselného podvodu (úmyselná diera v zdrojovom kóde) bude extrémne náročné. Z uvedených dôvodov sa javí ako vhodným (no nie praktickým) riešením súčasne využiť asistenciu notára či advokáta, pre zabezpečenie správneho výkladu vôle zmluvných strán, ako aj samotného smart kontraktu (Hrabčák, 2021, str. 78). Viac svetla a právnej istoty do tejto oblasti možno vnesie završenie rekodifikačných prác v oblasti súkromného práva vo forme prijatia dlho očakávanej legislatívy.

Zároveň je dôležité zamyslieť sa aj nad **dynamickosťou procesov správy daní**. Ak daňový subjekt uvedie údaj, ktorý sa zaznamená do databázy a správca dane bude mať o ňom pochybnosti, môže iniciovať daňovú kontrolu. Následne môže prebehnúť vyrubovacie konanie, (a zároveň môže byť vydané predbežné opatrenie a začaté daňové exekučné konanie) a subjekt sa môže domáhať ochrany svojich práv pred súdom, kde môže prebehnúť ďalší proces. Čo ak sa v rámci opravných prostriedkov preukáže, že daňový subjekt resp. správca dane do evidencie zapísali nesprávne údaje? Akým spôsobom bude spätne možné údaje v databáze zmeniť, ak sú všetky transakcie v databáze navzájom prepojené

v reťazci blokov? Bude správca dane robiť neustále retroaktívne zásahy ako vývojári v prípade The DAO „hack“?

Ďalšia praktická právna komplikácia pramení z **charakteru držby tokenu**, ktorý je v databáze reprezentantom predmetu tokenizácie. Zabudnutie, strata či krádež súkromných kľúčov, ktoré zabezpečujú možnosť dispozície s tokenom, v zásade (do istej miery prelomené v prípade *The DAO „hack“*) znamená jeho nenávratnú stratu (v digitálnom priestore). Je však žiadúce, aby určitá okolnosť výlučne v digitálnom svete nenávratne ovplyvnila stav v reálnom svete? Ak dôjde ku krádeži súkromných kľúčov k tokenu reprezentujúcemu nehnuteľnosť, znamená to, že zloděj sa stáva vlastníkom nehnuteľnosti? Ide tým pádom o zdaniteľnú udalosť? Má okresný úrad vykonať na základe tohto prevodu tokenu zmenu vlastníkov v katastri nehnuteľností? Bude vôbec okresný úrad prevádzkovať takúto databázu resp. bude mať právo nejakým spôsobom do nej zasahovať? DLT nerozoznáva právne či protiprávne úkony a preto na vyššie položené otázky odpovedá kladne, avšak v reálnom svete nie je možné dopustiť takýto „počítačový formalizmus“. V reálnom svete spravidla existuje centrálna autorita, ktorá môže určitým spôsobom situáciu vyriešiť napr. vydaním nových prihlasovacích údajov do internetbankingu, vydaním rovnopisu rozhodnutia, umorením listiny, faktickým zadržaním majetku silovými zložkami a navrátením poškodenému a pod., čo v decentralizovanom systéme nie je možné. Ak uznáme, že v právnych vzťahoch v reálnom svete je potrebné zachovať možnosť zjednania nápravy, musíme prirodzene dospieť k názoru, že tieto právne vzťahy nemôžu fungovať v plne decentralizovanom systéme. A ak uznáme, že pre procesy správy daní nepotrebujeme decentralizovaný systém, potrebujeme potom DLT?

3. (NE)POUŽITELNOSŤ DLT PRI SPRÁVE DANÍ

Na úvod si dovoľíme uviesť niekoľko empirických skúseností, ktoré nám môžu našepkať, aká je šanca pre efektívne uplatnenie DLT v procesoch správy daní. O využitie privátnej databázy fungujúcej na DLT sa v súkromnom sektore pokúšali mnohé gigantické svetové spoločnosti ako Microsoft či IBM v spolupráci s Maersk. Napriek tomu, že na výskum a vývoj DLT riešení boli minuté miliardy dolárov, nenašiel sa žiadny škálovateľný produkt, ktorý by mal technologický či obchodný zmysel (Higginson a Nadeau a Rajgopal, 2019, s. 41) a aj projekty uvedené na trh (napr. TradeLens, DLT platforma pre zásobovací reťazec od IBM a Maersk) boli zastavené z dôvodu absencie záujmu. Možnosti využitia DLT skúmal aj štát Vermont, no ani táto štúdia nepriniesla iné závery –

konštatovanie neefektivity, nezabezpečenie autenticity dát zapísaných v databáze, neposkytnutie možnosti úschovy dokumentov (len výstup z kryptografickej hašovacej funkcie - haš) a pod. (Condos a Sorrell a Donegan, 2016, s. 20).

DLT je (musí byť) zo svojej podstaty (v dôsledku decentralizácie) pomalá a drahá. Zvyšovanie škálovateľnosti a znižovanie nákladov zákonite znižuje decentralizáciu a bezpečnosť (tento jav sa nazýva aj *blockchain trilemma*). Z uvedených dôvodov musí byť účel využitia DLT natoľko zásadný, že to ospravedlňuje vysoké náklady a stratu efektivity (Ammous, 2021, s. 272). **Pokiaľ** však na tento účel **nie je nevyhnutné využitie decentralizovaného riešenia, nie je potrebné použiť DLT**, ale akúkoľvek (centralizovanú) formu zdieľanej databázy s dostatočnými bezpečnostnými prvkami (cloud, digital workflow, digitálne podpisy a pod.).

Správu daní, ako postup súvisiaci so správnym zistením dane, zabezpečením jej úhrady, ako aj ďalších činností podľa platnej právnej úpravy, **vykonáva správca dane**, ktorý je orgánom verejnej moci a zastupuje v predmetnej agende štát. **Správca dane je teda centralizovaný orgán s výlučnou právomocou danou zákonmi**, čo je prvý filozofický rozpor týkajúci sa použitia DLT. Je jasné, že správca dane pri svojej činnosti nemôže využívať decentralizované riešenia, nakoľko by musel svoju činnosť, napr. kontrolu podaní daňového subjektu *de facto* v rozpore so (aktuálne platným) zákonom delegovať na ďalšie subjekty. Decentralizácia je v tomto prípade prípustná len v rámci organizačnej štruktúry finančnej správy, čo je však logický nezmysel, nakoľko ide stále o jednu centralizovanú entitu. Pokiaľ ide o uchovávanie dát resp. záznamov týkajúcich sa správy daní, tie v zásade podliehajú **daňovému tajomstvu** a preto nie je možné ich voľne distribuovať medzi iné subjekty. Decentralizácia sa v tomto smere môže týkať len lepšieho zálohovania dát na viacerých miestach, čo však nesúvisí s DLT. Skúsme si tieto základné rozpory ilustrovať na praktických príkladoch návrhov využitia DLT pri správe daní.

Jedným z najfrekvencovanejších nápadov bolo využitie DLT v **sledovaní dodávateľského reťazca (*supply chain*)**, pričom tieto riešenia mali byť využité pri správe daní ako nástroj na efektívnejšiu správu DPH, ale aj pri správe ciel. Tento nápad sa ukázal ako nepraktický a neefektívny. Jednou z praktických komplikácií je skutočnosť, že preprava tovaru a súvisiace procesy sú vykonávané až príliš rozmanito (napr. prevzatie zásielky v dodávateľskom reťazci môže byť zaznamenané rôznymi kanálmi – skener či rôzne aplikácie, ale aj telefonicky či prostredníctvom komunikačnej aplikácie Whatsapp), čo znemožňuje jednotné evidovanie dát v databáze. Technickým problémom je, že zásielka so sebou nesie

priveľa informácií, napr. či bolo zaplatené clo, či bola zaplatená DPH, čo je vo vnútri, kedy zásielka prišla resp. odišla, čo predstavuje veľké množstvo rôznorodých dát, ktoré je potrebné uchovať, ale najmä zabezpečiť ich korektnosť. Hlavným právnym problémom je otázka platného právneho stavu a zodpovednosti za zaznamenané údaje. Vzťahuje sa na údaje v databáze prezumpcia správnosti? Kto bude zabezpečovať sieť a akú bude mať motiváciu udržiavať zabezpečenie siete? Akým spôsobom majú uzly skontrolovať, či orákulum (napr. zamestnanec v prístave v Srí Lanke) zaznamenal údaje do databázy správne? Ide o bežné praktické otázky, s ktorými sa stretávame aj v súčasnosti (bez použitia DLT). Aký prínos by teda mala DLT mať pre správu daní, ak nedokáže vyriešiť aktuálne problémy, naopak, pridáva ďalšie?

Zaujímavým konceptom bol **spoločný systém dane z pridanej hodnoty (VATCoin)** navrhnutý Ainsworthom, Alwohaibim a Cheethamom pre štáty Rady pre spoluprácu arabských štátov Perzského zálivu (Ainsworth a Alwohaibi a Cheetham, 2016). DPH by sa v tomto systéme presunulo do digitálneho prostredia – distribuovanej databázy, v ktorej členské štáty plnia funkciu uzlov a v ktorej by boli zaznamenávané všetky zdaniteľné transakcie medzi daňovými subjektmi. Transakcie mali byť vykonávané prostredníctvom smart kontraktov, DPH mala byť vyplácaná výlučne v tokene VATCoin, ktorý by nebol zameniteľný za konvenčnú menu (túto možnosť by mal len štát). Bezpečnostné algoritmy by mali zachytávať a pozastavovať podozrivé transakcie v reálnom čase, pričom v prípade napr. kybernetického útoku by „ukradnuté“ VATCoin-y by bolo možné centralizovaným zásahom „zneplatniť“ a navrátiť pôvodnému majiteľovi. Základným problémom je však opäť korektnosť dát, ktoré sú do databázy vložené (*oracle problem*). Bezpečnostné algoritmy sú v rámci správy daní využívané aj v súčasnosti. Pokiaľ dôjde k podozreniu z neoprávnenej žiadosti o vrátenie nadmerného odpočtu, môže byť začatá daňová kontrola (uskutočnená v reálnom svete). Algoritmus môže pozastaviť vyplatenie nadmerného odpočtu DPH (vo VATCoin-e), avšak tento algoritmus nedokáže posúdiť, či v reálnom svete skutočne došlo k transakcii oprávňujúcej daňový subjekt požadovať vrátenie nadmerného odpočtu. Takisto je diskutabilné, že bezpečnosť medzinárodného digitálneho systému DPH majú zabezpečovať uzly prevádzkované jednotlivými štátmi, s rôznym počtom uzlov podľa hrubého domáceho produktu (napr. Saudská Arábia až 19 uzlov, Bahrajn len 1 uzol). V dôsledku nerovnomerného počtu uzlov vznikajú rôzne bezpečnostné riziká, nakoľko k dosiahnutiu konsenzu je potrebná 75% väčšina hlasov a napr. Saudská Arábia v spojení so Spojenými Arabskými Emirátmi dosahujú takmer 71%.

Zaujímavou otázkou je, akým spôsobom by bolo možné riešiť spory resp. zvrátiť nekorektné transakcie v prípade prehlasovania ostatných štátov, prípadne aká autorita by o spore rozhodla.

Veľmi častým nápadom je **implementácia DLT v oblasti verejných registrov** (kataster nehnuteľností a pod.). V prípade správy daní by mohlo ísť napr. o zoznam daňových dlžníkov, či iné informačné zoznamy, zverejňované na webových stránkach finančnej správy. V tomto prípade je podľa nášho názoru otázna najmä efektivita takéhoto riešenia. Informačné zoznamy sú centralizovane vedené a zverejňované v jednoduchých formách zoznamov (.xml). Aký zmysel by pre správcu dane malo vedenie v databáze na báze DLT, kde je potrebné mať zabezpečenú infraštruktúru uzlov a zvolený mechanizmus konsenzu? Ak bude funkciu uzlov aj tak zabezpečovať správcu dane, z akého dôvodu by mal jednoduchú „excelovskú“ evidenciu nahradiť kvázi decentralizovaným riešením? A napokon, o koľko drahšie by bolo toto riešenie pre správcu dane? Napriek tomu že presné výpočty a dáta nemáme k dispozícii, nie je náročné odhadnúť, že riešenie na báze DLT by bolo s vysokou pravdepodobnosťou komplikovanejšie, drahšie a menej efektívne.

Napokon, možno sa stretnúť aj s nápadmi ako **daňová exekúcia** prostredníctvom smart kontraktov, automatické **strhávanie preddavkov na daň z hrubého príjmu** a podobne. Aj tieto nápady však opätovne narážajú na rovnaké, ale aj ďalšie problémy. Napríklad v daňovom exekučnom konaní je vylúčené navrátenie do pôvodného stavu. Takisto je ťažko predstaviteľné, že by daňový subjekt bol ochotný uzatvoriť smart kontrakt, ktorý by správcovi dane vopred dával možnosť zaistiť jeho prostriedky, prípadne za akých podmienok a v akej výške. O aké prostriedky by šlo, nakoľko by musel byť vytvorený určitý druh DLT tokenu, ktorý by musel byť používaný na platby voči správcovi dane.

Je evidentné, že čím hlbšie sa predmetným nápadom venujeme, tým zložitejšie a závažnejšie otázky sa vynárajú. Na záver si dovoľíme poznamenať, že takmer každý z predmetných nápadov by si okrem veľkých investícií vyžadoval aj **masívne zmeny legislatívy**, pričom niektoré zmeny by museli byť vykonané aj na medzinárodnej úrovni (systém DPH), a to všetko s veľmi neistým, ak nie priam nešťastným výsledkom.

ZÁVER

Digitalizácia je trend, ktorý je nesporne potrebné podporiť, najmä v oblasti verejnej správy. Digitalizáciu však nemožno stotožňovať s tzv. „blockchainizáciou“, teda s aplikovaním DLT do procesov v súkromnom resp. verejnom sektore. DLT, ako konkrétna forma digitalizácie, je technológiou, ktorá môže byť užitočná v prípadoch, kde je potrebné zabezpečiť decentralizované prostredie, v ktorom nie je potrebné dôverovať tretej strane (*trustless*). Uvedené však databáza nedokáže zabezpečiť sama o sebe, ale len v spojení s inými nástrojmi (vhodný mechanizmus konsenzu, motivácia uzlov a pod.).

Napriek tomu, že DLT a smart kontrakty možno aplikovať do rôznych digitálnych procesov, samotná možnosť aplikácie neznamená ich efektívne resp. racionálne využitie. V zásade je postačujúce namiesto DLT použiť jednoduchšie nástroje, ako centralizovanú databázu s použitím dostatočnej miery zabezpečenia a bez potreby zložitého systému DLT (napr. digitálne podpisy, *digital workflow* a pod.). DLT má svoje využitie v plne digitálnych oblastiach (bitcoin), no nie je vhodná pre oblasti, kde je pre realizáciu smart kontraktov nevyhnutné prepojenie s reálnym svetom (*oracle problem*). V opačnom prípade je možné s pravdepodobnosťou hraničiacou s istotou predpokladať množstvo právnych problémov (faktická nevyhnutnosť smart kontraktu, podvod), ako aj technických problémov (chyba v zdrojovom kóde).

Procesy správy daní sú procesy vykonávané centralizovanou entitou so závažnými dopadmi na práva a povinnosti daňových subjektov a iných dotknutých osôb. Tieto procesy sú komplexné, pričom na vydanie konkrétneho rozhodnutia je častokrát potrebné detailnejšie overenie skutočností v reálnom svete. Nie je výnimočné, že o konkrétnom prípade musí rozhodnúť až súdny orgán. Takto dynamické prostredie si vyžaduje iné, flexibilnejšie nástroje ako je databáza na báze DLT.

Empirickým dôkazom o nevhodnosti použitia DLT pri správe daní je aj neúspech súkromných databáz v súkromnom sektore. Napriek miliardovým investíciám a intenzívnemu výskumu neboli svetoví technologickí giganti schopní priniesť užitočné a efektívne riešenie súkromných databáz. Len ťažko sa možno domnievať, že správca dane s neporovnateľne menším rozpočtom, personálnymi kapacitami a legislatívnymi obmedzeniami by bol schopný pre svoje procesy vytvoriť lepšie DLT riešenie ako Microsoft či IBM.

Napriek mnohým (aj zaujímavým) teoretickým konceptom je podľa nášho názoru možné skonštatovať, že z dôvodu právnych a technických problémov, ako

aj evidentnému filozofického rozporu medzi DLT, smart kontraktmi a správou daní, **DLT a smart kontrakty nie sú vhodné nástroje pre procesy správy daní.** Zároveň si dovoľujeme dodať, že doposiaľ nebol predstavený koncept, ktorý by bol schopný vďaka využitiu DLT a smart kontraktov vykonávať procesy správy daní efektívnejšie resp. racionálnejšie, ako za pomoci jednoduchších nástrojov bez použitia DLT alebo smart kontraktov.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. AINSWORTH, R. T. a ALWOHAIBI, M. a CHEETHAM, M., 2016. *VATCoin: the GCC's Cryptotaxcurrency*. In: *Boston University School of Law, Law and Economics Research Paper* [online]. 2016, no. 17-04. [cit. 2023-07-24]. str. 1. Dostupné z: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2916321>.
2. ALLISON, I., 2022. *IBM and Australian Stock Market's Blockchain Projects Failed, a Blow to Private Ledgers*. [online]. [cit. 2023-07-20]. Dostupné z: <https://www.coindesk.com/business/2022/11/30/ibm-and-australian-stock-markets-blockchain-projects-failed-a-blow-to-private-ledgers/>.
3. BAL, A., 2019. *Taxation, Virtual Currency and Blockchain*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International B.V., 291 s. str. 19.
4. CALDARELLI, G., 2020. *Blockchain Oracle Problem*. [online]. [cit. 2023-07-20] Dostupné z: <https://encyclopedia.pub/entry/2959>.
5. CONDOS, J. a SORRELL, W. a DONEGAN, S. L., 2016. *Blockchain Technology: Opportunities and Risks*. [online]. [cit. 2023-07-24]. Dostupné z: <https://legislature.vermont.gov/assets/Legislative-Reports/blockchain-technology-report-final.pdf>.
6. CURRAN, B., 2018. *What are Oracles? Smart Contracts, Chalinlink & „The Oracle Problem“*. [online]. [cit. 2023-07-20] Dostupné z: <https://blockonomi.com/oracles-guide>.
7. DUPONT, Q., 2017. *Experiments in Algorithmic Governance: A History and Ethnography of 'The DAO,' a Failed Decentralized Autonomous Organization*. In CAMPBELL-VERDUYN, M. (Ed.). *Bitcoin and Beyond: Cryptocurrencies, Blockchains, and Global Governance (1st ed.)*. London: Routledge. 212 s.
8. EKBERTS, A., 2019. *The Oracle Problem - An Analysis of how Blockchain Oracles Undermine the Advantages of Decentralized Ledger Systems*. In *Organizations & Markets: Policies & Processes eJournal*, 2017, s. 6 [online]. [cit. 2023-07-21] Dostupné z: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3382343>.

9. EY, 2019. *Štúdia možností a potenciálu technológie „blockchain“ pri zlepšovaní eGovernment riešení.* str. 84. [online]. 111 s. [cit. 2023-07-20] Dostupné z: https://www.vicempremier.gov.sk/wp-content/uploads/2019/06/UPPVII-blockchain-studia-v2_3-20190318.pdf.
10. HACIOGLU, U., 2019. *Blockchain Economics and Financial Market Innovation. Financial Innovations in the Digital Age.* Cham: Springer International Publishing, 586 s. str. 27.
11. HASSAN, S. a DE FILIPPI, P., 2021. *Decentralized Autonomous Organization.* In: Internet Policy Review. vol. 10, y. 2021, i. 2, DOI: <https://doi.org/10.14763/2021.2.1556>.
12. HIGGINS, S., 2016. *Vermont Says Blockchain Record-Keeping System Too Costly.* [online]. [cit. 2023-07-20]. Dostupné z: <https://www.coindesk.com/markets/2016/01/20/vermont-says-blockchain-record-keeping-system-too-costly/>.
13. HIGGINSON, M. a NADEAU M. a RAJGOPAL, K., 2018. *Blockchain's Occam problem.* In: *McKinsey on Payments.* McKinsey. S. 41-47. [online]. [cit. 2023-07-21]. Dostupné z: <https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/blockchains-occam-problem>.
14. HRABČÁK, L. a kol., 2021. *Blockchain technológia ako činiteľ (faktor) ovplyvňujúci súčasnú podobu práva.* Košice: ŠafárikPress, 116 s. str. 32, 73, 74.
15. LEMIEUX, V., 2016. *Blockchain for Recordkeeping; Help or Hype?* 30 s. [online]. [cit. 2023-07-21]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/309414276_Blockchain_for_Recordkeeping_Help_or_Hype.
16. MAGDOLEN, D., 2006. *Mytológia: ilustrovaný sprievodca svetovými mýtmi a legendami.* Bratislava: Perfekt, 688 s., str. 185, ISBN 8080463328.
17. MEIER, J. a SCHUPPLI, B., 2019. *The DAO Hack and the Living Law of Blockchain.* In: DAL MOLIN, A. (Hrsg.). *Apariuz Xx Digitalisierung - Gesellschaft - Recht.* 1. Auflage ed. Zürich: Dike Verlag Zürich; 2019. 528 s. str. 33.
18. MORRISON, R. a MAZEY, N. C. H. L. a WINGREEN, S. C., 2020. *The DAO Controversy: The Case for a New Species of Corporate Governance?* str. 6 [online]. [cit. 2023-07-21]. Dostupné z: <https://doi.org/10.3389/fbloc.2020.00025>.
19. PRITZKER, Y., 2020. *Vynález jménem Bitcoin.* Praha: Braiins Systems. 114 s. str. 89.

20. PUTERA, M., 2020. *Kryptomeny a ich využitie pri zdaňovaní*. Diplomová práca. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta. 2020. 69 s. [online]. [cit. 2023-07-24] Dostupné z: <https://opac.crzp.sk/?fn=detailBiblioForm&sid=8DB42373D07F62A0DCAD25DA4370&seo=CRZP-detail-kniha>.
21. PUTERA, M., 2022, *Tokenizácia obchodných spoločností*. In: KNOLL, V. a HABLOVIČ, J. a VNENK, V. (eds.), 2022. *Naděje právní vědy 2021: Právní vědy v praxi*. Prvé vydanie. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni. XVI, 1176 s., str. 180-194, ISBN 978-80-261-1048-4.
22. SONG, J., 2018. *The truth about Smart Contracts*. [online]. [cit. 2023-07-19] Dostupné z: <https://jimmysong.medium.com/the-truth-about-smart-contracts-ae825271811f>.
23. SZABO, N., 1994. *Smart Contracts*. [online]. [cit. 2023-07-19] Dostupné z: <https://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart.contract.s.html>.
24. THE BRITANNICA DICTIONARY., 2023. *Oracle*. [online]. [cit. 2023-07-19] Dostupné z: <https://www.britannica.com/dictionary/oracle>.
25. YAGA, D. et al., 2018. *Blockchain Technology Overview*. str. 32 [online]. [cit. 2023-07-24] Dostupné z: <https://doi.org/10.6028/NIST.IR.8202>.
26. ZÁBRANSKÝ, A., 2019. *Úvod do smart kontraktů. Část I*. [online]. [cit. 2023-07-24] Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/uvod-do-prava-smart-kontraktu-cast-1-109049.html?mail>.

UNILATERÁLNE DIGITÁLNE DANE A ICH PERSPEKTÍVY¹

UNILATERAL DIGITAL TAXES AND THEIR PERSPECTIVES

SOŇA SIMIĆ BALLOVÁ² – ADRIÁN POPOVIČ³

Abstrakt

Autori v predloženom príspevku približujú podstatu unilaterálnych digitálnych daní okrem iného na podklade prístupu OECD k ich definovaniu. V ďalšej časti príspevku sa autori zaoberajú vymedzením vzájomného vzťahu týchto daňových opatrení a pravidiel Prvého piliera OECD a tento v závere príspevku hodnotia aj v kontexte možných perspektív ich ďalšieho uplatňovania v praxi. Výsledky tohto skúmania predstavujú okrem iného základné rámce aj pre úvahy o digitálnej dani ako o vlastnom zdroji rozpočtu EÚ.

Kľúčové slová:

Digitálna daň, unilaterálne mechanizmy, multilaterálne riešenie, Prvý pilier OECD, vlastné zdroje rozpočtu EÚ

Abstract

In the submitted paper, the authors point out the essence of unilateral digital taxes, among other things, on the basis of the OECD's approach to its definition. In the next part of the paper, the authors deal with the definition of the mutual relationship between these tax measures and the rules of the First Pillar of the OECD, and at the conclusion they evaluate this relationship in the context of

¹ Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-19-0124 a zároveň vznikla ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0485/21: „Súčasnosť a východiská reformovania systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ (právne a ekonomické aspekty aj v kontexte dôsledkov pandémie ochorenia COVID-19)“.

² JUDr. Soňa Simić Ballová, PhD., Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie, Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, email: sona.simic@upjs.sk

³ JUDr. Adrián Popovič, PhD. výskumný pracovník na Katedre daňového práva, finančného práva a ekonómie, Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, email: adrian.popovic@upjs.sk

possible perspectives for their further application in practice. The results of this research represent, among other things, the basic frameworks for reflections on the digital tax as an own source of the EU budget.

Keywords:

Digital tax, unilateral measures, multilateral solution, OECD First Pillar, own resources of the EU budget

JEL kód: K34

ÚVOD

V nadväznosti na rozšírenie poskytovania digitálnych služieb pristúpili jednotlivé štáty v záujme ochrany fiskálnych záujmov k daňovej regulácii týchto nových javov v ekonomike v podobe rôznych tzv. unilaterálnych digitálnych daní. Takého unilaterálne riešenie daňových výziev vyplývajúcich z digitalizácie je však častokrát vymedzené ako dočasné, a to najmä v kontexte prebiehajúcich iniciatív OECD reprezentujúcich multilaterálne riešenie, t. j. riešenie založené na spoločnom prístupe viacerých štátov k danému problému a ktoré presahuje rámce právnych poriadkov a daňových systémov individuálnych štátov.

Riešenie daňových výziev vyplývajúcich z digitalizácie môže mať v konečnom dôsledku podobu unilaterálneho alebo multilaterálneho riešenia. Zohľadňujúc význam bilaterálnych daňových zmlúv v súvislosti s digitálnym zdaňovaním je potrebné venovať osobitnú pozornosť aj bilaterálnym daňovým vzťahom medzi dotknutými štátmi. Táto bilaterálna rovina sa evidentne vymyká z roviny unilaterálneho riešenia a zo systematického hľadiska ju možno na účely tohto príspevku subsumovať skôr pod multilaterálne riešenie. Uvedené spôsoby regulácie zdaňovania digitálnych služieb pritom nemožno posudzovať izolovane.

Hlavným cieľom predloženého príspevku poukázať na vzájomný vzťah unilaterálnych digitálnych daní a multilaterálneho riešenia. Uvedený cieľ sa pokúsime dosiahnuť vymedzením podstaty unilaterálnych digitálnych daní a definovaním tých aspektov multilaterálneho riešenia, ktoré sa unilaterálnych digitálnych daní priamo dotýkajú. Výsledky tohto príspevku reflektujú na projektové úlohy nielen grantového projektu APVV-19-0124 s predmetom výskumu v oblasti daňového práva so zameraním na nové javy v ekonomike, ale v širšom rámci i grantového projektu VEGA č. 1/0485/21 zameraného na skúmanie systému vlastných zdrojov a jeho možnej reformy, a to pokiaľ ide o

zavedenie vlastného zdroja rozpočtu EÚ, ktorý by bol založený na digitálnom zdaňovaní.

1. PODSTATA UNILATERÁLNYCH DIGITÁLNYCH DANÍ

Spoločným znakom unilaterálnych digitálnych daní je, že tieto unilaterálne mechanizmy sú viac či menej prejavom daňovej suverenity štátov v doposiaľ neharmonizovaných oblastiach, pričom sú zamerané na ochranu daňového základu v jurisdikcii, v ktorej sa nachádzajú používatelia služieb (OECDa, 2018, s. 134). Jedným z charakteristických znakov nekoordinovaných unilaterálnych mechanizmov je ich rôznorodosť.

Pri selektívnom skúmaní vybraných unilaterálnych mechanizmov sa možno okrem vymedzenia ich fundamentálnych daňových prvkov zamerať osobitne na posúdenie atribútov vystihujúcich ich podstatu, a to:

- rozsah pokrytých obchodných modelov, resp. digitálnych služieb (jeden vs. viacero obchodných modelov, resp. zdaňovanie digitálnych služieb v širšom rozsahu vs. zdaňovanie digitálnych služieb v užšom rozsahu, t. j. „len“ digitálnej reklamy),
- vymedzenie základu dane (hrubé výnosy vs. zisky) a
- právna kvalifikácia týchto unilaterálnych mechanizmov na účely vymedzenia ich vzťahu k sieti zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia (najmä priama daň z príjmov vs. nepriama obratová daň, prípadne daň hybridného charakteru) (Geringer, 2021, s. 2).

Možno konštatovať, že zavádzanie unilaterálnych opatrení jednotlivými štátmi potvrdzuje záver o potrebe prijatia relevantnej právnej úpravy na riešenie daňových problémov vyplývajúcich z digitalizácie. Na druhej strane však rozdielne prístupy štátov k danej problematike môžu podstatne sťažiť prijatie jednotného riešenia založeného na globálnom konsenze (OECDb, 2018, s. 1). Európska komisia (2021) v Oznámení o zdaňovaní podnikov v 21. storočí sama konštatuje, že nesúrodé opatrenia sú zároveň spôsobilé urobiť už sám o sebe zložitý daňový systém ešte zložitejším.

V súvislosti s unilaterálnymi mechanizmami digitálneho zdaňovania je situácia špecifická aj v tom, že tieto mechanizmy *de iure* predstavujú jednostranné opatrenia zavádzané štátmi individuálne, kedy v tejto oblasti absentuje koordinovaný a/alebo harmonizovaný postup a zároveň tieto mechanizmy *de facto* nadväzujú na doposiaľ vyvinuté nadnárodné iniciatívy.

Nadväznosť unilaterálnych mechanizmov na doposiaľ vyvinuté nadnárodné iniciatívy tkvie v tom, že konštrukcia týchto unilaterálnych mechanizmov v zásade korešponduje s konštrukciou mechanizmov predstavených na nadnárodných úrovniach. V niektorých prípadoch, najmä pokiaľ ide o dane z digitálnych služieb (DST) možno v základných prvkoch tejto dane pozorovať zhodu s európskym Návrhom smernice DST (Popovič – Sábo, 2021, s. 274–289).

1.1 Základné skupiny unilaterálnych mechanizmov podľa OECD

Unilaterálnym mechanizmom digitálneho zdaňovania je venovaná štvrtá kapitola Priebežnej správy OECD z roku 2018 o Daňových výzvach vyplývajúcich z digitalizácie s názvom „Relevantný vývoj daňových politik“. Podľa analýzy OECD z roku 2018 možno unilaterálne mechanizmy digitálneho zdaňovania klasifikovať do nasledovných **štyroch základných skupín** (OECDa, 2018, s. 134):

- 1. Alternatívne uplatňovanie prahových hodnôt stálej prevádzkarne** („*PE thresholds*“), ktoré spočívajú najmä v zmenách a doplneniach, prípadne v extenzívnom prístupe k interpretácii ustanovení regulujúcich podmienky vzniku stálej prevádzkarne, t. j. jedná sa o mechanizmus modifikujúci pravidlá zdrojového zdaňovania príjmov.

Tieto unilaterálne mechanizmy sú koncepcne zamerané na rozšírenie inštitútu stálej prevádzkarne a zároveň na oslabenie požiadaviek jej vzniku, najmä požiadavky „miesta na podnikanie“ a „trvalosti“ tohto miesta, ktoré zotrávajú na fyzickej prítomnosti podniku. Medzi alternatívne prístupy k inštitútu stálej prevádzkarne zaraďuje OECD aj snahy o zakotvenie rôznych faktorov „digitálnej prítomnosti podniku“, ktorých splnenie má preukázať trvalú a účelnú interakciu na ekonomickom živote určitej jurisdikcie. Snahy o ustanovenie nových faktorov digitálnej prítomnosti podniku pritom patria medzi najvýraznejšie zmeny doposiaľ zaužívaných pravidiel zdaňovania príjmov právnických osôb.

Zásadným nedostatkom týchto alternatívnych prístupov k inštitútu stálej prevádzkarne je, že v aplikačnej praxi narážajú na existujúcu sieť bilaterálnych zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia, ktoré majú v individuálnych prípadoch v zásade prednosť pred vnútroštátnymi daňovými predpismi o zdaňovaní príjmov. Tieto unilaterálne mechanizmy tak za aktuálneho stavu nachádzajú svoje uplatnenie najmä v situáciách, kedy im má podliehať podnik, ktorý je daňovým rezidentom štátu, s ktorým

štát, ktorý tento unilaterálny mechanizmus zaviedol nemá uzatvorenú zmluvu o zamedzení dvojitého zdanenia (OECDa, 2018, s. 135 – 139). Do tejto skupiny unilaterálnych mechanizmov patrí napríklad aj snaha o úpravu inštitútu stálej prevádzkarne digitálnej platformy v právnom poriadku SR (Simić, 2022, s. 133 – 146).

- 2. Uplatňovanie zrážkových daní („withholding taxes“),** ktorých všeobecným cieľom je umožniť jurisdikcii zdaňiť určitý príjem pri zdroji aj v situáciách, kedy príjemca tohto príjmu nie je v danej jurisdikcii prítomný.

Zrážkové dane predstavujú osobitný mechanizmus výberu dane, ktorý v určitom zmysle a do určitej miery kreuje výnimku z uplatnenia inštitútu stálej prevádzkarne založenú na alternatívnom vymedzení, resp. rozšírení zdroja príjmu. Zrážková daň sa v niektorých prípadoch môže uplatňovať ako subsidiárny inštitút v kombinácii s digitálnou stálou prevádzkarňou, zatiaľ čo v iných prípadoch sa zrážková daň môže uplatňovať aj ako primárny, resp. samostatný inštitút a nemusí byť naviazaný na existenciu stálej prevádzkarne.

Pri zrážkových daniach možno pozorovať postupné tendencie ich uplatňovania aj vo vzťahu ku špecifickým digitálnym produktom a službám. V tomto zmysle zrážkové dane uvalené napríklad na rôzne typy licenčných poplatkov môžu pokrývať aj platby za používanie alebo poskytnutie práva užívať softvér. Iné zrážkové dane môžu byť uvalené tiež na poplatky za technické služby, čo môže zahŕňať napríklad rôzne služby označované ako cloud computing. Uplatňovanie zrážkových daní zameraných výslovne na platby z titulu vymedzeného okruhu špecifických transakcií je skôr výnimočné. Uviesť však možno napríklad vyrovnávací odvod (*equalisation levy*) navrhovaný Thajskom na platby za online reklamné služby, ktorý podľa OECD vykazuje ekonomicko-právne charakteristiky zrážkovej dane s tým, že je vnútroštátne klasifikovaný ako odvod a nie daň.

Ako bolo uvedené aj pri alternatívach k stálej prevádzkarni, aj unilaterálne mechanizmy spočívajúce v rozšírení uplatňovania zrážkových daní si vyžadujú ich zohľadnenie v zmluvách o zamedzení dvojitého zdanenia. Osobitným problémom zrážkových daní je aj ich uplatňovanie v prípade B2C transakcií, v rámci ktorých by bolo uloženie povinnosti vykonať zrážku dane spotrebiteľom nachádzajúcim sa v mieste poskytnutia služby v praxi zrejme nevykonateľným opatrením (OECDa, 2018, s. 139 – 140).

3. Zavádzanie nových obratových daní („*turnover taxes*“), ktoré sú vyberané z celkových hrubých výnosov z poskytovania určitých digitálnych služieb, pri ktorých sa povinnému subjektu na rozdiel od priamych korporátnych daní neposkytuje možnosť využiť štandardné metódy zníženia daňového základu uplatnením daňových výdavkov (Popovič – Sábo, 2021, s. 283). Digitálne obratové dane sa vyznačujú pomerne extenzívne kreovaným daňovým nexom, ktorý vychádza spravidla z miesta poskytnutia služby a lokalizácie jej používateľov. Často je deklarovaným cieľom vnútroštátnych digitálnych obratových daní nastolenie neutrality a zabezpečenie rovnakých podmienok medzi zahraničnými dodávateľmi tovarov a poskytovateľmi služieb (nerezidentami) a domácimi dodávateľmi obdobných tovarov a poskytovateľmi obdobných služieb (rezidentami). Podľa formálneho vymedzenia ich osobnej pôsobnosti sa tieto obratové dane vzťahujú rovnako na nerezidentské, ako aj rezidentské podniky bez ohľadu na miesto ich usadenia.

Problematickým aspektom obratových daní je najmä vysoká administratívna náročnosť pri správe daní, najmä pokiaľ ide o výber daní od nerezidentských podnikov a na strane daňových subjektov problém s dodržiavaním rôznych predpisov v rôznych štátoch. Zmierniť ťažkopádnosť výberu obratových daní od nerezidentských subjektov by potenciálne mohlo ustanovenie spoločnej zodpovednosti zahraničných podnikov spolu s miestnymi odberateľmi, prípadne ustanovenie povinnosti podávania správ a hlásení zúčastnenými stranami, najmä sprostredkovateľmi (OECDa, 2018, s. 140 – 147).

4. Stanovenie špecifických daňových režimov zameraných na veľké nadnárodné spoločnosti („*specific regimes targeting MNe*“), pri ktorých sa síce nejedná o politiky reagujúce výlučne na digitalizáciu, no niektoré z nich sa dotýkajú priamo aj digitalizovaných podnikov. OECD medzi tieto špecifické daňové režimy zaraďuje napríklad „daň z odklonených ziskov“ („*Diverted Profits Tax*“, resp. „*DPT*“) v Spojenom kráľovstve alebo „daň proti zneužívaniu a presunu ziskov“ („*Base Erosion and Anti-Abuse Tax*“, resp. „*BEAT*“) v USA. Napríklad DPT Spojeného kráľovstva bola zavedená v reakcii na daňové štruktúry nadnárodných spoločností označované ako „*Double Irish Dutch Sandwich*“, najmä na riešenie odklonu ziskov Googlu cez britské spoločnosti do jurisdikcií s nízkou mierou zdanenia (Geringer, 2021, s. 5 – 6). Okrem snahy o nastolenie daňovej rovnosti medzi tradičnými a digitálnymi podnikmi sa jedná o daňový nástroj, ktorý reaguje na praktiky presunu ziskov vo všeobecnosti, vrátane

vyhýbania sa vzniku stálej prevádzkarne a pod (OECDa, 2018, s. 133 – 164).

1.2 Základné skupiny unilaterálnych mechanizmov podľa OECD

Vyššie sme poukázali a zároveň vecne vymedzili podstatu štyroch základných skupín unilaterálnych mechanizmov na podklade prístupu OECD k tejto problematike, ktorý reflektuje pomerne rozsiahly diapazón opatrení jednotlivých štátov. V pragmatickej rovine možno na základe analýzy tých najfrekventovanejších zmien v daňových systémoch jednotlivých štátov identifikovať najmä tri základné druhy týchto unilaterálnych mechanizmov, a to:

- dane z digitálnych služieb (DST);
- dane z digitálnej reklamy (DAT) a
- snahy o modifikáciu inštitútu stálej prevádzkarne (PE), ktoré smerujú k zakotveniu inštitútu digitálnej stálej prevádzkarne, prípadne stálej prevádzkarne digitálnej platformy, a to aj prostredníctvom stanovenia ukazovateľov signifikantnej ekonomickej alebo digitálnej prítomnosti.

Okrem uvedených základných a zároveň aj najčastejšie sa vyskytujúcich unilaterálnych mechanizmov nemožno z dôvodu ich rôznorodosti opomenúť aj vybrané „iné“ druhy unilaterálnych mechanizmov, prostredníctvom ktorých dochádza k zdaňovaniu určitých transakcií v digitálnej ekonomike, avšak nemožno ich priradiť ani k jednému z týchto troch základných druhov unilaterálnych mechanizmov z dôvodu, že vykazujú určité špecifiká. Tieto špecifiká sa môžu prejavovať napríklad v:

- nezvyčajnom rozsahu pôsobnosti (napr. online gambling),
- zameraní len na špecifické obchodné modely (napr. kolaboratívne platformy),
- osobitnej kvalifikácii vnútroštátnym právom (napr. vyrovnávacie odvody), alebo
- môžu spočívať aj v osobitných ustanoveniach skôr procesnoprávnej povahy, ktoré síce neukladajú novú daňovú povinnosť, ale reflektujú inovatívne prístupy k určitým už aj tak zdaniteľným transakciám (napr. zapojením digitálnych platforiem do procesu výberu turistických daní).

Okrem týchto pozitívne vymedzených skupín a následne druhov unilaterálnych mechanizmov, možno vo veľmi obmedzenom rozsahu pozorovať

aj zdržanlivý prístup niektorých štátov, ktoré pred (dočasným) unilaterálnym riešením uprednostňujú dosiahnutie multilaterálneho riešenia.

Tab. č. 1 Základné skupiny a základné druhy unilaterálnych mechanizmov

ZÁKLADNÉ SKUPINY UNILATERÁLNYCH MECHANIZMOV PODĽA OECD	ZÁKLADNÉ DRUHY UNILATERÁLNYCH MECHANIZMOV
obratové dane	dane z digitálnych služieb (DST) dane z digitálnej reklamy (DAT)
alternatívne uplatňovanie prahových hodnôt stálej prevádzkarne	- digitálna stála prevádzkareň, resp.
zrážkové dane	- stála prevádzkareň digitálnej platformy - signifikantná ekonomická prítomnosť
špecifické daňové režimy	iné (vyrovnávací odvod, špecifický rozsah pôsobnosti)

Zdroj: vlastné spracovanie

Najfrekvencovanejšie sa vyskytujúcimi unilaterálnymi mechanizmami sú dane z digitálnych služieb (DST), prípadne dane z digitálnej reklamy (DAT). Dane z digitálnych služieb (DST) a dane z digitálnej reklamy (DAT) sa navzájom líšia najmä v otázke vecného rozsahu pokrytých digitálnych služieb, čo je otázka ohľadom ktorej je nutné dosiahnutie politického kompromisu. Dane z digitálnych služieb (DST) sa vyznačujú tým, že sú zamerané na zdaňovanie prioritne troch obchodných modelov, resp. troch konkrétnych digitálnych služieb, ktorými sú:

- digitálne sprostredkovateľské služby,
- prenos údajov o používateľoch a
- cielená digitálna reklama.

Dane z digitálnej reklamy (DAT) sú zamerané na zdaňovanie poslednej uvedenej služby, t. j. cielenej digitálnej reklamy.

Spoločné znaky unilaterálnych daní z digitálnych služieb (DST) a daní z digitálnej reklamy (DAT) však možno pozorovať pokiaľ ide o vymedzenie ich ostatných základných prvkov, resp. o vymedzenie ich podstaty s ad hoc prirodzenými rozdielmi v určitých kvantitatívnych ukazovateľoch (najmä pokiaľ ide o sadzbu dane). Ako bolo uvedené vyššie pokiaľ ide o základ dane, tieto dane

vychádzajú zo zdaňovania hrubých výnosov. Pri vymedzení povinného subjektu dane je pre tieto digitálne dane príznačné definovanie prahových hodnôt, ktoré reflektujú výšku dosiahnutých:

- celosvetových výnosov a
- výnosov odvodených z konkrétnej jurisdikcie.

Sadzba unilaterálnych digitálnych daní je ustanovená ako percentuálna v niektorých prípadoch s využitím progresívneho zdanenia, pričom najnižšie sadzby sú spravidla ustanovené vo výške 3 % podľa vzoru Návrhu smernice DST a Návrhu smernice DAT, pokiaľ opomenieme uplatňovanie sadziieb dane vo výške 0 % v rámci pozastavenia ich výberu.

2. UNILATERÁLNE DIGITÁLNE DANE V KONTEXTE PRAVIDIEL PRVÉHO PILIERA OECD

Jednotlivé štáty sa zhodujú v ponímaní digitalizácie ako globálneho javu presahujúceho rozmery vnútroštátnych právnych poriadkov. Práve z titulu globálneho charakteru digitalizácie a výziev, ktoré prináša pre daňové právo sú častokrát tieto unilaterálne mechanizmy digitálneho zdaňovania hodnotené skôr kriticky, pričom ako neželané následky ich rozšírenia sa zdôrazňuje najmä fragmentácia vnútorného trhu a vytvorenie ďalšieho priestoru pre agresívne daňové plánovanie nadnárodných spoločností (MNe) vytváraním ďalších rozdielov v daňových systémoch. Aj napriek deklarovaným defektom spojeným s unilaterálnymi opatreniami, vybrané štáty v záujme ochrany svojich fiskálnych záujmov zaviedli tzv. unilaterálne digitálne dane.

V prvom rade možno vzťah unilaterálnych digitálnych daní a multilaterálneho riešenia identifikovať vo vymedzení subsidiárneho charakteru týchto daní priamo vnútroštátnym zákonodarcom pri ich zavedení, a to tým, že sa jedná o dočasné opatrenia uplatňované až do času dosiahnutia globálneho riešenia reprezentovaného pravidlami Prvého piliera OECD. Poukázať možno na viacero štátov (napr. Španielsko, Spojené kráľovstvo a pod.), ktoré napriek tomu, že tieto unilaterálne digitálne dane zaviedli samé zdôrazňujú, že aj naďalej preferujú dosiahnutie globálneho konsenzu a uzatvorenie multilaterálnej dohody, pričom niektoré z nich prejavili zámer tieto dane zrušiť po dosiahnutí globálneho konsenzu priamo aj vo vnútroštátnom rámci.

Okrem ponímania týchto daní ako dočasných opatrení na vnútroštátnej úrovni je uvedený postoj reflektovaný aj v medzinárodnom rámci. Dňa 08.

októbra 2021 prijali členovia inkluzívneho rámca OECD pre BEPS/G20 Vyhlásenie o Dvojpilierovom riešení daňových výziev vyplývajúcich z digitalizácie ekonomiky, ktoré obsahovalo zásadné pravidlo vzťahujúce sa na dnes pomerne rozšírené unilaterálne mechanizmy digitálneho zdaňovania. Prvý pilier v zmysle Vyhlásenia z 08. októbra 2021 predpokladal záväzok zmluvných strán odstrániť všetky dane z digitálnych služieb (DST), ako aj akékoľvek iné obdobné jednostranné opatrenia. Uvedeným záväzkom sa malo dosiahnuť ukončenie obchodného napätia vyplývajúceho z nestability medzinárodného daňového systému. V tejto súvislosti Vyhlásenie z 8. októbra 2021 ustanovilo pravidlo, podľa ktorého od 8. októbra 2021 až do 31. decembra 2023 (*v danom čase sa jednalo o predpokladaný najneskorší dátum nadobudnutia platnosti multilaterálnej dohody*) alebo do času nadobudnutia platnosti multilaterálnej dohody, nebudú na žiadnu spoločnosť uvalené žiadne novoprijaté dane z digitálnych služieb (DST) ani iné obdobné jednostranné opatrenia.

V uvedených intenciách bol v ďalšom vývoji iniciatív OECD, konkrétne v decembri 2022 zverejnený Návrh ustanovení multilaterálneho dohovoru o daniach z digitálnych služieb (DST) a iných podobných opatreniach (*d'alej len „Návrh MLC o daniach z digitálnych služieb (DST)“*) (OECD, 2022). Návrh MLC o daniach z digitálnych služieb (DST) implementuje vyššie uvedený záväzok týkajúci sa rozšírených unilaterálnych opatrení a v dvoch článkoch vymedzuje ustanovenia týkajúce sa odstránenia existujúcich opatrení, t. j. daní z digitálnych služieb (DST) a iných obdobných opatrení a následne obsahuje ustanovenia týkajúce sa vylúčenia prerozdelenia sumy A medzi jurisdikcie ukladajúce dane z digitálnych služieb (DST) alebo iné obdobné opatrenia v rozpore s prijatým záväzkom.

Návrh MLC o daniach z digitálnych služieb (DST) sa usiluje o vymedzenie „daní z digitálnych služieb (DST) a iných obdobných opatrení“. V zmysle tohto návrhu sa daňami z digitálnych služieb (DST) a inými obdobnými opatreniami rozumejú akékoľvek dane ukladané zmluvnou stranou, ktoré:

- sú determinované primárne alebo ktorých výber je determinovaný primárne odkazom na lokalizáciu používateľov alebo inými kritériami orientovanými na trh danej jurisdikcie,
- sú koncipované tak, že sa uplatňujú výlučne na
 - subjekty, ktoré nie sú daňovými rezidentmi dotknutej zmluvnej strany, alebo ktoré sú primárne vlastnené, priamo alebo nepriamo

kontrolované daňovými nerezidentmi (resp. jedná sa o zahraničné podniky) alebo na

- situácie v praxi, kedy je daň aplikovaná výlučne alebo takmer výlučne na daňových nerezidentov alebo podniky so zahraničnou vlastníckou štruktúrou, a to v dôsledku vymedzenia prahových hodnôt, výnimiek pre daňovníkov odvádzajúcich v danej jurisdikcii korporátnu daň alebo v dôsledku takých obmedzení v rozsahu, ktoré umožňujú v podstate všetkým daňovým rezidentom dodávajúcim obdobný tovar alebo služby vyňatie zo zdanenia touto daňou a ktoré
- nie sú v zmysle vnútroštátneho práva definované ako dane z príjmu, alebo s ktorými je zaobchádzané tak, že nespadajú do rozsahu zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia uzatvorených medzi daným štátom ako zmluvnou stranou tohto dohovoru a jednou alebo viacerými ďalšími jurisdikciami čl. 38 ods. 2 Návrhu MLC o daniach z digitálnych služieb (DST)).

Dane z digitálnych služieb (DST) a iné obdobné opatrenia sa zároveň vymedzujú aj v negatívnom zmysle tým, že nezahŕňajú:

- pravidlá zamerané na umelé štruktúry vyhýbania sa vzniku tradičnej stálej prevádzkarne alebo obdobné ustanovenia vnútroštátneho práva týkajúce sa daňového nexu založeného na fyzickej prítomnosti,
- dane z pridanej hodnoty, dane z tovarov a služieb, dane z predaja alebo iné dane spotrebného charakteru,
- dane ukladané všeobecne na určité transakcie na základe určitej jednotky, resp. na základe počtu transakcií a nie na báze ad valorem, t. j. hodnoty transakcie (čl. 38 ods. 3 Návrhu MLC o daniach z digitálnych služieb (DST)).

Uvedený Návrh MLC o daniach z digitálnych služieb (DST) potvrdzuje, že Inkluzívny rámec OECD/G20 osobitne vníma vysokú aktuálnosť a potrebu riešenia aktuálneho právneho stavu zdaňovania digitálnej ekonomiky spočívajúceho práve v uplatňovaní rôznorodých nekoordinovaných unilaterálnych mechanizmov.

3. DIGITÁLNE DANE A SYSTÉM VLASTNÝCH ZDROJOV ROZPOČTU EÚ

Unilaterálne digitálne dane a defekty, ktoré sú im vytýkané predstavujú v kontexte možného multilaterálneho riešenia daňových výziev vyplývajúcich z digitalizácie a možnej harmonizácie výzvu nielen pre EÚ, ale i pre celý svet. V tomto príspevku boli podrobne vymedzené rôzne druhy unilaterálnych mechanizmov digitálneho zdaňovania, ich podstata a viaceré negatíva, čím došlo vo svojej podstate aj k vymedzeniu základov pre argumentáciu v prospech zavádzania multilaterálnych východísk úpravy digitálneho zdaňovania.

Táto nadväznosť otvára úvahy o možnostiach reformovania systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ, a to v rovine zavedenia potenciálneho vlastného zdroja založeného na digitálnom zdaňovaní.

Myšlienky súvisiace so zavedením takéhoto nového vlastného zdroja vyplývajú z realizácie digitálnej transformácie, ktorá výrazným spôsobom ovplyvňuje a mení podnikateľské prostredie na jednotnom vnútornom trhu v EÚ.

V stručnosti možno uviesť, že zámerom inštitúcií EÚ je postihnúť konania podnikateľských subjektov, ktoré využívajú digitálne modely umožňujúce im pôsobenie v tretích štátoch bez fyzickej prítomnosti, a tak neplatiť dane v tých štátoch, v ktorých svoje služby poskytujú. Tým sa narúša daňová spravodlivosť, pričom aktuálny právny stav napomáha vyhýbaniu sa platenia daní a výrazným spôsobom sa obmedzujú daňové príjmy iných štátov, na ktoré by za zachovania základných pravidiel mali nárok. Tieto problémy značnou mierou súvisia práve s existenciou unilaterálnych mechanizmov digitálneho zdaňovania.

Diskutovanou daňou, ktorá by mohla byť predmetom vlastného zdroja rozpočtu EÚ, bola digitálna daň v rámci EÚ zo zisku veľkých nadnárodných spoločností. Na tomto podklade sa uvažovalo (a diskusie stále prebiehajú) o vlastnom zdroji založenom na prerozdelení zisku veľkých nadnárodných spoločností na podklade Dohody OECD/G20 o prerozdelení zdaňovacích práv v rámci Prvého piliera. Mechanizmus prerozdelenia takéhoto vlastného zdroja bol navrhnutý ako pomerne komplexný, pričom príjmy do rozpočtu EÚ boli odhadované vo výške 2,5 – 4 miliardy EUR ročne (European Commission, 2023). Autori si však dovoľujú podotknúť, že s ohľadom na komplikovanosť, relatívnu chaotickosť štátnych právnych úprav a medzinárodných vzťahov a politické a právne limity je zavedenie takéhoto vlastného zdroja a jeho konečné prijatie viac ako otázne.

Aj napriek tomu, že v súčasnosti nie je rozpočet EÚ financovaný prostredníctvom spomínaného vlastného zdroja rozpočtu EÚ, uvedené návrhy svedčia o komplexnosti problematiky financovania rozpočtu EÚ a možných variantoch systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ.

ZÁVER

V predloženom príspevku sme sústredili pozornosť na vymedzenie podstaty unilaterálnych digitálnych daní. V uvedenom kontexte sme vymedzili štyri základné skupiny unilaterálnych mechanizmov a následne ich tri základné druhy. Spomedzi unilaterálnych mechanizmov možno vyzdvihnúť najmä dane z digitálnych služieb (DST) a dane z digitálnej reklamy (DAT), ako najviac rozšírené daňové opatrenia. Tieto sú však poznačené viacerými defektami, ktoré sa javia byť okrem právneho hľadiska rozhodujúcimi aj z hľadiska ich akceptácie povinnými subjektmi a verejnosťou. Uvedené sa týka najmä koncepcie zdaňovania celkových hrubých výnosov a ich klasifikácie ako obrátových daní.

Pokiaľ ide o iniciatívy OECD v rámci Inkluzívneho rámca OECD/G20 pre BEPS, a to konkrétne o Návrh MLC o daniach z digitálnych služieb (DST), tento rieši len jeden aspekt pomerne rozsiahlej a komplexnej daňovej otázky. Definícií daní z digitálnych služieb (DST) a iných obdobných opatrení sa zrejme vymyká unilaterálny mechanizmus v podobe digitálnej stálej prevádzkarne, a to s ohľadom na poslednú podmienku vymedzenú v Čl. 38 ods. 2 Návrhu MLC o daniach z digitálnych služieb (DST), podľa ktorej sa jedná o opatrenia, s ktorými je zaobchádzané tak, že nespádajú do rozsahu zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia.

Zrušenie vnútroštátnych daní z digitálnych služieb (DST), ako aj iných obdobných opatrení postupne nadobúda reálne kontúry. V tejto súvislosti možno aj s poukazom na prevažujúci kritický postoj k týmto digitálnym obrátovým daniam konštatovať, že sa jedná o dočasné opatrenia subsidiárneho charakteru. Mimo rámca multilaterálneho riešenia je však potrebné zdôrazniť, že unilaterálne dane z digitálnych služieb (DST) boli v niektorých štátoch zrušené, bolo pozastavené ich uplatňovanie alebo dokonca neboli ani vôbec zavedené aj v nadväznosti na iné problematické aspekty a problém so zabezpečením ich súladu s inými pravidlami (napr. pravidlá štátnej pomoci), než len s pravidlami Prvého piliera OECD. Zásadným limitom globálneho riešenia však aj naďalej zostáva dosiahnutie globálneho konsenzu a zhody na úrovni EÚ v zásadných

daňových otázkach, akými prerozdelenie zdaňovacích práv medzi trhové jurisdikcie o aké ide o veci samej, nesporne je.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. European Commission (2023). *The next generation of EU own resources*. [cit. 01.10.2023] Dostupné online: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en
2. Návrh multilaterálneho dohovoru (MLC) o daniach z digitálnych služieb (DST)
3. OECD (2018): *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018*, Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing Paris. 218 s. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264293083-en>
4. Geringer, S.: National digital taxes – Lessons from Europe. In: *South African Journal of Accounting Research*, Roč. 35 č. 1, 2021, s. 1 – 19. DOI: <https://doi.org/10.1080/10291954.2020.1727083>
5. OECD (2018): *Tax and Digitalisation*, OECD Going Digital Policy Note, OECD, Paris, 8 s. Dostupné online: www.oecd.org/going-digital/tax-and-digitalisation.pdf
6. OECD (2022): *Pillar One – Amount A: Draft Multilateral Convention Provisions on Digital Services Taxes and other Relevant Similar Measures – Public Consultation Document*. [cit. 15.04.2023]. Dostupné online: <https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-draft-mlc-provisions-on-dsts-and-other-relevant-similar-measures.pdf>
7. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade z 18. mája 2021: *Zdaňovanie podnikov v 21. storočí COM(2021) 251 final*.
8. Popovič, A. – Sábo, J.: *Zdaňovanie online reklamy – koncept a východiská legislatívneho návrhu v komparatívnych pohľadoch*. In: *IV. Slovensko-české dni daňového práva: Zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb - COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo*. Košice: UPJŠ, Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2021. s. 274–289.
9. Simić, S.: *Current Problems of (Non-) Taxation of the Collaborative Economy*. In: *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*, Roč. 10, 2022, č. 1. s. 133 – 146. ISSN: 1339-3995.

POSKYTOVANIE SLUŽIEB KRYPTOAKTÍV VO SVETLE NARIADENIA MICA¹

PROVIDING OF CRYPTO-ASSET SERVICES IN THE LIGHT OF THE MICA REGULATION

MIROSLAV ŠTRKOLEC² - LADISLAV HRABČÁK³

Abstrakt

Článok pojednáva o problematike právnej regulácie poskytovania služieb kryptoaktív. Načrtávame v ňom aktuálny právny stav v podmienkach Slovenskej republiky ako aj zmeny, ktoré majú nastať v uvedenej oblasti v súvislosti s prijatím nariadenia MiCA a ostatných právnych aktov na úniovej úrovni. Cieľom predmetného príspevku je analýza právnej úpravy poskytovateľov služieb kryptoaktív za súčasnej identifikácie nedostatkov a formulácii záverov v rovine de lege ferenda. Pri spracúvaní uvedenej problematiky boli použité viaceré metódy písania prác tohto druhu, no predovšetkým analýza, syntéza, komparatívna metóda a čiastočne aj metóda historická.

Kľúčové slová:

Kryptoaktíva, poskytovatelia služieb kryptoaktív, právo finančných trhov

Abstract

¹ Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-19-0124. Príspevok je zároveň výstupom z grantového projektu VEGA č. 1/0485/21: „Súčasnosť a východiská reformovania systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ (právne a ekonomické aspekty aj v kontexte dôsledkov pandémie ochorenia COVID-19)“.

² doc. JUDr. Miroslav Štrkolec, PhD. pôsobí ako docent na Katedre finančného práva, daňového práva a ekonómie na Právnickej fakulte Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. V rámci výskumu sa zameriava najmä na hmotné a procesné aspekty daňového práva a na otázky práva finančného trhu a menového práva v systéme finančného práva. Email: miroslav.strkolec@upjs.sk, ORCID: 0000-0001-8712-1945.

³ JUDr. Ladislav Hrabčák, PhD., Ph. D. pôsobí ako výskumný pracovník na Katedre finančného práva, daňového práva a ekonómie na Právnickej fakulte Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Autor sa v publikačnej činnosti zameriava na oblasť zdaňovania nových javov digitálnej ekonomiky a na problematiku daňových únikov. Email: ladislav.hrabcak@upjs.sk, ORCID: 0000-0002-4670-3399.

The article discusses the issue of legal regulation of the providing of crypto-asset services. In it, we outline the current legal situation in the conditions of the Slovak Republic as well as the changes that are to occur in the mentioned area in connection with the adoption of the MiCA regulation and other legal acts at the Union level. The aim of the article in question is to analyse the legal regulation of crypto-asset service providers while simultaneously identifying shortcomings and formulating conclusions at the level of *de lege ferenda*. Several methods of writing papers of this kind were used in processing the mentioned issue, but above all analysis, synthesis, comparative method and partly also historical method.

Keywords:

Crypto-assets, crypto-asset services providers, financial market law

JEL kód: K20

ÚVOD

Právna regulácia kryptoaktív a súvisiacich otázok zažíva v poslednom období nevídaný rozmach, čo nemožno vyhodnotiť inak ako pozitívne. Tento trend je spôsobený viacerými faktormi, no predovšetkým nevyhnutnosťou zaistenia určitej miery ochrany osôb, ktoré kryptoaktíva nakupujú. Viaceré nedávne udalosti, akou je napríklad aj krach jednej z najväčších svetových kryptobúrz FTX (Davis, 2023), primäli vládne garnitúry ku prijatiu urýchleného konsenzu ohľadom podoby základného rámca finančno-právnej regulácie kryptoaktív.

Jedným z elementov / článkov „kryptoekosystému“ sú aj poskytovatelia služieb súvisiacich s kryptoaktívami. Služby kryptoaktív môžu mať rôznu podobu. Môže sa jednať o rôzne poradenské či konzultačné služby, no patria sem i zmenárenské služby a iné. Tento „článok“ ekosystému má svoje nezastupiteľné miesto, pretože na úrovni poskytovateľov služieb kryptoaktív a spotrebiteľov dochádza k vysokej miere interakcie. Preto nie je prekvapujúcou skutočnosťou to, že eminentným záujmom bolo prijatie minimálneho štandardu aj v tejto oblasti.

Posledné iniciatívy na úrovni Európskej únie (ďalej aj ako „EÚ“) sú toho dôkazom a od apríla roku 2023 bol prijatý základný pilier právnej úpravy trhov s kryptoaktívami, ktorým je nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/1114 z 31. mája 2023 o trhoch s kryptoaktívami a o zmene nariadení (EÚ)

č. 1093/2010 a (EÚ) č. 1095/2010 a smerníc 2013/36/EÚ a (EÚ) 2019/1937 (OJ L 150, 09.06.2023, p. 40-205) (ďalej aj ako „*nariadenie MiCA*“), ktoré upravuje (okrem iného) aj problematiku poskytovateľov služieb kryptoaktív (Bočánek, 2021, s. 37-53).

To neuniklo ani pozornosti vedy o finančnom práve, ktorej členovia v rámci výskumných aktivít nepochybne prispievajú ku prijímaniu čo najkvalitnejšej právnej úpravy, či ku skvalitneniu už existujúcej právnej úpravy (Babčák a kol., 2017, s. 89-102). Problematika kryptoaktív, ale aj ostatných javov, ktoré priemyselná (digitálna) revolúcia 4.0⁴ so sebou priniesla (Popovič, Sábo, 2022, s. 1-16), je tak jedným z aktuálnych okruhov otázok vedy o finančnom práve či iných právno-odvetvových disciplín. To potvrdzuje aj zvyšujúci sa počet publikačných výstupov, ktoré sa venujú tejto problematike (Kačaljak, Katkovič, 2021, s. 195-205).

Načrtnutá problematika sa vyznačuje svojou šírkou,⁵ a preto sme sa v rámci nášho výskumu rozhodli upriamiť svoju pozornosť práve na problematiku poskytovateľov služieb kryptoaktív v kontexte kvalitatívnych zmien, ktoré v uvedenej oblasti výskumu nastali. Cieľom predmetného príspevku je analýza právnej úpravy poskytovateľov služieb kryptoaktív za súčasnej identifikácie nedostatkov a formulácii záverov v rovine *de lege ferenda*.

Pri spracúvaní uvedenej problematiky boli použité viaceré metódy písania prác tohto druhu, no predovšetkým analýza, syntéza, komparatívna metóda a čiastočne aj metóda historická.

1. POSKYTOVATELIA SLUŽIEB KRYPTOAKTÍV – AKTUÁLNY PRÁVNÝ STAV V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Investovanie do kryptoaktív sa teší v posledných rokoch veľkej obľube u veľkej časti investorov, ktorí sa snažia diverzifikovať svoje investičné portfólia aj o tieto vysoko volatilné aktíva a týmto krokom zamýšľajú zhodnotiť svoje peňažné prostriedky, či aspoň „poraziť“ v dlhodobom časovom horizonte infláciu. Nárast trhovej kapitalizácie v oblasti kryptoaktív viedol aj k nárastu počtu subjektov, ktoré podnikajú v uvedenej sfére a snažia sa taktiež využiť svoju

⁴ Okrem kryptoaktív možno označiť za ďalší „digitálny jav“ predovšetkým digitálne služby (Simić, 2021, s. 194-214) či zdieľanú ekonomiku (Čakoci, Červená, 2021, s. 37-43).

⁵ Šírku treba vnímať v kontexte jednak presahu do iných právnych odvetví (napr. daňového práva), ale aj do ekonómie (Červená, Vartašová, 2021, s. 125).

príležitosť. Išlo nielen o rôzne kryptoburzy, ale taktiež aj o subjekty poskytujúce služby peňaženky kryptoaktív, rôzne poradenské či konzultačné služby a pod. Na túto skutočnosť museli reagovať aj vnútroštátne parlamenty prijatím adekvátnej právnej regulácie vytvárajúcej právny rámec pre výkon takýchto podnikateľských aktivít, pričom výsledok nebol vždy postačujúci. To možno demonštrovať aj na príklade Slovenskej republiky.

Slovenské subjekty môžu vykonávať podnikateľskú činnosť na základe tzv. živnostenského oprávnenia (Suchoža, Husár a kol., 2010, s. 1032), pričom aktuálne platná právna úprava (zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „**Živnostenský zákon**“)) rozlišuje voľné, viazané a remeselné živnosti. Týmto sme začali zámerné, pretože do novembra 2020 boli živnosti týkajúce sa kryptoaktív kvalifikované ako voľné živnosti. Po novembri roku 2020 sa však podmienky mierne sprísnilo a jedná sa už o viazané živnosti, kedy okrem všeobecných predpokladov na výkon živností (vek 18 rokov, spôsobilosť na právne úkony a bezúhonnosť) je potrebné spĺňať aj osobitné predpoklady – odbornú spôsobilosť. Slovenská obchodno-právna úprava pamätá na 2 živnosti súvisiace s kryptoaktívami, a to:

1. poskytovanie služieb zmenárne virtuálnej meny, a
2. poskytovanie služieb peňaženky virtuálnej meny.⁶

Obsahom prvej viazanej živnosti – poskytovanie služieb zmenárne virtuálnej meny – je poskytovanie zmenárenských služieb týkajúcich sa kryptoaktív, pričom poskytovateľ takýchto služieb je oprávnený ponúkať alebo vykonávať obchody s kryptoaktívami, ktorých predmetom je nákup kryptoaktív za eurá alebo cudziu menu alebo predaj kryptoaktív za eurá alebo cudziu menu.

Poskytovanie služieb peňaženky virtuálnej meny, ako aj z názvu / označenia tejto živnosti vyplýva, po obsahovej stránke zahŕňa poskytovanie služieb peňaženky kryptoaktív. Poskytovateľom takejto služby je osoba (podnikateľ), ktorá poskytuje služby na ochranu súkromných kryptografických kľúčov v mene jej klientov, na držbu, uchovávanie a prevod kryptoaktív.

Ako sme už vyššie uviedli, tak v súčasnosti sa už nejedná o voľné živnosti, a preto je potrebné naň spĺňať okrem všeobecných podmienok aj odbornosť

⁶ Slovenská legislatíva aj v tomto využíva označenie „virtuálna mena“, i keď k tomuto označeniu zaujala vedecká obec kritický postoj už vo viacerých publikáciách a je potrebné dodať, že kritický postoj je oprávnený aj s prihliadnutím na ustálené poznatky z oblasti finančného práva (konkrétne práva finančného trhu).

predpoklady. Odbornosť sa v oboch prípadoch preukazuje príslušnému orgánu dokladom o ukončení úplného stredného všeobecného vzdelania alebo dokladom o ukončení úplného stredného odborného vzdelania. Z uvedeného plynie teda záver, že ak jednotlivec má ukončené akékoľvek stredoškolské vzdelanie (či už všeobecné alebo s odborným zameraním), tak spĺňa osobitnú podmienku prevádzkovania týchto viazaných živností. Poradenské a konzultačné služby sa aktuálne v Slovenskej republike považujú dokonca za voľné živnosti bez potreby preukazovania vzdelania.

Aktuálne je v našich podmienkach oprávnených na výkon poskytovania služieb zmenárne virtuálnej meny celkovo 548 subjektov a na poskytovanie služieb peňaženky virtuálnej meny 463 subjektov.⁷ V týchto číslach sú už zahrnuté tak fyzické ako aj právnické osoby a taktiež je potrebné povedať, že niektoré subjekty sú oprávnené na výkon oboch týchto živností (sčasti sa teda počty budú prekrývať). Vidíme, že počet subjektov podnikajúcich v uvedenej oblasti nie je zanedbateľný a naďalej narastá, čo je spôsobené relatívne benevolentnými podmienkami na ich výkon, čo by sa však s nariadením MiCA malo zmeniť.

2. ZMENY V OBLASTI POSKYTOVANIA SLUŽIEB KRYPTOAKTÍV PO PRIJATÍ NARIADENIA MICA

Jedným z najväčších problémov v uvedenej oblasti bolo stanovenie jednotných podmienok pre poskytovanie služieb kryptoaktív. Možno pozorovať 2 skupiny členských štátov EÚ. Prvou z nich je skupina štátov, ktoré prijali vlastné pravidlá pre poskytovanie služieb kryptoaktív a tou druhou skupinou sú štáty, ktoré neprijali vlastné pravidlá vzťahujúce sa na poskytovateľov služieb kryptoaktív. Prvá skupina štátov vyvolávala v očiach inštitúcií EÚ obavy, pokiaľ ide o fragmentáciu pravidiel v rámci jednotného vnútorného trhu.⁸ Tieto obavy boli oprávnené, no ako dôležitejší dôvod pre spoločný a koordinovaný postup v

⁷ Informácie o počte takýchto podnikateľských subjektov nám boli poskytnuté Okresným úradom Prešov, odbor živnostenského podnikania na základe našej žiadosti (údaje platné k aprílu roku 2023).

⁸ Aj Slovenská republika patrí do kategórie štátov, ktoré neprijali vlastnú reguláciu vzťahujúcu sa na poskytovateľov služieb kryptoaktív okrem tej, ktorá bola nevyhnutná pre splnenie úniových záväzkov (napríklad v rámci zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov). Ustanovené podmienky však boli príliš benevolentné a nepostačujúce. Právna úprava nezohľadňovala všetky aspekty regulovanej problematiky, a preto sa nám javí ako málo efektívna.

uvedenej oblasti považujeme práve globálnu povahu kryptoaktív. Výsledkom toho je prijatie nariadenia MiCA, ktoré načrtnutú otázku upravuje.

Poskytovateľom služieb kryptoaktív v zmysle čl. III ods. 1 bod 8 nariadenia MiCA je „(...) každá osoba, ktorej povolanie alebo podnikateľská činnosť spočíva v poskytovaní jednej alebo viacerých služieb kryptoaktív tretím stranám na profesionálnom základe.“ Za služby kryptoaktív považujeme služby a činnosti vypočítané v čl. III ods. 1 bod 9. nariadenia MiCA, ktoré súvisia s kryptoaktívami (napr. úschova a správa kryptoaktív v mene tretích strán, prevádzkovanie obchodnej platformy pre kryptoaktíva, výmena kryptoaktív za fiat menu, ktorá je zákonným platidlom a ďalšie). Po nadobudnutí účinnosti sa budú môcť poskytovať služby kryptoaktív len na základe povolenia, ktoré budú vydávať príslušné orgány členských štátov EÚ po splnení ustanovených predpokladov, pričom poskytovatelia služieb kryptoaktív sa budú registrovať do centrálného registra vedeného ESMA. Tento krok hodnotíme veľmi pozitívne, no na vyhodnotenie uvedenej otázky je potrebné sa bližšie pozrieť na ustanovené podmienky.

Na prvý pohľad sú ustanovené podmienky veľmi striktné a akonáhle sa začne nariadenie MiCA uplatňovať (po uplynutí 18 mesiacov od nadobudnutia účinnosti predmetného právneho aktu), tak množstvo subjektov, ktoré doteraz poskytovali služby kryptoaktív, bude mať problémy s ich naplnením.⁹ Žiadateľ o vydanie povolenie na poskytovanie služieb kryptoaktív bude musieť spolu so žiadosťou preukázať naplnenie podmienok ustanovených v čl. 54 ods. 2 nariadenia MiCA. Jednotlivé predpoklady sme pre účely tohto príspevku rozdelili do **3 skupín**, a to:

1. **materiálne požiadavky** – existencia materiálnych požiadaviek bola veľmi žiaducou. Pri právnických osobách, ktoré poskytovali služby kryptoaktív, existovali predovšetkým vnútroštátne zákonné podmienky, pokiaľ ide o výšku základného imania v závislosti od konkrétnej formy obchodnej spoločnosti.¹⁰ V mnohých prípadoch sa však môže jednať o „prázdne entity“, t. j. subjekty bez reálneho materiálneho zázemia. Hodnotíme preto veľmi pozitívne podmienku podľa čl. 54 ods. 2 v spojení s čl. 60 nariadenia MiCA, ktoré stanovujú, že poskytovatelia služieb kryptoaktív musia mať neustále prudenciálne

⁹ Už prijatie AML smernice znamenalo pre takéto subjekty zvýšené administratívne požiadavky, no je otázne, koľko poskytovateľov služieb kryptoaktív reálne aj naplnilo literu príslušných AML predpisov.

¹⁰ I tu možno badať rozdiely medzi obchodno-právnymi úpravami jednotlivých členských štátov EÚ z dôvodu, že sa tieto otázky ponechávajú v gescii národných štátov.

bezpečnostné záruky vo výške kapitálových požiadaviek v súlade s prílohou IV, príp. vo výške štvrtiny fixných režijných nákladov za predchádzajúci rok, ktoré sa každoročne preskúmavajú. Kapitálové požiadavky sú odstupňované v závislosti od poskytovateľa služieb kryptoaktív a odvíjajú sa od druhu služieb kryptoaktív, ktoré poskytuje.¹¹ Prudenciálne bezpečnostné záruky musia mať buď formu vlastných zdrojov alebo formu poisťnej zmluvy vzťahujúcej sa na územia EÚ, kde sa aktívne poskytujú služby kryptoaktív, alebo porovnateľnú záruku.

2. **personálne požiadavky** – ako ďalší pozitívny krok sa nám javia formulované personálne požiadavky. Vidieť tu snahu normotvorcov o kladenie dôrazu jednak na bezúhonnosť subjektov vlastniacich poskytovateľa služieb kryptoaktív¹² či kladenie dôrazu na odbornosť na osoby v riadiacich orgánoch poskytovateľov služieb kryptoaktív či na osoby, ktoré poskytujú poradenstvo súvisiace s kryptoaktívami.¹³
3. **administratívne požiadavky** – práve táto kategória požiadaviek môže spôsobovať problémy. Splnenie viacerých požiadaviek (napr. plán činnosti, opis systému riadenia, opis mechanizmu vnútornej kontroly, opisy informačných systémov a bezpečnostných mechanizmov a pod.) môže spôsobiť mnohým subjektom problémy. Vypracovanie nevyhnutnej dokumentácie bude spôsobovať žiadateľom vyššie náklady (za právne, účtovné či iné poradenské služby s tým súvisiace), čím sa zaiste vytvorí ďalší filter, ktorým sa „očistí“ trh o niektoré rizikové subjekty.

Aj napriek evidentnému posunu v právno-regulačnej rovine máme určité výhrady vo vzťahu ku formulovaným kritériám / požiadavkám. Prvá naša výhrada smeruje k prudenciálnym bezpečnostným zárukám. V prípade, ak sa tieto požiadavky plnia vo forme vlastných zdrojov, tak nemožno ponechať bez povšimnutia ich ustanovenú minimálnu výšku (viď vyššie). Ak sa pozrieme na objem obchodovaného kapitálu v rámci trhov s kryptoaktívami a riziko z nich plynúce (pre vysokú volatilitu), tak kapitálové požiadavky majú skôr symbolický charakter. To platí o to viac tým, že tento predpoklad je možné splniť aj poisťnou zmluvou či inou obdobnou zárukou. Rizikovosť v oblasti trhov s kryptoaktívami neplynie len z volatility, ale aj z dôvodu, že mnohé subjekty síce poskytovali

¹¹ Tie sú odstupňované na sumu 50 tis. eur, 125 tis. eur a 150 tis. eur.

¹² Týka sa to len takých vlastníkov, ktorí priamo alebo nepriamo vlastnia 20 % alebo viac základného imania alebo hlasovacích práv.

¹³ Pri poradenstve s kryptoaktívami môže v aplikačnej praxi nastať reálny problém, keďže nariadenie MiCA cieľi na personalizované služby / poradenstvo. Je dosť pravdepodobné, že sa takéto subjekty budú snažiť vyhnúť povinnostiam plynúcim poskytovateľom služieb kryptoaktív pod rúškom poskytovania všeobecných, nepersonalizovaných služieb.

služby, no nie na profesionálnom základe z dôvodu absentujúcej odbornej vybavenosti personálneho substrátu. S nariadením MiCA sa síce zavádzajú odborné požiadavky, no máme obavu, že použitá textácia nie je vyhovujúca z dôvodu jej všeobecnosti.¹⁴ Až aplikačná prax ukáže, či nami vyslovené obavy nadobudnú aj reálne kontúry a či budú viesť úniových normotvorcov k prehodnoteniu prijatých požiadaviek pre poskytovateľov služieb kryptoaktív.

Povolenia vydávané príslušným orgánom členského štátu EÚ budú mať veľký význam z viacerých hľadísk. Jednak je to už zmienené zjednotenie podmienok naprieč členskými štátmi EÚ. Štáty, ktoré už disponovali vlastnými unilaterálnymi riešeniami regulácie trhov s kryptoaktívami, budú musieť zosúladiť svoje právne úpravy s európskou legislatívou, pričom v prípade stanovenia prísnejších kritérií môžeme naraziť na limity stanovené primárnym právom EÚ a mohlo by to potenciálne viesť k iniciovaniu konania na Súdnom dvore EÚ. Aj napriek zvýšeným požiadavkám na subjekty budú mať jednotné pravidlá týkajúce sa poskytovania služieb kryptoaktív benefit pre poskytovateľov služieb kryptoaktív v zmysle, že tie budú môcť poskytovať na základe jednej licencie služby na území členských štátov EÚ bez potreby hĺbkovej analýzy tamojšej právnej úpravy pred začatím vykonávania svojich podnikateľských aktivít.

Poskytovatelia služieb kryptoaktív budú musieť plniť viaceré povinnosti, ktoré im už aktuálne plynú zo spomínanej AML sféry (Daudrikh, 2021, s. 133-148) či GDPR (Iaia, 2021, s. 63-74), no navyše sa budú musieť vysporiadať s novými povinnosťami v zmysle nariadenia MiCA. Ide o celý katalóg povinností, ktoré úniový normotvorca člení (aj systematicky) do dvoch skupín, a to na všeobecné povinnosti (týkajúce sa všetkých poskytovateľov služieb kryptoaktív) a osobitné povinnosti (vzťahujúce sa na poskytovateľov služieb kryptoaktív v závislosti od druhu poskytovaných služieb kryptoaktív). Medzi všeobecné povinnosti poskytovateľov služieb kryptoaktív patrí napr. povinnosť konať čestne, spravodlivo a profesionálne v najlepšom záujme klientov a informácie pre klientov, povinnosť spĺňať prudenciálne požiadavky (viď vyššie), povinnosť spĺňať organizačné požiadavky a ďalšie. Osobitné povinnosti sú rôznorodé v závislosti od druhu poskytovaných služieb kryptoaktív. Preto považujeme lehotu 18 mesiacov pre nadobudnutie aplikovateľnosti nariadenia MiCA za extrémne dôležitú aj pre poskytovateľov služieb kryptoaktív, ktorí sa budú musieť adaptovať na nové podmienky, pokiaľ ide o poskytovanie služieb kryptoaktív.

¹⁴ Možno poukázať na formuláciu jednej z odborných požiadaviek podľa čl. 54 ods. 2 písm. g) nariadenia MiCA, podľa ktorého: „(...) fyzické osoby, ktoré sú členmi riadiaceho orgánu žiadajúceho poskytovateľa služieb kryptoaktív, majú spoločne dostatočné znalosti, zručnosti a skúsenosti na riadenie tohto poskytovateľa, a že sa od týchto fyzických osôb vyžaduje, aby venovali dostatok času výkonu svojich povinností.“

Nariadenie MiCA so sebou prináša aj určité prvky dohľadu (Babčák a kol., 2017, s. 128-145) nad činnosťou poskytovateľov služieb kryptoaktív, pravidlá týkajúce sa cezhraničnej spolupráce kompetentných orgánov v predmetnej oblasti a ďalšie súvisiace otázky, ktorým sme pre obmedzený rozsah príspevku nevenovali zvýšenú pozornosť, no aj tento krok EÚ hodnotíme kladne, i keď problémy môžu nastať mimo územného rámca EÚ. Kryptoaktíva nemajú žiadne hranice, a preto tento problém praktickej uplatniteľnosti môže nastať a len čas potvrdí alebo vyvráti tieto obavy.¹⁵

ZÁVER

Prijatie nariadenia MiCA ako aj ostatných súvisiacich právnych aktov hodnotíme pozitívne. Zo strany EÚ ide zaiste o krok vpred predovšetkým v záujme ochrany spotrebiteľov služieb kryptoaktív. Je pravdou, že výsledky normotvornej činnosti úniových legislatívcov mohli prísť skôr, no vzhľadom na viaceré krízy (napr. COVID-19, vojna na Ukrajine a pod.), ktoré spoločnosť postretli v priebehu relatívne krátkeho obdobia, je vcelku pochopiteľné, že na dokončenie týchto iniciatív nebol takmer žiaden priestor.

Za súčasného stavu je len veľmi obtiažne a asi aj predčasné hodnotiť výsledok v podobe nariadenia MiCA, pokiaľ ide o reguláciu poskytovateľov služieb kryptoaktív, no z nášho uhla pohľadu má právna úprava určité nedostatky.

Zavedenie kapitálových požiadaviek bolo veľmi želané až žiaduce. Na strane druhej však formulácia predpokladov ustanovených nariadením MiCA sa môže minúť svojmu účinku. Splnenie prudenciálnych bezpečnostných záruk je možné, ako sme aj vyššie uviedli, aj vo forme vlastných zdrojov. Minimálny štandard zavádzaný predmetným právnym aktom sa nám javí ako nepostačujúci, i keď už aj ten môže mať určitý efekt a eliminovať niektoré rizikové subjekty poskytujúce služby kryptoaktív, čím sa zabezpečí aspoň mierna ochrana spotrebiteľov takýchto služieb.

Osobitný význam v oblasti investovania vôbec má odbornosť. Aj z uvedeného dôvodu podliehajú mnohé súvisiace profesie striktnejším pravidlám, aj čo sa vzdelania týka. Oblasť investovanie do kryptoaktív sa však nachádzala v akejsi šedej zóne, kedy dokonca v podmienkach Slovenskej republiky bolo možné vykonávať takéto živnosť bez potreby preukázania akéhokoľvek

¹⁵ Možno ďalej očakávať, že viaceré právne akty sa budú venovať či už priamo alebo nepriamo problematike kryptoaktív. To platí aj pre spomínanú oblasť výmeny informácií (Szakács, 2021, s. 344-354).

vzdelania. Aj po prijatí nariadenia MiCA vyslovujeme určité sklamanie vo vzťahu ku formulácii týchto požiadaviek vzhľadom na ich všeobecnosť a vágnosť, a preto sme skeptickí, či deklarovanie odbornostných predpokladov v zmysle MiCA bude mať aj reálny zmysel.

Ako ďalšie riziko vidíme obchádzanie nastavených pravidiel, čo je jav prirodzene spätý s každou právnou úpravou. Možno poukázať pritom na poskytovanie tzv. konzultačných služieb, ktoré sa v zmysle nariadenia MiCA budú už taktiež považovať za služby kryptoaktív (aktuálne sa v podmienkach Slovenskej republiky nachádzajú dokonca mimo rámca viazaných živností). Tu vidíme priestor na obchádzanie pravidiel predovšetkým v tom zmysle, že subjekty, ktoré budú takéto služby poskytovať, sa budú snažiť ich poskytovať ako nepersonalizované služby, ktoré sa budú nachádzať mimo právno-regulačný dosah nariadenia MiCA. Tieto tendencie možno očakávať, pretože mnohé subjekty budú mať ťažkosti s naplnením podmienok zavádzaných nariadením MiCA.

Ako problém vidíme aj cezhraničnú spoluprácu a výmenu informácií mimo štátov EÚ, čo môže mať aj zásadný dopad na reálnu uplatniteľnosť nariadenia MiCA do aplikačnej praxe. Cezhraničná spolupráca a výmena informácií naberá v digitálnom priestore na enormnom význame, a preto existuje skutočná obava, či konsenzus naprieč členskými štátmi bude v tomto prípade postačujúci.

Až po tom, čo uplynie v zmysle čl. 126 nariadenia MiCA 18-mesačná lehota od nadobudnutia jeho účinnosti, uvidíme, ako sa bude predmetný právny akt uplatňovať v praxi a či skutočne nastane posun pri právne úprave poskytovateľov služieb kryptoaktív. Následne bude možné vyhodnotiť, či nami vyslovené obavy sa aj naplnia a či tieto, podľa nášho názoru problematické, otázky budú podrobené zmenám zo strany úniových normotvorcov.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BABČÁK, V. a kol., 2017. *Finančné právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, ISBN 9788056201916.
2. BOČÁNEK, M., 2022. First draft of crypto-asset regulation (MiCA) with the European Union and potential implementation. *Financial Law Review*. roč. 22, č. 2, s. 37-53. ISSN 2299-6834. <https://doi.org/10.4467/22996834FLR.21.011.13979>.
3. CAKOČI, K., ČERVENÁ, K., 2021. Výzvy a perspektíva zdaňovania v prostredí zdieľanej ekonomiky. In: SZAKÁCS, A., HLINKA, T.,

- MYDLIAROVÁ, M., SENKOVÁ, S., KAHOUNOVÁ, M. Ed. *Bratislavské právnické fórum 2021: Aktuálne výzvy pre finančné právo. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej online konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského, s. 37-43, ISBN 978-80-7160-606-2.
4. ČERVENÁ, K., VARTAŠOVÁ, A., 2021. *Základy zdaňovania (v interakcii ekonómie a práva)*. Košice: ŠafárikPress, ISBN 978-80-574-0013-4.
 5. DAUDRIKH, Y., 2021. Finančno-právne aspekty regulácie virtuálnych mien z pohľadu legalizácie príjmov z trestnej činnosti a financovania terorizmu. In: ŠTRKOLEC, M., VARTAŠOVÁ, A., STOJÁKOVÁ, M., SIMIĆ, S. Ed. *IV. Slovensko-České dni daňového práva: Zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb – COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo. Recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: ŠafárikPress, s. 133-148, ISBN 978-80-574-0043-1.
 6. DAVIS, D., 2023. *What Happened To FTX? The Crypto Exchange Fund's Collapse Explained* [online]. [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: <https://www.forbes.com/sites/darreonnadavis/2023/06/02/what-happened-to-ftx-the-crypto-exchange-funds-collapse-explained/>
 7. IAIA, V., 2021. The Strengthening Liaison between Data Protection, Antitrust and Consumer Law in the German and Italian Big Data-Driven Economies. *Bialystok Legal Studies*. roč. 26, č. 5. s. 63-74. ISSN 2719-9452. <http://doi.org/10.15290/bsp.2021.26.05.04>.
 8. KAČALJAK, M., KATKOVČIN, M., 2021. Kryptoaktíva ako finančné účty. In: ŠTRKOLEC, M., VARTAŠOVÁ, A., STOJÁKOVÁ, M., SIMIĆ, S. Ed. *IV. Slovensko-České dni daňového práva: Zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb – COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo. Recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: ŠafárikPress, s. 195-205, ISBN 978-80-574-0043-1.
 9. SIMIĆ, S., 2021. Regulation and Taxation of Digital Services in Accordance with the Initiatives of the European Union. *Financial Law Review*. roč. 24, č. 4, s. 194-214. ISSN 2299-6834. <https://doi.org/10.4467/22996834FLR.21.040.15407>.
 10. SUCHOŽA, J., HUSÁR, J. a kol., 2010. *Obchodné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer (Iura Edition), ISBN 9788080782900.
 11. SZAKÁCS, A., 2021. DAC 8 a zdaňovanie kryptoaktív a elektronických peňazí. In: ŠTRKOLEC, M., VARTAŠOVÁ, A., STOJÁKOVÁ, M., SIMIĆ, S. Ed. *IV. Slovensko-České dni daňového práva: Zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb – COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo. Recenzovaný zborník*

vedeckých prác. Košice: ŠafárikPress, s. 344-354, ISBN 978-80-574-0043-1.

VÝVOJOVÉ TENDENCIE ZÁSADY NE BIS IN IDEM PRI UKLADANÍ (NIELEN) DAŇOVÝCH SANKCIÍ

DEVELOPMENTAL TENDENCIES OF THE NE BIS IN IDEM PRINCIPLE IN THE IMPOSITION (NOT ONLY) OF TAX SANCTIONS

MICHAL ÚRADNÍK¹

Abstrakt

Právna prax ukladania sankcií, rešpektuje stav viacnásobného potrestania za jedno identické protiprávne konanie, ktoré je neraz posúdené aj ako správny delikt a aj ako trestný čin. Typickým príkladom je ukladanie sankcií na úseku daní. S prihliadnutím na právnu istotu, ako aj zásadu ne bis in idem je ale nežiaduci postup, kedy dichotomický náhľad na totožné protiprávne konanie vedie k potrestaniu osoby tak v intenciách administratívneho trestania, ako aj v trestnom konaní. Vedecký príspevok sa zaoberá analýzou uvedenej zásady, a to na podklade komparácie jej vývojových tendencií. Osobitne je zohľadnená právna teória, ako aj rozhodovacia činnosť súdnych autorít.

Kľúčové slová:

Daň, delikt, sankcia, ne bis in idem

Abstract

The legal practice of imposing sanctions respects the state of multiple punishments for one identical illegal action, which is often assessed as both an administrative delict and a criminal offense. A typical example is the imposition of sanctions in the area of taxes. Taking into account legal certainty, as well as the principle of ne bis in idem, it is an undesirable procedure when a dichotomous view of the same illegal action leads to the punishment of a person both in the

¹ JUDr. Michal Úradník, PhD., odborný asistent, Katedra obchodného a finančného práva, Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. Vo svojej vedecko-publikačnej činnosti sa venuje právu finančného trhu, daňovému právu, a to aj v kontexte s ústavným a trestným právom. emailová adresa: michal.uradnik@umb.sk, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-1748-6399>

intentions of administrative punishment and in criminal proceedings. The scientific contribution deals with the analysis of the mentioned principle, based on the comparison of its development tendencies. Special consideration is given to legal theory, as well as the decision-making activity of judicial authorities.

Keywords:

Tax, delict, sanction, ne bis in idem

JEL kód: K34, K14, K42

ÚVOD

V právnom poriadku Slovenskej republiky je prítomná určitá legislatívna disharmónia, ktorá vychádza z možnosti posúdenia jedného protiprávneho konania ako reprobovanej činnosti naplňajúcej skutkovú podstatu niekoľkých verejnoprávných deliktov. Exempli causa, porušenie právnych predpisov precizujúcich povinnosti daňového subjektu vedú k naplneniu skutkovej podstaty nielen správneho deliktu v intenciách ustanovenia § 154 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (ďalej len „*daňový poriadok*“), ale často aj k naplneniu skutkovej podstaty niektorého z trestných činov na úseku daní podľa zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v platnom znení (ďalej len „*Tr. zákon*“), napríklad skrátenie dane a poistného podľa § 276 Tr. zákona, neodvedenie dane a poistného podľa § 277 Tr. zákona, daňový podvod podľa § 277a Tr. zákona (bližšie pozri aj: Babčák – Čakoci – Popovič, 2018; Babčák – Štrkolec – Vartašová, 2020; Kačaljak – Rakovský, 2021), marenie výkonu správy daní podľa § 278a Tr. zákona a iné.

Teória trestného práva popisuje dva základné prístupy riešenia skutkového stavu, keď určité protiprávne konanie naplňa znaky všeobecne formulovanej skutkovej podstaty trestného činu a zároveň veľmi konkrétne ustanovenie skutkovej podstaty správneho deliktu. Prvým prístupom je argument uprednostňujúci špeciálnu (správnu) úprava pred úpravou všeobecnou (trestnou). Predmetné vyplýva z vylúčenia jednočinného súbehu, ak porušené ustanovenia Tr. zákona sú vo vzájomnom vzťahu špeciality alebo vo vzťahu subsidiarity. Opačný výklad vychádza z premisy, že ak je určité konanie označené za trestný čin, nemôže byť súčasne správnym deliktom, pričom posudzovanie vzťahov všeobecnosti a špeciality je z princípu nesprávne (Kurilovská – Kordík, 2017, s. 7-8). V tejto súvislosti je preto potrebné rozlišovať medzi povahou protiprávneho

konania. Negatívne vymedzenie priestupku obsiahnuté v dikcii § 2 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v platnom znení má za následok vylúčenie súbehu priestupku s trestným činom, resp. s iným správnym deliktom. V prípade konkurencie deliktov platí princíp špeciality a subsidiarity, ktorý implikuje záver, že ak je voči občanovi uplatnená represia za poriadkový delikt, nie je prípustné, aby bol za rovnaký skutok postihnutý aj ako za priestupok proti verejnému poriadku (Machajová, 2006. s. 153). Odlišná situácia ale nastáva v prípade konania vykazujúceho znaky trestného činu aj správneho deliktu-in abstracto, keďže v danom prípade ide o všeobecný správny delikt a nie správny delikt, ktorý je aj legislatívne označený ako priestupok.

Ako zásadný sa v tejto oblasti vyprofiloval rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „*ESLP*“) vo veci A a B proti Nórsku, sťažnosti č. 24130/11 a 29758/11, z 15. novembra 2016 (ďalej len „*rozsudok A, B proti Nórsku*“), keďže pripustilo súbežné vedenie administratívneho konania za správny delikt (konanie o uložení daňovej sankcie) a aj trestného konania, ak je medzi nimi dostatočná vecná a časová súvislosť, bez toho, aby došlo k porušeniu zásady *ne bis in idem*. Označené súdne rozhodnutie znamenalo aj pomerne podstatnú zmenu v posudzovaní zmieňovanej zásady. Exempli causa, kým Najvyšší súd Slovenskej republiky v uznesení sp. zn. 4 Tdo 3/2011 z 10. mája 2011 judikoval, že zásadu *ne bis in idem* možno v zmysle čl. 4 protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „*dohovor*“) vzťahovať tak na činy patriace podľa slovenského právneho poriadku medzi trestné činy, ako aj na činy patriace medzi priestupky, a to vo všetkých kombináciách, ktoré medzi nimi prichádzajú do úvahy, tak v uznesení sp. zn. 3 Tost 6/2019 zo 6. marca 2019 najvyšší súd poukázal, že označený článok dohovoru nezakazuje, aby konanie v rámci ktorého sú ukladané tresty, bolo rozdelené do rôznych fáz a v ich rámci potom boli postupne alebo paralelne ukladané rôzne sankcie za protiprávne konanie majúce trestnoprávnu povahu. V aplikačnej praxi sa možno stretnúť s prípadmi, keď skutok fyzickej osoby naplní tak skutkovú podstatu daňového trestného činu, ako aj správneho deliktu podľa § 154 daňového poriadku a môže byť sankcionovaný tak ako trestný čin, ako aj daňový delikt (bližšie pozri aj: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. I. ÚS 302/2019 z 2. júla 2019). Reflektujúc naznačené súvislosti autor analýzou komparovaných súdnych rozhodnutí akcentuje spoločné a rozdielne súvislosti, a to za účelom generalizácie výsledku a predstavenia návrhov *de lege ferenda*.

1. KRITÉRIA ROZHODNÉ PRE POSÚDENIE ZÁSADY NE BIS IN IDEM

Z pohľadu autora vedeckého príspevku sa ako logickejší prejavuje právny názor Európskeho súdu pre ľudské práva judikovaný v rozsudku vo veci Sergey Zolotukhin proti Rusku, sťažnosť č. 14939/03, z 10. februára 2009, keď akcentoval, že článok 4 protokolu č. 7 k dohovoru sa musí chápať v tom zmysle, že zakazuje stíhanie alebo súdne konanie o druhom „trestnom čine“, pokiaľ vyplýva z rovnakých skutočností alebo skutočností, ktoré sú v podstate rovnaké. Záruka zakotvená v článku 4 protokolu č. 7 k dohovoru sa stáva relevantnou pri začatí nového trestného stíhania, ak predchádzajúce oslobodenie alebo odsúdenie už nadobudli platnosť (právoplatnosť, pozn. autora), čím dochádza k vytvoreniu prekážky res iudicata. ESĽP v bodoch 39 a 43 rozsudku vo veci Boman proti Fínsku, sťažnosť č. 41604/11, zo 17. februára 2015 vyjadril právny názor, že článok 4 protokolu č. 7 k dohovoru obsahuje tri odlišné záruky a stanovuje, že nikoho nemožno 1) stíhať, 2) súdiť alebo 3) potrestať za ten istý delikt opakovane.

V prípade A, B proti Nórsku boli sťažovatelia obvinení za protiprávne konanie spočívajúce v nepriznaní zdaniteľného príjmu a vykázaní daňovej straty, čo malo za následok skrátenie dane. Okrem toho, že správca dane vyrubil rozdiel dane a sťažovateľom uložil povinnosť zaplatiť daňové penále vo výške 30% zo základu dlžnej dane, sťažovatelia boli súčasne odsúdení aj na trest odňatia slobody. Už najvyšší súd v Nórsku akcentoval, že súbežné daňové a trestné konanie je legitímne, čo odôvodnil dostatočnou časovou súvislosťou medzi konaniami, keď po obvinení prvého sťažovateľa 14. decembra 2007 nasledovalo 26. augusta 2008 oznámenie o dorubení dane, 14. októbra 2008 jeho obžaloba, rozhodnutie daňovej správy o dorubení dane a uložení povinnosti uhradiť daňové penále z 24. novembra 2008 a 2. marca 2009 bol vyhlásený odsudzujúci rozsudok okresného súdu. Sťažovatelia ale s dvojím stíhaním a potrestaním nesúhlasili a obrátili sa na ESĽP, ktorý v spojení so zohľadnením vykonaných dôkazov, ako aj daňovej pokuty pri ukladaní trestnoprávnej sankcie konštatoval existenciu dostatočnej vecnej a časovej súvislosti medzi daňovým a trestným konaním, a preto rezultoval, že nedošlo k porušeniu čl. 4 protokolu č. 7 k dohovoru, a teda ani zásady ne bis in idem.

1.1. Engel kritéria

Na podklade uvedeného prípadu je dôležité posúdenie niekoľkých prvkov. Prvým z nich je povaha pokuty podľa daňových predpisov, ako sankcie a trestu.

Druhým je totožnosť skutku a kritérium „idem“ a ďalším prvkom je rozsah zásady „*ne bis in idem*“ v intenciách dohovoru ako celku, osobitne článku 6 a článku 4 protokolu č. 7 k dohovoru.

Z návrhu generálneho advokáta vo veci Åklagaren proti Hansovi Åkerbergovi Franssonovi, C-617/10 vyplýva, že skúmanie prípadov dvojakej, správnej a trestnoprávnej, sankcie v systéme dohovoru sa od nadobudnutia platnosti protokolu č. 7 k dohovoru podstatne rozvinulo a skladá sa z tzv. Engel kritérií. Európsky súd pre ľudské práva v spomínanom rozsudku Engel a iní proti Holandsku z 8. júna 1976 na určenie či sankcia uložená v inom ako trestnom konaní má trestnoprávny charakter vyprofiloval tri základné rozlišovacie kritéria, a to: 1) právna kvalifikácia právom reprobovaného konania podľa vnútroštátneho práva, t.j. či právny systém protiprávny čin definuje ako súčasť trestného práva, disciplinárneho práva (správne delikty) alebo oboch súčasne, 2) rozsah závažnosti protiprávneho konania a 3) stupeň vážnosti uloženého trestu. Druhé a tretie kritérium sú alternatívne a nie nevyhnutne kumulatívne. To však podľa názoru ESĽP vyjadrenom v rozsudku vo veci Jussila vs. Fínsko, sťažnosť č. 73053/01, z 23. novembra 2006 nevylučuje kumulatívny prístup, keď samostatná analýza každého kritéria neumožňuje dospieť k jasnému záveru o existencii obvinenia z trestného činu. Z hľadiska uvedených kritérií musí potom vnútroštátny orgán súdnej moci posúdiť, či treba preskúmať kumuláciu daňových a trestných sankcií stanovenú vnútroštátnou právnou úpravou vzhľadom na určité vnútroštátne štandardy a prípadne môže dospieť k záveru, že kumulácia sankcií je v rozpore s uvedenými štandardmi pod podmienkou, že zostávajúce sankcie sú účinné, primerané a odstrašujúce (porovnaj: rozsudok Súdného dvora Európskej únie vo veci Åklagaren proti Hansovi Åkerbergovi Franssonovi, C-617/10, z 26. februára 2013, bod 36).

V konklúzii uvedeného sa však autor domnieva, že judikované kritéria sú natoľko abstraktné, že nie je zrejmé, ako by ich bolo možné aplikovať v konkrétnom prípade a aké „*hodnoty*“ účinnosti či primeranosti by boli hraničné pre kvalifikovanie daňovej sankcie ako trestnoprávnej a vice versa. Predmetné sa umocňuje aj v kontexte právnej istoty osoby, proti ktorej by bola vyvodzovaná zodpovednosť napríklad za viac deliktov na území niekoľkých štátov, keďže predmetné kritéria a potreba ich zohľadnenia v zmysle rozhodovacej praxe európskych súdnych autorít patrí vnútroštátnym súdom.

Z rozsudku ESĽP vo veci Öztürk vs. Nemecko, sťažnosť č. 8544/79, z 21. februára 1984 vyplýva, že všeobecná povaha pravidla a účel trestu, ktorý má odstrašujúci a represívny charakter, stačí na preukázanie, že dotknutý trest bol v

zmysle článku 6 dohovoru trestnej povahy. Skutočnosť, že išlo len o malý priestupok a nie o závažný priestupok či trestný čin-in abstracto ho nevyvíja z rozsahu pôsobnosti článku 6 dohovoru. Prednesené tak odôvodňuje prezumpciu, že akákoľvek sankcia, uložená aj v netrestnom konaní, má trestný charakter. Charakter daňovej pokuty ako trestnej konštatoval ESĽP aj v rozsudku vo veci AP, MP a TP proti Švajčiarsku, sťažnosť č. 71/1996/690/882, z 29. augusta 1997, pričom akcentoval, že uložené daňové sankcie nie sú určené ako peňažná náhrada škody, ale majú v zásade represívnu a odstrašujúcu povahu. ESĽP aj v bode č. 138 rozsudku A, B proti Nórsku rezultoval, že daňové penále má trestnoprávnu povahu tak v zmysle čl. 6 dohovoru, ako aj v zmysle čl. 4 protokolu č. 7 k dohovoru.

1.2. Vecná a časová súvislosť pri vyvodzovaní deliktuálnej zodpovednosti

Článok 4 protokolu č. 7 k dohovoru síce zakazuje trestné stíhanie alebo súdne konanie o druhom delikte, pokiaľ vyplýva z rovnakých skutočností, avšak nevyklučuje vedenie súbežného konania až do jeho konca, a to za splnenia určitých podmienok, akou je aj existencia dostatočnej vecnej a časovej väzby medzi konaniami, čím sa musí preukázať, že súbežne vedené konania tvorili jeden súdržný celok (rozsudok ESĽP vo veci Jóhannesson a ostatní proti Islandu, sťažnosť č. 22007/11, z 18. mája 2017).

Pre posúdenie porušenia zásady *ne bis in dem* je preto okrem povahy sankcie nutné v zmysle Engel kritérií skúmať aj povahu protiprávneho konania, a to pri súčasnom akcentovaní nevyhnutnosti časovej a vecnej súvislosti medzi konaniami, ktorú v bodoch 132 a 134 zdôraznil aj rozsudok A, B proti Nórsku.

Európsky súd pre ľudské práva v bode 132 rozsudku A, B proti Nórsku judikoval, že medzi významné faktory pre stanovenie či existuje dostatočne úzka vecná spojitosť patrí: 1) či obe samostatné konania sledujú vzájomne sa dopĺňujúce ciele, a teda či sa týkajú nielen in abstracto, ale aj in concreto rôznych aspektov predmetného protispoločenského konania, 2) či je kombinácia daných konaní predvídateľným dôsledkom toho istého postihovaného konania, a to tak v intenciách právneho poriadku, ako aj v aplikačnej praxi (kritérium „*idem*“), 3) či sú príslušné konania vedené takým spôsobom, ktorým sa v maximálne možnej miere zabráni opakovaniu zhromažďovania a hodnotenia dôkazov, najmä s prihliadnutím na využívanie vzájomnej súčinnosti medzi príslušnými orgánmi, vďaka ktorej sa môžu preukázané skutkové okolnosti využiť aj v druhom konaní,

4) a primárne, či je sankcia uložená v skôr skončenom konaní zohľadnená v konaní, ktoré je skončené neskôr, a to s cieľom zamedziť nadmernej záťaži potrestania. Závažnosť druhu a výšky potrestania sa znižuje, ak existuje mechanizmus započítania trestu uloženého v skôr skončenom konaní.

Ak medzi konaniami existuje dostatočne silná vecná spojitosť, je potrebné splniť aj existenciu časovej súvislosti. Predmetné ale neznamená, že obe konania musia byť od začiatku až do konca vedené súčasne. Podľa rozsudku A, B proti Nórsku (bod 134) by štáty mali mať možnosť rozhodnúť sa pre postupné vedenie konaní v prípadoch, keď je takýto postup odôvodnený záujmom na účinnom riadení výkonu spravodlivosti a páchatel'ovi právom reprobovaného skutku nespôsobuje žiadnu neprimeranú ujmu. Časová súvislosť nesmie ale nikdy chýbať a musí byť dostatočne tesná, na to, aby jednotlivca (páchatel'a) chránila pred neistotou a priet'ahmi v konaní, a to aj tam, kde príslušný vnútroštátny systém stanoví ucelený mechanizmus obsahujúci oddelenú správnu zložku a trestnú zložku. Platí zásada, že čím je časová spojitosť slabšia, tým väčšia je potreba, aby štát objasnil a zdôvodnil priet'ahy, za ktoré môže byť pre vedenie konaní zodpovedný.

S prihliadnutím na princíp právnej istoty, právo na spravodlivý proces či legitímne očakávanie možno ale požiadavku „*dostatočne tesnej časovej spojivosti*“ hodnotiť negatívne, a síce z dôvodu, že ESĽP neponúka žiadnu definíciu používaného pojmu a ani nevymedzuje časové hľadisko. Napríklad, či má časová spojitosť existovať medzi konaniami v momente ich skončenia, právoplatného skončenia, skončenia jedného konania a začatia druhého konania, alebo iné do úvahy prichádzajúce varianty procesných štádií konaní.

Exempli causa, ESĽP vo veci Nilsson proti Švédsku (sťažnosť č. 73661/01) predniesol, že aj keď rozdielne sankcie ukladali dva rôzne orgány v rôznych konaniach (správne a trestné), existovala medzi nimi v podstate dostatočná úzka súvislosť. ESĽP však už neuviedol od akého okamihu je potrebné skúmať existenciu časovej súvislosti medzi konaniami. Z rozsudku vo veci Rinas proti Fínsku, sťažnosť č. 17039/13, z 27. januára 2015, body 55 – 57 vyplýva, že v rokoch 2005 a 2006 boli sťažovateľovi uložené daňové pokuty, najvyšší správny súd zamietol sťažovateľovo odvolanie a konanie právoplatne skončilo 13. septembra 2012. Konanie vo veci daňových trestných činov sa začalo 15. apríla 2005 a skončilo 31. mája 2012 vyhlásením rozsudku najvyššieho súdu. ESĽP rezultoval porušenie zásady ne bis in idem z dôvodu, že konanie pred najvyšším správnym súdom nebolo zastavené po právoplatnosti trestného konania. V rozsudku vo veci Jóhannesson a ostatní proti Islandu, sťažnosť č. 22007/11, z

18. mája 2017, ESLP zo skutkových okolností uviedol, že daňová kontrola bola začatá 17. novembra 2003, proti prvému sťažovateľovi sa skončila 27. októbra 2004, správca dane 12. novembra 2004 oznámil porušenie daňových predpisov polícii a postúpil jej aj informácie a dokumenty získané v daňovej kontrole. Správca dane sťažovateľovi uložil daňovú pokutu vo výške 25% vyrubeneho rozdielu dane. Proti rozhodnutiam sa sťažovateľ odvolal a odvolací orgán rozhodol 26. septembra 2007 tak, že prvostupňové rozhodnutie potvrdil. Po prvom zrušení rozhodnutia okresného súdu o zamietnutí žaloby vo veci konal opätovne najvyšší súd a 7. februára 2013 rozhodnutie okresného súdu zmenil tak, že prvému sťažovateľovi uložil trest odňatia slobody s podmieneným odkladom a peňažný trest. S ohľadom na obmedzenú mieru súbežného priebehu konaní, ako aj zásadne nezávislé zhromažďovanie a hodnotenie dôkazov v trestnom konaní ESLP nezistil dostatočne blízku vecnú a časovú spojitosť medzi daňovým konaním a trestným konaním a v spojení s duplicitným uložením trestov rezultoval porušenie čl. 4 protokolu č. 7 k dohovoru.

S prihliadnutím na uvedenú rozhodovaciu činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva si autor príspevku dovoľuje zastávať názor, že nie je možné nájsť jednoznačnú odpoveď k obsahovým kritériám vecnej a časovej súvislosti medzi dvomi konaniami. Ako rozhodné možno vziať do úvahy len súbežné vedenie konaní, ktoré prebiehajú zásadne spoločne, ako aj vzájomnú súčinnosť konajúcich daňových a trestných orgánov pri vymieňaní a následnej aplikácii informácií získaných pri ich vlastnej činnosti. Autor príspevku síce vníma ako logické, aby daňové konanie a trestné konanie vytvárali ucelený celok konaní, a contrario, absencia dostatočného a stabilného určenia vecnej a časovej súvislosti vedie k odlišným právnym posúdeniam podobných prípadov, čo má za následok aj rozdielne rozhodnutia vo veci samej, a tým aj zásah do práva na spravodlivý proces a legitímnych očakávaní subjektov práva. V konklúzii zmieňovaného sa autor domnieva, že ako logickejšie sa pre tento čas javí uplatňovanie skúmania nadobudnutia právoplatnosti jedného z konaní a následne zastavenie druhého konania.

Prednesené sa odôvodňuje aj neskorším prípadom prejednávanej pred ESLP, ktorý v rozsudku vo veci Bragi Gudmundur Kristjánsson proti Islandu, sťažnosť č. 12951/18 z 30. novembra 2021 konštatoval porušenie čl. 4 protokolu č. 7 k dohovoru, keďže prokurátor v trestnom konaní opakovane vykonával úkony realizované už správcom dane, pričom akcentoval aj celkový časový odstup medzi konaniami. Daňové konanie totiž právoplatne skončilo v septembri

2014 a trestné konanie skončilo až rozhodnutím najvyššieho súdu 21. septembra 2017, ktorým potvrdil odsudzujúci rozsudok sťažovateľa.

2. NÁVRH DE LEGE FERENDA?

Správca dane, spravidla po vykonaní daňovej kontroly, v rámci ktorej zistí porušenie povinností daňového subjektu, postupom podľa § 68 ods. 5 daňového poriadku vydá rozhodnutie vo vyrubovacom konaní, následne podľa § 58 ods. 3 daňového poriadku oznámi začatie konania vo veci uloženia pokuty, vydá rozhodnutie, ktorým uloží daňovému subjektu za správny delikt sankcie podľa dikcie § 155 a nasl. daňového poriadku a rozhodne aj o uložení úroku z omeškania podľa dikcie § 156 daňového poriadku. Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky vo svojej odpovedi z 26. februára 2021 na autorovu skoršiu žiadosť o poskytnutie informácii okrem iného akcentovalo, že „... *vzhľadom na charakter daňového konania o uložení pokuty, ktorá sa ukladá na princípe objektívnej zodpovednosti za správny delikt jednoznačne definovaný zákonom, kedy sa nevykonáva žiadne dokazovanie, správca dane spravidla ukladá sankciu čo najskôr po tom, ako sa daňový subjekt správneho deliktu dopustí. Správca dane nie je oprávnený v zmysle ustanovení daňového poriadku upustiť od uloženia sankcie pre vedenie trestného konania. ...*“. Totožný záver však už finančné riaditeľstvo nevyslovilo na dopyt autora realizovaný v máji 2023 a vo svojej odpovedi zvolilo paradoxne reštriktívnu metodiku s odvolaním sa na paragrafové znenie právnych predpisov a absenciu dispozície údajov, ktoré však na podklade predchádzajúcej infožiadosti autori poskytlo.

Akcentujúc rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva sa pre dodržanie zásady *ne bis in idem* okrem vecnej a časovej súvislosti medzi konaniami, totožnosti skutku či použitia dôkazov (bližšie pozri aj: Sábo, 2020) získaných v jednom konaní v konaní nasledujúcom vyžaduje aj zohľadnenie trestu uloženého v skôr právoplatne skončenom konaní. V intenciách právneho poriadku Slovenskej republiky je v prípade ukladania trestu v trestnom konaní nevyhnutné percipovať ustanovenie § 45 ods. 3 Tr. zákona, precizujúce započítanie trestu, a síce v prípadoch, ak bol páchatel súdom alebo iným orgánom už potrestaný a v trestnom konaní došlo k jeho odsúdeniu pre ten istý skutok. Započítanie už vykonaného trestu s trestom ukladaným sa realizuje iba v prípadoch, ak je to vzhľadom na druh uloženého trestu možné. Vice versa, peňažnú sankciu v zmysle daňového poriadku nie je úplne právne možné započítať napríklad s trestnom odňatia slobody. Fyzická osoba je v prípade

uloženia daňovej sankcie a trestu odňatia slobody potrestaná de facto za jedno reprobované konanie dvakrát.

Negatívne možno vnímať aj prípad, kedy by trestné konanie skončilo právoplatným rozhodnutím pred skončením daňového konania. Daňový poriadok nepozná inštitút započítania trestu uloženého iným orgánom verejnej moci za totožný skutok. Z dôvodu, že vyvodzovanie zodpovednosti a ukladanie daňových sankcií je založené na objektívnom princípe, správca dane za reprobované konanie musí uložiť sankciu (bližšie pozri aj: Kubincová, 2017). Do úvahy by prípadne prichádzalo uplatnenie inštitútu zastavenia daňového konania podľa § 62 daňového poriadku, napríklad z dôvodu, že vo veci už bolo právoplatne rozhodnuté, alebo ak príslušný orgán zistí, že pred podaním návrhu začalo konanie na súde, respektíve v kontexte uloženej sankcie v trestnom konaní najmä možnosť zastavenia daňového konania pre odpadnutie dôvodu na jeho konanie, keďže možno prezumovať väčšiu mieru prísnosti trestnoprávnej represie pred uložením daňovej sankcie.

Riešením pomerne zložitej situácie vyvodzovania zodpovednosti za porušenie daňových povinností zo strany daňového subjektu – fyzickej osoby sa podľa názoru autora javí právna úprava zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení. In concreto, začatie trestného stíhania proti právnickej osobe bráni podľa § 21 ods. 1 označeného zákona tomu, aby o tom istom skutku proti tej istej právnickej osobe prebiehalo konanie o správnom delikte. Podľa odseku 2 citovaného ustanovenia nemožno trestné stíhanie proti právnickej osobe začať, a ak už bolo začaté, nemožno v ňom pokračovať a musí byť zastavené, ak skoršie konanie pre ten istý skutok proti tej istej právnickej osobe skončilo právoplatným rozhodnutím o správnom delikte a toto rozhodnutie nebolo zrušené.

ZÁVER

Existujúci stav dodržiavania alebo porušovania zásady *ne bis in idem* vedie nielen k odbornej diskusii, akým spôsobom sa má konanie *non lege artis* právne kvalifikovať. Správna kvalifikácia skutkového stavu je primárne dôležitá pre osobu, ktorá sa protiprávneho konania dopustila, a to nielen v kontexte uplatnenia mocenského vzťahu štátu pri vyvodzovaní deliktuálnej zodpovednosti, ale osobitne v spojení s princípom právnej istoty a preferenciou administratívnej zodpovednosti pred trestnoprávnou represiou. Vyprofilované Engel kritéria, ako aj akcent na nevyhnutnú vecnú a časovú spojitosť medzi trestným

a administratívnym konaním sú nepochybne významné právne nástroje, ktoré môžu napomôcť k dodržiavaniu zásady ne bis in idem. Fundamentálnou však bude vždy vôľa príslušných orgánov verejnej moci skúmať skutkový a najmä procesný stav, a to v korelácii presadzovania dodržiavania pertraktovanej zásady, pred tolerovaním jej (ne)úmyselného porušovania.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BABČÁK, V. a K. ČAKOCI a A. POPOVIČ, 2018. Daňové podvody v oblasti nepriamych daní, 3. kapitola. In: BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky a daňové podvody a právne možnosti ich predchádzania: inštitútmi daňového, obchodného a trestného práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 140-203, ISBN 978-80-8152-661-9.
2. BABČÁK, V. a M. ŠTRKOLEC a A. VARTAŠOVÁ, 2020. *Daňové úniky, ich vznik a eliminácia*. 1. vyd. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, ŠafárikPress, ISBN 978-80-8152-876-7.
3. KAČALJAK, M. a P. RAKOVSKÝ, 2021. Uznesenie Súdneho dvora Vikingo. Definitívny koniec konceptu deklarovaného dodávateľa v rozhodovacej praxi na Slovensku? *DPH v praxi*. roč. 10, č. 7-8, s. 2-8. ISSN 1338-7006.
4. KUBINCOVÁ, T., 2018. Vybrané otázky ukladania sankcií pri správe daní. In: TUROŠÍK, M. a A. ŠEVČÍKOVÁ, ed. *Banskobystrické zámocké dni práva : zborník z 3. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie na tému „Identifikácia únosnej miery autonómie právnych odvetví a súčasnej potreby ich synergie“, 23.-24. november 2017, Víglaš. Sekcia verejného práva*. 1. vyd. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, s. 132-143. ISBN 978-80-557-1404-2.
5. KURILOVSKÁ, L. a M. KORDÍK, 2017. Trestná zodpovednosť právnických osôb a ne bis in idem. In: ŠELIGA, J. a E. KORPÁŠ, ed. *Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. NE BIS IN IDEM – MEDZI SPRÁVNÝM A SÚDNYM TRESTANÍM*. [online]. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, s. 7-8, ISBN: 978-80-568-0075-1. [online]. [cit. 2023-05-20]. Dostupné z: <https://www.truni.sk/sites/default/files/uk/f0001155.pdf>

6. MACHAJOVÁ, J., 2006. In: Škultéty P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, s. 153-221, ISBN 80-7160-205-1.
7. SÁBO, J., 2020. *Hodnotenie dôkazov v daňovom práve*. 1. vyd. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ISBN 978-80-8152-881-1.

DIGITÁLNE PLATFORMY V SEGMENTE KRÁTKODOBÉHO UBYTOVANIA NA SLOVENSKU – PREHĽAD LITERATÚRY¹

DIGITAL PLATFORMS IN SHORT-TERM ACCOMMODATION SECTOR IN SLOVAKIA – LITERATURE REVIEW

ANNA VARTAŠOVÁ² - KAROLÍNA ČERVENÁ³

Abstrakt

Príspevok poskytuje krátku prehľadovú štúdiu, spracovanú na základe analýzy publikačných výstupov z databázy CREPČ 1, CREPČ 2, WOS a SCOPUS, ktorá sa tematicky zameriava na oblasť cestovného ruchu, špecificky na využívanie digitálnych platforiem pri poskytovaní krátkodobého ubytovania na Slovensku, v kontexte aplikácie dane za ubytovanie. Cieľom autoriek bolo obsahovo identifikovať a následne analyzovať jednotlivé dostupné publikačné výstupy primárne na základe uvádzaných kľúčových slov, názvu a abstraktu. Z celkového počtu 65 relevantných publikačných výstupov sa venovalo aspektom digitálnych platforiem v oblasti poskytovania ubytovacích služieb na Slovensku iba 19 publikácií, pričom len 7 z nich sa zameriavalo aj na daňové aspekty. Z nich len 3 práce sa venovali priamo miestnej dani za ubytovanie ako primárnemu zameraniu výskumu, z čoho vyplýva výskumná medzera v danej oblasti výskumu.

Kľúčové slová:

¹ Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-19-0124 a VEGA č. 1/0214/21.

² JUDr. Anna Vartašová, PhD. – vedecká pracovníčka Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, zameriava sa na oblasť miestnych daní ako aj širší rámec financovania územnej samosprávy, vrátane súvisiacich aspektov, ako napr. lokálne dopady digitalizácie a zdieľaného hospodárstva na územnú samosprávu a jej financovanie; anna.romanova@upjs.sk; ORCID: 0000-0002-1366-0134

³ Ing. Karolína Červená, PhD. – odborná asistentka Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, zameriava sa na výskum ekonomických aspektov zdaňovania, verejné financie, financovanie územnej samosprávy, manažment; karolina.cervena@upjs.sk; ORCID: 0000-0003-4900-6510.

Abstract

The paper provides a short literature review, prepared on the basis of the analysis of publication outputs from the database CREPČ 1, CREPČ 2, Web of Science and SCOPUS, which thematically focuses on the field of tourism, specifically on the use of digital platforms in the provision of short-term accommodation in Slovakia, in the context of the application of local accommodation tax. The aim of the authors was to identify the content and then analyse the individual available publication outputs primarily on the basis of the keywords, title and abstract. Out of the total number of 65 relevant publication outputs, only 19 publications were devoted to aspects of digital platforms in the field of accommodation provision in Slovakia, while only 7 of them also focused on tax aspects. Of these, only 3 papers were directly devoted to the local accommodation tax as the primary focus of the research, which results in a research gap in the given field of research.

Keywords:

Digital platforms, tourism, accommodation services, accommodation tax

JEL kód: K34, M2

ÚVOD

Krátkodobé ubytovanie, resp. poskytovanie ubytovacích služieb je súčasťou odvetvia cestovného ruchu, ako súčasťou odvetvovej štruktúry NH v SR s podielom 2,85 % na HDP⁴ (Trend, 2019). Poskytovanie efektívne dostupného krátkodobého ubytovania⁵, resp. ubytovacích služieb je predpokladom rozvoja turizmu, čo má zároveň aj dopad na ekonomickú efektívnosť odvetvia cestovného ruchu. Ubytovacie služby, v rámci zdieľanej ekonomiky, fungujú na platforme

⁴ Priamy HDP v cestovnom ruchu predstavoval, podľa údajov ŠÚ SR, v rámci satelitného účtu cestovného ruchu v SR 2,27 mld. €.

⁵ Predmetom dane za ubytovanie je odplatné prechodné ubytovanie fyzickej osoby podľa § 754 až 759 Občianskeho zákonníka v ubytovacom zariadení (ďalej len "zariadenie"), ktorým je hotel, motel, botel, hostel, penzión, apartmánový dom, kúpeľný dom, liečebný dom, ubytovacie zariadenie prírodných liečebných kúpeľov a kúpeľných liečební, ubytovňa, chata, stavba na individuálnu rekreáciu, zrub, bungalov, kemping, minikemp, táborisko, rodinný dom, byt v bytovom dome, v rodinnom dome alebo v stavbe slúžiacej na viaceré účely a iné zariadenie poskytujúce odplatné prechodné ubytovanie fyzickej osobe. Zdaňuje sa však najviac 60 prenocovaní daňovníka u jedného platiteľa dane v jednom kalendárnom roku. (§§ 37 a 39 zákona č. 582/2004 Z. z.).

P2P, kedy používatelia uzatvárajú medzi sebou obchody prostredníctvom internetu, pričom zdieľajú dáta a informácie, s využitím digitálnych platforiem, pričom ako uvádza Parakala (2008, in Borůvková, A., Šepel'ová, J., 2018, s. 6) digitálne platformy sú nevyhnutnou podmienkou existencie digitálnej ekonomiky. Poskytovanie ubytovacích služieb/ubytovania sa čoraz viac realizuje v prostredí digitálnej ekonomiky (vyhľadávanie, sprostredkovanie, rezervovanie, objednanie s povinnosťou platby/bez platby).

Digitálne platformy na trhu s ubytovacími službami zväčšujú rozsah prenájmu súkromného ubytovania pre turistov ale aj obchodných cestujúcich, najmä vo veľkých aglomeráciách. Táto činnosť však má i daňové dopady (napr. Janovec, 2023; Vartašová, Červená and Olexová, 2022; Radvan and Kolářová, 2020; Hučková et al., 2018), a to nie len na celoštátnej úrovni (zdanenie príjmov/zisku), ale aj na miestnej, kde v prípade poskytovania krátkodobého ubytovania prichádza do úvahy aplikácia miestnej dane za ubytovanie (Simić, 2022). Táto je upravená v zákone č. 582/2004 z. z. *o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady* v znení neskorších predpisov a vo vzťahu k digitálnym platformám prešla výraznejšou novelizáciou koncom roku 2021, kedy boli digitálne platformy postavené do pozície zástupcu platiteľa dane s možnosťou, aby poskytovatelia krátkodobého odplatného prechodného ubytovania odvádzali daňovú povinnosť (vybratú daň za ubytovanie) prostredníctvom digitálnych platforiem na základe oznámenia správcovi dane, ktorý následne s danou platformou môže na tieto účely uzatvoriť formálnu dohodu. Zrejme najznámejšou⁶ digitálnou platformou zdieľanej ekonomiky zameranej na poskytovanie krátkodobého ubytovania v SR je v súčasnosti Airbnb, ktorá vznikla v roku 2008 (<https://www.airbnb.com>, 2020) a ktorá iniciatívne už pred účinnosťou zmienenej novely (v júni 2021) uzatvorila dohodu o výbere a odvádzaní dane za ubytovanie s mestom Bratislava.

Téme digitálnych platforiem sa venujú jednak vyššie citovaní autori, no prevládajú iné než daňové aspekty ako predmet výskumu (napr. Rudohradská, Treščáková, 2021), prípadne sa v rámci svojho skúmania zameriavali na podmienky mimo SR, napr. ČR (Klučníkov, Krajčák, Vincúrová, 2018) či pohľad EÚ/celosvetový (Kóňa, 2020), či zameranie na daňové aspekty všeobecne (napr. Bonk, 2019, Cibul'a et al. 2019). Vedecká literatúra výslovne zameraná na

⁶ Najväčšia koncentrácia ponúk je v hlavnom meste SR Bratislave a jej okolí, druhé v poradí je mesto Poprad a okolie a tretím najobľúbenejším cieľovým miestom, z pohľadu Airbnb na Slovensku, je mesto Košice.

výskum vplyvu digitálnych platforiem v oblasti miestnych daní (dane za ubytovanie) v podmienkach SR je ojedinelá. Z tohto dôvodu je predmetom výskumu a v príspevku prezentovaných zistení (výsledkov) identifikovanie stavu dostupnej literatúry zameriavajúcej sa na výskum pôsobenia online/digitálnych platforiem v oblasti cestovného ruchu na Slovensku, konkrétne v segmente ubytovacích služieb, s akcentom na plnenie daňovej povinnosti v súvislosti s výberom dane za ubytovanie. Príspevok zároveň priamo nadväzuje na predchádzajúci vlastný výskum autoriek (Vartašová, Červená, Olexová, 2022) a bude využitý v rámci nadväzujúceho rozširujúceho výskumu digitálnych platforiem ako faktora vplývajúceho na miestny turizmus a výber dane za ubytovanie.

1. METODICKÝ POSTUP

Nadväzujúc na predchádzajúce zameranie výskumu je cieľom autoriek, v limitovanom rozsahu príspevku, systematické zmapovanie dostupnej vedeckej literatúry (publikácií) v uvedenej súvislosti, teda obsahového zamerania a preferencií autorov dostupných publikácií a to za účelom identifikovania výskumnej medzery v súvislosti s uvedeným predmetom výskumu, čo zároveň predstavuje východisko ďalšieho skúmania problematiky výberu a správy dane za ubytovanie v podmienkach SR.

Autorky identifikovali práce, ktoré mali byť podrobené analýze na základe vyhľadávania podľa kľúčových slov postupom špecifikovaným v tabuľke č. 1. Identifikácia bola realizovaná k 15. 5. 2023. Na tento účel bola použitá metóda bibliografickej analýzy, ktorej predmetom boli publikačné výstupy venujúce sa vymedzenej problematike evidované v troch najrelevantnejších databázach, a to Web of Science (WOS), SCOPUS a CREPČ. Na prezentovanie získaných výsledkov bola aplikovaná deskriptívna štatistika.

Autorky identifikovali 34 výstupov z databáz WOS a SCOPUS a 177 výstupov z databázy CREPČ 1 a 2. Databázy výsledkov boli podobrené prvotnej eliminácii duplicitných záznamov, ktoré následne boli z databáz výstupov vylúčené ako práce nesúvisiace s vymedzeným výskumom, a to na základe analýzy názvov a abstraktov prác.

Tab. č. 1. Kľúčové slová

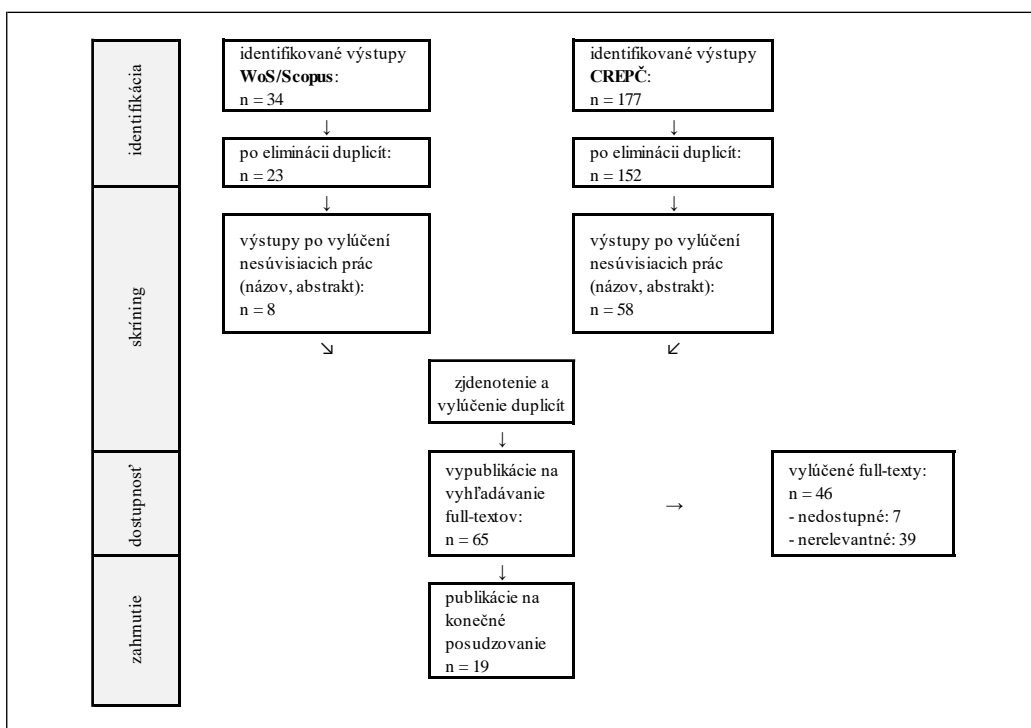
zdroj	vyhľadávané pojmy	pole vyhľadávania	počet výsledkov	
Scopus	platform* + accommodation + Slovak*	názov, abstrakt, kľúčové slová	3	
	booking or airbnb or tripadvisor + Slovak*		13	
Web of Science	platform* + accommodation + Slovak*	téma	6	
	booking + accommodation + slovak	téma	2	
	airbnb + slovak		1	
	tripadvisor + slovak		5	
	platform + tourism + Slovak	názov/téma/ téma	4	
CREPČ 2*	platforma + ubytovanie/turizmus	názov/KS	0	
	digitálne + platformy	názov	8	
	digitálne + platformy	KS	4	
	digitálna+ platforma	názov	1	
	digitálna + platforma	KS	1	
	digitálne platformy	jednoduché vyhľadávanie	37	
	online platformy		45	
	elektronické platformy		7	
	booking		9	
	tripadvisor		0	
	airbnb		52	
	CREPČ 1*		platforma + ubytovanie/turizmus	názov/KS
digitálne + platformy			KS	1
digitálne + platformy		názov	0	
digitálna + platforma		názov/KS	0	
digitálne platformy		jednoduché vyhľadávanie	1	
online platformy			1	
elektronické platformy			0	
booking			7	
tripadvisor			0	
airbnb			3	

V ďalšom kroku boli obe databázy výstupov zjednotené, pričom boli vylúčené medzidatabázové duplicity a výsledkom tohto procesu bolo

identifikovanie 65 výstupov, ktoré boli zaradené na získanie plnotextových výstupov. Z nich boli následne vylúčené nedostupné publikácie a práce, ktoré po preštudovaní ich plnotextového znenia boli identifikované ako práce nesúvisiace s predmetom výskumu.

Výsledkom vlastného výskumu autoriek bolo kreovanie finálnej databázy plnotextových výstupov spadajúcich pod vymedzený predmet výskumu, ktoré podrobili podrobnej bibliografickej analýze. Táto postupnosť je podrobne špecifikovaná v tabuľke č. 2.

Tab. č. 2. Rešerš – súhrnné výsledky



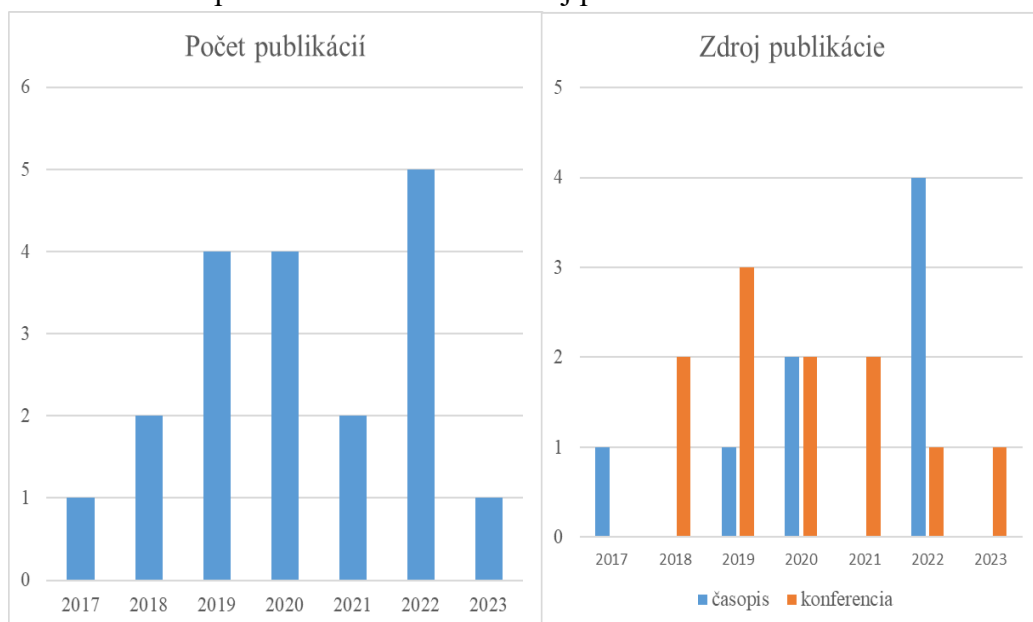
Finálna skupina publikačných výstupov bola podrobená analýze na základe stanovených charakteristických znakov, a to čo do formálnych charakteristík prác (počty a afiliácie publikujúcich autorov, počty publikačných výstupov v časovom slede a zdroje publikácií) a obsahového zamerania prác (analýza kľúčových slov⁷, názvu a abstraktu).

⁷ Na tento účel boli identifikované kľúčové slová po odbornom posúdení autoriek zjednotené z hľadiska jazykového a významového s cieľom umožnenia sumarizácie rôznorodých výsledkov.

2. VÝSLEDKY A DISKUSIA

Publikácie k predmetu skúmania, teda činnosti, postaveniu a úlohám elektronických či digitálnych platforiem, konkrétne v oblasti poskytovania ubytovacích služieb v slovenskom kontexte, sa objavujú až od roku 2017, pričom samotný trend počtu publikácií možno označiť za mierne stúpajúci, ako je možné vidieť na grafe č. 1, kde celkovo bolo viac výstupov publikovaných v zborníkoch ako v časopisoch. Z grafickej analýzy je možné vyvodit' zistenie o stúpajúcej tendencii publikačných výstupov v časopisoch a klesajúcej tendencii publikačných výstupov vyskytujúcich sa v zborníkoch čo dokumentuje graf č. 2.

Graf č. 1 Počet publikácií a **Graf č. 2** Zdroj publikácií

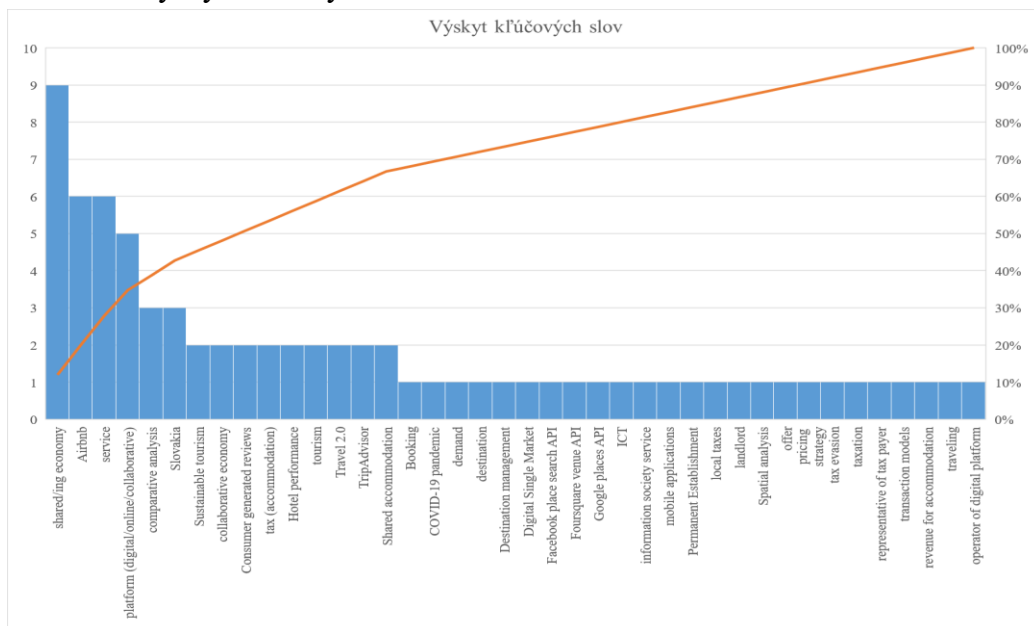


Zdroj: vlastné spracovanie

Predmetnej téme sa za toto obdobie venovalo spolu 40 autorov, z ktorých väčšinu (85%) predstavovali autori domácich pracovísk a 12,5% autorov pochádzalo zo zahraničných univerzít a iných pracovísk (Turecko, Maďarsko, Česko), pričom iba dvaja autori publikovali k téme viac ako jeden výstup.

Z obsahovej analýzy autorky identifikovali spolu 76 kľúčových slov, ktoré po zjednocovacom procese popísanom v metodickej časti boli štatisticky spracované do prehľadnejšej formy v grafe č. 3.

Graf č. 3 Výskyt kľúčových slov



Zdroj: vlastné spracovanie

Z ich analýzy vyplýva, že analyzované publikačné výstupy sa viac zameriavali na iné aspekty (viď ďalej) než primárne daňové. Iba 19 z 58 dostupných publikačných výstupov sa venovalo aspektom digitálnych platforiem v oblasti poskytovania ubytovacích služieb na Slovensku, pričom len 7 z nich sa zameriavalo aj na daňové aspekty, a teda prevažovali skôr iné oblasti výskumného zamerania.

Pri zhodnotení celkového rámca (mimo úzkej skupiny 19 prác) sme dospeli k zisteniu, že viac autorov sa zameriava buď na kontext pôsobenia takýchto platforiem v ubytovacom sektore mimo SR (či už na iné štáty alebo celkové medzinárodné kontexty či komparáciu), alebo sa v slovenskom kontexte venuje iným aspektom než ubytovaniu, napr. doprave – typicky činnosť spoločností ako Uber a pod. (Lattová, 2019), ekonomickým aspektom – napr. z hľadiska generovania príjmov pre ich užívateľov (Fabó, Hudáčková, Nogacz, 2017), zisk dosahovaný prostredníctvom platforiem a jeho zdanenie (Bonk, 2019), či dopady v iných smeroch, sociálne aspekty, vplyv na miestnu populáciu (Kóňa, 2023), urbánny rozvoj, turizmus a jeho rozvoj (Gregorová, 2020), hodnotenie služieb turistického ruchu (Bačík, 2020) a pod.). V rámci špecifickej oblasti sledovanej popri hlavnom zameraní výskumu – konkrétne dani za ubytovanie, sme identifikovali len 3 výstupy, ktoré sa zaoberali touto užšie špecifikovanou témou, čo poskytuje opodstatnený dôvod na ďalšie výskumné aktivity zamerané na

pôsobenie digitálnych platforiem pri poskytovaní ubytovacích služieb na Slovensku s akcentom na efektívny výber dane za ubytovanie:

Mazúr (2019; 235) dospel k záveru, že informatizácia služieb a špecificky prostredie platformového podnikania otvára príležitosti pre správcov dane zvyšovať efektivitu výberu dane nielen s ohľadom na mieru výnosu, no tiež s ohľadom na zjednodušovanie procesov a znižovanie času a prostriedkov určených na výber, vyúčtovanie a kontrolu dane. Mestá na Slovensku však už aj dnes môžu pristupovať k určitej spolupráci s platformami za predpokladu, že bude umožnená jasná verejná kontrola a zúčtovateľnosť. Mestá tak môžu vytvoriť rovnocennejšie podmienky na trhu krátkodobého ubytovania.

Simić (2022) sa vo svojom príspevku zaoberala inštitútom zástupcu platiteľa dane za ubytovanie, ktorým je (v zmysle zákona č. 582/2004 Z. z. v znení účinnom od 11. decembra 2021) prevádzkovateľ digitálnej platformy. V príspevku autorka objasňuje podstatu nových osobitných ustanovení pre zástupcu platiteľa dane a tiež poskytuje prehľad o relevantnej rozhodovacej činnosti Súdneho dvora, ktorá je vo vzťahu k digitálnym platformám postupne kreovaná, pričom pri hodnotení právnej úpravy identifikovala ako nedostatok, že posudzovaná zákonná právna úprava obsiahnutá v zákone o miestnych daniach predpokladá zavedenie miestnej dane za ubytovanie v konkrétnej obci všeobecne záväzným nariadením, čo však podľa názoru autorky by malo byť predmetom priamo zákonnej právnej úpravy, a to najmä pokiaľ ide o jednoznačné definovanie právneho postavenia subjektov zapojených do procesu plnenia daňovej povinnosti a vymedzenie ich vzájomného vzťahu, taktiež komplikovanú konštrukciu osobitných ustanovení pre zástupcu platiteľa dane, a to na fakultatívne ustanovenie predpokladajúce uzatvorenie dohody v spojení s kogentným ustanovením o výbere a odvode dane zástupcom platiteľa dane. Ďalším nedostatkom je tiež neupravený vzájomný vzťah medzi platiteľom dane a zástupcom platiteľa dane.

Sidor a kol. (2019) vo svojom článku konštatujú, že aby sa naplno využil potenciál digitálnych platforiem, mali byť metódy web scrapingu automatizované a rozšírené o obsah s údajmi o kapacite, spätnej väzbe používateľov, cene a dostupnosti, čím by sa mohla sledovať aj ekonomická výkonnosť, a zároveň by sa mohli zúžiť špekulácie niektorých poskytovateľov asistenčných služieb smerom k miestnemu zdaneniu.

ZÁVER

Na základe získaných a metodicky skúmaných a vyhodnotených údajov dospeli autorky k nasledujúcim výsledným zisteniam:

Autori skúmaných/analyzovaných publikácií sa zaoberajú síce problematikou digitálnych platforiem v kontexte poskytovania ubytovacích služieb, turizmu a zdaňovania na Slovensku, ale skôr špecificky (osobitne), resp. oddelene, prípadne sa nezamerali na Slovensko alebo skúmajú iné ako daňové aspekty, resp. sa nezaobierajú interakciou digitálnych platforiem a dane za krátkodobé ubytovanie.

Z výsledkov vlastnej analýzy dostupných tematicky zameraných publikačných výstupov dospeli autorky k záveru, že problematike interakcie digitálnych platforiem vo vzťahu k zdaňovaniu krátkodobého ubytovania v podmienkach Slovenska bola na základe uvedených záverov venovaná minimálna pozornosť (3 autori), čím bola zároveň identifikovaná výskumná medzera týkajúca sa výberu dane za ubytovanie v súvislosti s poskytovaním krátkodobého ubytovania s prepojením na využívanie digitálnych platforiem v rámci SR.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BAČÍK, R., FEDORKO, R., GAVUROVÁ, B., IVANKOVÁ, V. A RIGELSKÝ, M., 2020. Differences in financial performance between various categories of hotels in the Visegrad Group countries [elektronický dokument]. *Journal of International Studies*. roč. 13, č. 2, s. 279-290. ISSN 2071-8330.
2. BONK, F. 2019. Zdaňovanie ubytovacích služieb v zdieľanej ekonomike (príklad daňovej regulácie internetovej platformy Airbnb). In: *Dny práva 2018 - Days of law 2018*. Brno: Masarykova univerzita, s. 60-71. ISBN 978-80-210-9327-0.
3. CIBUĽA, T., HLINKA, T., CHOMA, A. A KAČALJAK, M. 2019. Digitálna platforma ako stála prevádzkareň. *Právny obzor: teoretický časopis pre otázky štátu a práva*. roč. 102, č. 2, s. 155-167. ISSN 0032-6984.
4. FABO, B., HUDÁČKOVÁ, S., NOGACZ, A. 2017. *Can Airbnb provide livable incomes to property owners? An Analysis on National, Regional and City District Level*. AIAS Working Paper No. 168. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

5. GREGOROVÁ, B., 2020. Priestorová analýza služby Airbnb na Slovensku. *Acta Geographica Universitatis Comenianae*. roč. 64, č. 1, s. 73-89. ISSN 1338-6034.
6. HUČKOVÁ, R., BONK. F. a L. RÓZENFELDOVÁ, 2018. Collaborative Economy – Open Problems and Discussion (With Regard to Commercial and Tax Issues), *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*, roč. 6, č. 2, s. 125-140. ISSN 1339-3995.
7. JANOVEC, M., 2023. Airbnb as an accommodation platform and tax aspects. *Studia Iuridica Lublinensia*, roč. 32, č. 4, ISSN 1731-6375. *in print*
8. KLJUČNIKOV, A., KRAJČÍK, V., VINCÚROVÁ, Z., 2018. International Sharing Economy: the Case of AirBnB in the Czech Republic. *Economics and Sociology*. roč. 11, č. 2, s. 126-137. doi:10.14254/2071-789X.2018/11-2/9
9. KÓŇA, J., 2020. Sociálno-ekonomické predispozície vybraných európskych krajín pre podnikanie v oblasti ubytovacích služieb prostredníctvom Airbnb. In: *Merkúr 2020: proceedings of the international scientific conference for PhD. students and young scientists*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, s. 119-131. ISBN 978-80-225-4787-1.
10. KÓŇA, J., 2023. Impact of shared Airbnb accommodation on the local population. In: *EDAMBA 2022: International scientific conference for doctoral students and post-doctoral scholars*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2023, s. 219-227. ISBN 978-80-225-5042-0.
11. LATTOVÁ, S., 2019. Regulácia poskytovateľa online platformy Uber vo svetle rozsudku Súdneho dvora EÚ. In: *Teoretické úvahy o práve: zborník z Vedeckej konferencie doktorandov a školiteľov Trnavskej univerzity v Trnave*, Právnickej fakulty. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, s. 1-14.
12. MAZÚR, J., 2019. Daň za ubytovanie a digitálne platformy. In: Koroncziová, A., Hlinka, T. eds. *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2019*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, s. 228-237. ISBN 978-80-7160-517-1.
13. PARAKALA, K., 2008. We can't afford to fluff digital economy chance. The Australian. In: BORŮVKOVÁ, A. a J. ŠEPEĽOVÁ, 2018. Digitálna ekonomika ako nová výzva pre daňovú politiku. In: *Almanach Actual Issues in World Economics and Politics*, Volume XIII, 4/2018, 5-12. Bratislava: EKONÓM. ISSN 1339-3502.

14. RADVAN, M. a KOLÁŘOVÁ, Z., 2020. Airbnb Taxation. In: *The financial law towards challenges of the XXI century*. Brno: Masaryk university, s. 481-494.
15. RUDOHRADSKÁ, S., TREŠČÁKOVÁ, D., 2021. Proposals for the digital markets act and digital services act – broader considerations in context of online platforms. In: *EU 2021 – the future of the eu in and after the pandemic*. Osijek: Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, s. 487-500. ISBN 978-953-8109-39-3.
16. SIDOR, C., KRŠÁK, B., ŠTRBA, L., CEHLÁR, M., KHOURI, S., STRIČÍK, M., DUGAS, J., GAJDOŠ, J. A BOLECHOVÁ, B. (2019). Can Location-Based Social Media and Online Reservation Services Tell More about Local Accommodation Industries than Open Governmental Data? MDPI, Basel, Switzerland. s. 1-21.
17. SIMIĆ, S., 2022. Prevádzkovateľ digitálnej platformy ako zástupca platiteľa dane za ubytovanie v kontexte rozhodovacej činnosti súdneho dvora. In: *Bratislavské právnické fórum 2022: premeny finančného práva, jeho vedy a výučby v čase*. Bratislava: Právnická fakulta UK, s. 22-31. ISBN 9788071606628.
18. Slovensko má potenciál, aby malo vyšší podiel cestovného ruchu na HDP. In: *TREND.sk* [online]. 2023. [cit. 2019-07-28]. Dostupné z: <https://www.trend.sk/spravy/slovensko-ma-potencial-aby-malo-vyssi-podiel-cestovneho-ruchu-hdp>
19. VARTAŠOVÁ, A., ČERVENÁ, K. a OLEXOVÁ, C., 2022. Taxation of Accommodation Services Provided in the Framework of the Collaborative Economy in the Slovak Republic. In: *Proceedings of the 5th International Conference on Tourism Research*. Reading: Academic Conferences International Limited, s. 433-440. ISBN 9781914587320. DOI 10.34190/ictr.15.1.108.

V. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA:

Daňové právo a nové javy v ekonomike

Zostavovatelia: prof. JUDr. Miroslav Štrkolec, PhD.
Mgr. Bc. Filip Baláži
Mgr. Natália Priateľová
JUDr. Anna Vartašová, PhD.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Vydavateľstvo: ŠafárikPress

Rok vydania: 2023
Rozsah strán: 287
Rozsah: 17,7 AH
Vydanie: prvé

V SLOVAK-CZECH DAYS OF TAX LAW:

Tax law and new phenomena in the economy

Editors: prof. JUDr. Miroslav Štrkolec, PhD.
Mgr. Bc. Filip Baláži
Mgr. Natália Priateľová
JUDr. Anna Vartašová, PhD.

Publisher: Pavol Jozef Šafárik University in Košice
Publishing ŠafárikPress

Year of publication: 2023
Number of pages: 287
Authors' sheets: 17,7
Edition: first



DOI: <https://doi.org/10.33542/VSCD-0269-5-00>
ISBN 978-80-574-0269-5 (e-publikácia)