

zborník

Bratislavské právnické fórum 2024
AKTUÁLNE OTÁZKY OBCHODNÉHO PRÁVA,
FINANČNÉHO PRÁVA A EKONOMICKÝCH VIED
V KONTEXTE VPLYVU EURÓPSKEHO PRÁVA
NA NÁRODNÉ PRÁVNE PORIADKY

Bratislava legal forum 2024
CURRENT ISSUES OF COMMERCIAL LAW,
FINANCIAL LAW AND ECONOMIC SCIENCES
IN THE CONTEXT OF THE IMPACT
OF EUROPEAN LAW ON NATIONAL LEGAL
SYSTEMS

Katkovčin, Pintérová, Ťažká (zost.)



PRÁVNICKÁ FAKULTA
Univerzita Komenského
v Bratislave

Zborník

Bratislavské právnické fórum 2024
Aktuálne otázky obchodného práva, finančného práva
a ekonomických vied v kontexte vplyvu európskeho
práva na národné právne poriadky

zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie
„Bratislavské právnické fórum 2024“
ktorá sa konala 17. – 19. septembra 2024
na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave

Bratislava legal forum 2024
Current issues of commercial law, financial law and
economic sciences in the context of the impact of
European law on national legal systems

collection of papers from the international scientific conference
„Bratislava legal forum 2024“
which was held on 17. – 19. september 2024
at the Faculty of law, Comenius University in Bratislava



PRÁVNICKÁ FAKULTA
Univerzita Komenského
v Bratislave

2024

Bratislavské právnické fórum 2024 : aktuálne otázky obchodného práva, finančného práva a ekonomických vied v kontexte vplyvu európskeho práva na národné právne poriadky / Maroš Katkovčín, Dominika Pintérová, Veronika Ťažká (zost.). Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024. 313 s. ISBN 978-80-7160-731-1.

© Autori

Zostavovatelia: Maroš Katkovčín, Dominika Pintérová, Veronika Ťažká
Návrh obálky: Jozef Andraško

Všetky príspevky prešli dvojitým anonymným recenzným konaním.

1. vydanie
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
2024

ISBN (e-verzia) 978-80-7160-731-1



Publikácia je šírená pod licenciou Creative Commons 4.0, Attribution-NonCommercial-NoDerivatives. Dielo je možné opakovanie používať za predpokladu uvedenie mena autorov a len na nekomerčné účely, pričom nie je možné z diela ani jeho jednotlivých častí vyhotoviť odvodené dielo formou spracovania alebo iných zmien.

Spoluorganizátori 10. ročníka konferencie
Bratislavské právnické fórum



MINISTERSTVO

ZAHRANIČNÝCH VECÍ
A EURÓPSKÝCH ZÁLEŽITOSTÍ
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



MINISTERSTVO

SPRAVODLIVOSTI
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



N A J V Y Š Š Í S Ú D

S L O V E N S K E J R E P U B L I K Y

ADVOKÁTSKA
SLOVENSKÁ
KOMORA

Konferencia sa uskutočnila s finančnou podporou



CENTRAL
EUROPEAN
FOUNDATION



Obsah

Akt o digitálnych službách a nový mechanizmus online riešenia sporov	6
	Regina Hučková, Jana Pezlár Selecká
Akciové štruktúry s viacnásobnými hlasovacími právami ako nástroj na posilnenie hlasovacieho práva	14
	Angelika Mašurová
Limity využitia umelej inteligencie v obchodnom práve optikou Aktu o umelej inteligencii	28
	Dominika Pintérová
Zodpovednosť orgánov akciovej spoločnosti za poskytnutie finančnej asistencie	40
	Regina Šťastová
Vplyv európskeho práva na priame zahraničné investície	54
	Matej Smalik, Daniel Zigo
Prepichnutie korporátneho závoja vo svetle práva EÚ	67
	Martin Spišák
ESG v kontexte výkonu funkcie štatutárneho orgánu spoločnosti v Slovenskej republike	77
	Peter Šikulínek
Obstarávanie v obrannom priemysle - vplyv európskej legislatívy	94
	Viktória Andrásiová
Postavenie vplyvných osobností v práve EÚ	103
	Jana Strémy
Teoreticko-aplikačné aspekty environmentálneho zdaňovania v Slovenskej republike	119
	Júlia Hoffmanová, Natália Priateľová
Boj proti daňovým únikom a tzv. schránkové spoločnosti	130
	Andrea Szakács
Pillar II smernica a jej dopad na daňový systém Slovenskej republiky	140
	Filip Baláži
Dorovnávací daň – právne výzvy a implikácie pre Slovensko	150
	Dominik Nagy

Oprava a úprava odpočítanej dane de lege lata a de lege ferenda.....	161
	Filip Richter
Registračná povinnosť pre daň z pridanej hodnoty v kontexte komparácie právnej úpravy účinnej do 31.12.2024 a právnej úpravy účinnej od 1.1.2025	171
	Aneta Kollman Steinhübllová
Aktuálne zmeny legislatívy v oblasti ochrany pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a financovaním terorizmu	181
	Yana Daudrikh
Úlohy a vplyv európskych orgánov dohľadu na aplikáciu európskej legislatívy v oblasti výkonu dohľadu nad obozretným podnikaním finančných inštitúcií ...	189
	Maroš Katkovčín
CBDC, digitálne euro a právo na súkromie.....	197
	Peter Beňo
Medziobecná spolupráca na Slovensku ako nástroj zvyšovania efektivity samosprávy	211
	Ján Mazúr, Marián Ruňanin, Peter Tazberík
Hodnotenie vplyvov proti-pandemickej finančno-právnej legislatívy	225
	Ján Mazúr, Marián Ruňanin
Význam klasifikácie NUTS pre ekonomiky krajín európskej únie	240
	Erika Neubauerová, Albert Priehoda
Financovanie materských škôl.....	250
	Veronika Munková
Aplikačné otázky správneho trestania na finančnom trhu v kontexte AML regulácie.....	258
	Mária Potančoková
Nahradí právo EÚ národné právne poriadky v oblasti udržateľných financií?..	265
	Katarína Poliaková
Zelené dlhopisy v kontexte medzinárodných štandardov a nového nariadenia o európskych zelených dlhopisoch	280
	Simona Heseková
Problematika ESG z pohľadu spoločností pôsobiacich v sektore priemyslu	289
	Marek Zajíček
Odkladný účinok správnej žaloby v správnom súdnictve optikou rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky	303
	Adrián Popovič, Soňa Simić

AKT O DIGITÁLNYCH SLUŽBÁCH A NOVÝ MECHANIZMUS ONLINE RIEŠENIA SPOROV¹

DIGITAL SERVICES ACT AND THE NEW MECHANISM OF ONLINE DISPUTE RESOLUTION

Regina Hučková², Jana Pezlár Selecká

Abstrakt: Článok je venovaný analýze novej právnej úpravy digitálnych služieb. Regulačný rámec digitálneho priestoru bol v nedávnom období rozšírený o ďalší právny predpis, Nariadenie o digitálnych službách. Autorky v článku prinášajú úvodnú analýzu Nariadenia, a to s osobitným zreteľom na mechanizmus online riešenia sporov. Cieľom článku je poukázať na výhody nového mechanizmu riešenia sporov, a to aj v nadväznosti na doterajšie mimosúdne metódy riešenia sporov zavedené predchádzajúcou európskou legislatívou.

Kľúčové slová: digitálne služby, akt o digitálnych službách, riešenie sporov

Abstract: The article is devoted to the analysis of the new legal regulation of digital services. The regulatory framework for the digital space has recently been extended by another piece of legislation, the Digital Services Regulation. In the article, the authors provide an introductory analysis of the Regulation, with a particular focus on the online dispute resolution mechanism. The aim of the article is to highlight the advantages of the new dispute resolution mechanism, also in relation to the existing out-of-court dispute resolution methods introduced by previous European legislation.

Key words: digital services, digital services act, dispute resolution

¹ Článok je čiastkovým výstupom z riešenia projektu APVV-21-0336 „Analýza súdnych rozhodnutí metódami umelej inteligencie“ a z projektu APVV-23-0331 „Integrácia únie kapitálových trhov: zmena korporáčného financovania a záchrana obchodných spoločností vo finančných ťažkostiach“

² Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra obchodného práva a hospodárskeho práva

Úvod

V súčasnej dobe sa internet stal neoddeliteľnou súčasťou života miliónov ľudí. Na základe štatistík sprístupnených Eurostatom, 59% obyvateľov EÚ³ používa sociálne siete, čo predstavuje významný podiel populácie. Online platformy, ako sú napr. sociálne siete nám dávajú príležitosť komunikovať a zdieľať informácie s našimi blízkymi, no zároveň vytvárajú priestor pre šírenie dezinformácií a falošných správ. Vzhľadom na rýchlosť, akou sa informácie šíria, je pre používateľov čoraz ťažšie rozlíšiť pravdivé a nepravdivé správy.

V posledných rokoch je evidentná snaha európskych zákonodarcov zabezpečiť, aby sa obyvatelia EÚ mohli cítiť bezpečne na internete. Práve tým, že vytvára nové právne regulácie zamerané na zabezpečenie ochrany základných práv používateľov digitálnych platforiem v súlade so základnými hodnotami EÚ. Keďže digitálny priestor má cezhraničný rozmer na jeho reguláciu nepostačujú národné právne predpisy členských štátov, ale je potrebné prijímať nariadenia EÚ, ktoré sú záväzné vo všetkých členských štátoch EÚ rovnako.

Akt o digitálnych službách (ďalej len „DSA“) je významný legislatívny rámec EÚ, ktorý bol prijatý formou nariadenia⁴ 19. októbra 2022. EÚ vytvorila DSA, ako reakciu na rastúce obavy o ochranu používateľov v online priestore a potrebu vytvorenia jednotnej regulácie digitálnych platforiem v EÚ.⁵ Tomu predchádzal legislatívny proces, ktorý čelil množstvu výziev a diskusií, avšak možno ho zhodnotiť ako relatívne rýchly a plynulý. To platí, najmä s ohľadom na význam DSA, ktorý je označovaný aj ako nová „digitálna ústava EÚ“.⁶ Hoci môžeme spochybňovať, či DSA skutočne môže byť označovaný za „ústavu“, je jasné, že zohráva kľúčovú úlohu v úsilí EÚ o efektívnejšiu reguláciu digitálnych služieb.⁷

Dôvody prijatia a účel DSA

Z legislatívneho hľadiska, môžeme označiť za dôvod vytvorenia nového právneho rámca potrebu vypracovania účinnejšej a modernejšej právnej úpravy než, ktorý

³ EURÓPSKA KOMISIA. Eurostat News: 59% of EU individuals using social networks in 2023. [online]. 19. marec 2024 [cit. 2024-09-19]. Dostupné na: < <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240319-1> >

⁴ NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2022/2065 z 19. októbra 2022 o jednotnom trhu s digitálnymi službami a o zmene smernice 2000/31/ES (akt o digitálnych službách)

⁵ Pozn.: DSA je súčasťou Európskej digitálnej stratégie, „*Shaping Europe's Digital Future*“, spoločne s Aktom o digitálnych trhoch.

⁶ ZELENÍ/EURÓPSKA VOĽNÁ ALIANCIA. European Parliament votes on “constitution for the internet”. [online]. [cit. 2024-09-15]. Dostupné na: < <https://www.greens-efa.eu/en/article/press/european-parliament-votes-on-constitution-for-the-internet> >

⁷ WILMAN, F.: The Digital Services Act (DSA): An overview. [online]. 16. december 2022 [cit. 2024-09-19]. Dostupné na: < <https://ssrn.com/abstract=4304586> >

predstavuje smernica o elektronickom obchode (ďalej len „smernica E-Commerce“).⁸ Smernica E-Commerce, označovaná ako prvotný právny rámec EÚ pre digitálne služby z roku 2002 zostala od svojho prijatia nezmenená a stále viac sa stávala zastaranou.⁹ Európska komisia v dôvodovej správe k DSA uvádza dôležitosť zohľadnenia technologického vývoja, ktorý sa nepremietol v už existujúcich právnych predpisoch. Najmä tým, že je potrebné sa zaoberať vznikom online platforiem a digitálnou transformáciou.¹⁰ Ďalším rozmerom prijatia novej úpravy treba sledovať aj v tom, že nová regulácia bola prijatá vo forme nariadenia, a teda zámerom európskych zákonodarcov bolo prijať úpravu, ktorá nebude následne fragmentovaná v 27 právnych poriadkoch.

V zmysle článku 1 ods. 1 DSA, možno vyvodiť, že **hlavným účelom DSA** je vytvoriť bezpečné, predvídateľné a dôveryhodné online prostredie, ktoré uľahčuje inovácie a v ktorom sú účinne chránené základné práva garantované Chartou základných práv Európskej únie (ďalej len „charta EÚ“).

Cieľom DSA je posilniť ochranu základných práv používateľov online vrátane slobody prejavu a práva na súkromie. Vzhľadom na rastúce obavy zo škodlivého obsahu sa v DSA stanovujú jasnejšie povinnosti platforiem pri správe a odstraňovaní nezákonného obsahu.¹¹

DSA má za cieľ vytvoriť spravodlivejšiu hospodársku súťaž na digitálnom trhu zavedením prísnejších pravidiel pre veľké platformy, zabrániť im v zneužívaní ich dominantného postavenia a zabezpečiť, aby im menšie spoločnosti mohli spravodlivo konkurovať.¹²

Medzi **hlavné ciele DSA** môžeme zaradiť, príkladom:

- zlepšenie ochrany základných práv používateľov v online priestore;
- silnejšia ochrana detí na internete;
- zjednotenie pravidiel naprieč EÚ;
- boj s dezinformáciami;
- vyvodenie zodpovednosti digitálnych platforiem;
- transparentnosť pri používaní algoritmov;
- spravodlivá hospodárska súťaž.

⁸ Smernica 2000/31/ES Európskeho parlamentu a Rady z 8. júna 2000 o určitých právnych aspektoch služieb informačnej spoločnosti na vnútornom trhu, najmä o elektronickom obchode (smernica o elektronickom obchode)

⁹ TURILLAZZI, A., TADDEO, M., FLORIDI, L., & CASOLARI, F. The digital services act: an analysis of its ethical, legal, and social implications. *Law, Innovation and Technology*. 2023, 15(1), s. 85. [online]. [cit. 2024-09-19]. Dostupné na: < <https://doi.org/10.1080/17579961.2023.2184136> >

¹⁰ Ibidem.

¹¹ vid. článok 9 DSA

¹² vid. bod 81 DSA

Analýza právneho rámca DSA

V zmysle článku 2 ods. 1 DSA, je rozsah pôsobnosti vymedzený na základe pojmu „**sprostredkovateľské služby**“ (ďalej len „služby“), ktorý je bližšie definovaný v článku 3 písm. g) DSA. V citovanom článku sa ustanovuje, že „*sprostredkovateľská služba*“ je jedna z týchto služieb informačnej spoločnosti:

- i) služba „obyčajný prenos“ pozostávajúca z prenosu informácií poskytovaných príjemcom služby v komunikačnej sieti alebo z poskytovania prístupu ku komunikačnej sieti,
- ii) služba „kešing“ pozostávajúca z prenosu informácií poskytovaných príjemcom služby v komunikačnej sieti, pri ktorom sa tieto informácie automaticky, dočasne a prechodne uchovávajú, vykonávaná výlučne na účely zefektívnenia ďalšieho prenosu informácií k iným príjemcom na ich žiadosť,
- iii) služba „hosting“ pozostávajúca z uchovávania informácií poskytovaných príjemcom služby na jeho žiadosť;¹³

V prípade osobnej pôsobnosti DSA, ktorá je vymedzená taktiež v článku 1 odseku 1 DSA, sa pôsobnosť viaže na služby ponúkané príjemcom služieb, ktorí majú miesto usadenia v Únii alebo sa v nej nachádzajú, a to bez ohľadu na to, kde majú poskytovatelia uvedených sprostredkovateľských služieb miesto usadenia.

Pri vymedzení osobnej pôsobnosti DSA bolo podľa nášho názoru dôležité pre zákonodarcu zabezpečiť ochranu používateľa služby, ktorý je občanom EÚ alebo sa nachádza v EÚ, v zmysle citovaného článku je označený za príjemcu služieb. Pred poskytovateľmi služieb, ktorí sídlia v EÚ alebo v štátoch mimo EÚ. To v praxi znamená, napríklad zabezpečenie ochrany slovenského používateľa aplikácie Facebook, ktorá sídli mimo EÚ.

Pri skúmaní osobnej pôsobnosti vymedzenej v článku 1 ods. 1 DSA, sa nám môže zdať, že sa zákonodarca usiluje o celosvetovú pôsobnosť v prípade poskytovateľov služieb. Táto, nazveme to intencia je obmedzená, dvoma spôsobmi.¹⁴ A to, prostredníctvom článku 3 písm. d), kde sa uvádza, že: „*ponúkať služby v Únii*“ je poskytovať fyzickým alebo právnickým osobám v jednom alebo viacerých členských štátoch možnosť využívať služby poskytovateľa sprostredkovateľských služieb, ktorý má **podstatnú väzbu s Úniou**. Následne je táto intencia obmedzená v článku 3 písm. e), kde je bližšie objasnená podstatná väzba s Úniou, ako väzba poskytovateľa sprostredkovateľských služieb na Úniu vyplývajúca buď z jeho sídla v Únii, alebo z konkrétnych skutkových kritérií, ako sú: významný počet príjemcov služby v jednom alebo vo viacerých členských štátoch vo vzťahu k počtu obyvateľov daného

¹³ Článok 3 písm. g) DSA

¹⁴ PACULA. K.: Inquiry into the validity of the Digital Services Act and the role of the representative associations under that regulation. ERA Forum (2024). s 261. [online]. [cit. 2024-09-22]. Dostupné na: < <https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-024-00799-4> >

členského štátu, alebo členských štátov a zameranie činností na jeden alebo viac členských štátov. V zmysle citovaného, je možné, aby šlo napríklad o službu poskytovanú aj len v jednom členskom štáte.¹⁵

Prijatím DSA sa vytvára aj nová terminológia, ktorá sa týka štyroch kategórií poskytovateľov služieb:

1. **Veľmi veľkých online platforiem a veľmi veľkých internetových vyhľadávačov**, ktoré majú v EÚ viac ako 45 miliónov používateľov. Pre nich platia oveľa prísnejšie pravidlá v zmysle DSA.¹⁶ (napr. Google search, Facebook)
2. **Online platformy**, ktoré spájajú predajcov a spotrebiteľov, ako sú online trhoviská, obchody s aplikáciami, platformy kolaboratívnej ekonomiky a platformy sociálnych médií.¹⁷ (napr. Booking, eBay)
3. **Hostingové služby**, ako sú cloudové a webové hostingové služby (vrátane online platforiem).¹⁸ (napr. Google Drive, Dropbox)
4. **Sprostredkovateľské služby ponúkajúce sieťovú infraštruktúru**: Poskytovatelia prístupu na internet a registrátori doménových mien (vrátane hostingových služieb).¹⁹ (napr. Etsy)

Povinnosti v zmysle DSA, ktoré sú relevantné pre jednotlivé kategórie poskytovateľov služieb zodpovedajú ich postaveniu, veľkosti a najmä vplyvu v online priestore. Ako príklad, môžeme uviesť povinnosť veľmi veľkých online platforiem zabezpečiť verejný prístup k archívu reklám prezentovaných na ich online rozhraniach.²⁰

Napriek tomu, nájdeme v texte DSA príklady povinností, ktoré sa týkajú všetkých kategórií poskytovateľov služieb, ako napríklad článok 12. V zmysle, ktorého majú poskytovatelia služieb povinnosť zriadiť jednotné kontaktné miesto, ktoré príjemcom služby umožní priamo a rýchlo s nimi komunikovať elektronickými prostriedkami a používateľsky ústretovým spôsobom, a to aj tým, že príjemcom služby umožní vybrať si spôsob komunikácie, ktorý nie je založený výlučne na automatizovaných nástrojoch.

Mechanizmus online riešenia sporov a jeho parametre v rámci DSA Mechanizmus online riešenia sporov, *online dispute resolution* (ďalej len „ODR“) je proces, ktorý

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ EUROPEAN COMMISSION. DSA: Very large online platforms and search engines. [online]. [cit. 2024-09-22]. Dostupné online: < <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-vlops> >

¹⁷ EUROPEAN COMMISSION. The Digital Services Act. [online]. [cit. 2024-09-22]. Dostupné online: < https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act_en >

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Vid. bod 95 DSA

umožňuje riešenie sporov medzi stranami prostredníctvom digitálnych platforiem bez potreby fyzickej prítomnosti na súde.²¹ Ide o formu alternatívneho riešenia sporov, t.j. mimosúdne riešenie sporov.

ODR sa často používa v kontexte spotrebiteľských sporov, najmä v online transakciách, ako príklad môžeme uviesť Európsku platformu na riešenie sporov online (ďalej len „platforma ODR“), ktorý poskytuje Európska komisia za účelom zvýšenia bezpečnosti a férovosti nakupovania online prostredníctvom prístupu ku kvalitným nástrojom na riešenie sporov.²²

Mechanizmus ODR úzko súvisí s DSA. Ako sme už vyššie spomínali DSA ma za cieľ zlepšiť ochranu spotrebiteľov v digitálnom prostredí, na čo nadväzuje samotný účel ODR, a to zabezpečiť efektívne a cenovo dostupné vyriešenie spotrebiteľského sporu online, čím poskytuje spravodlivý a prístupný spôsob, ako môžu spotrebiteľia vyriešiť spory s poskytovateľmi online služieb. Napríklad, keď si zakúpia letenky online a dôjde v zrušení ich letu.

Samotný súvis medzi DSA a ODR nájdeme priamo v texte nariadenia DSA, a to v článku 20 a 21. Spomínané články sa týkajú rozhodnutí o moderovaní obsahu prijatých poskytovateľmi služieb, pričom vyžadujú, aby platformy mali interný systém na vybavovanie sťažností a aby členské štáty vymenovali certifikované orgány na mimosúdne riešenie sporov. Tieto ustanovenia vytvárajú novú cestu k spravodlivosti pre používateľov nespokojných s rozhodnutiami o odstránení obsahu, avšak nezahŕňajú tradičné spotrebiteľské spory medzi spotrebiteľmi a predajcami.²³ Existujúce nariadenie o riešení spotrebiteľských sporov online²⁴ (ďalej len „nariadenie o ODR“) je prispôbené tradičným spotrebiteľským sporom, ktoré sa týkajú sťažností spotrebiteľov voči predajcom alebo obchodníkom. EÚ harmonizovala podmienky prístupu k spravodlivosti pre tieto typy sporov prostredníctvom smernice o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov²⁵ (ďalej len „smernica o ADR“)

²¹ EURÓPSKA KOMISIA. Alternatívne riešenie sporov/Riešenie sporov online. [online]. [cit. 2024-09-22]. Dostupné na: < https://europa.eu/youreurope/business/dealing-with-customers/solving-disputes/online-dispute-resolution/index_sk.htm >

²² EURÓPSKA KOMISIA. Prečo je platforma RSO pre obchodníkov dôležitá. [online]. [cit. 2024-09-22]. Dostupné na: < <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.trader.register&lng=SK> >

²³ MAK. V.: Consumer ODR – Redefining pathways to dispute settlement in a post-consumer society. In DSA Observatory. 2024. [online]. [cit. 2024-09-22]. Dostupné na: < <https://dsa-observatory.eu/2024/01/22/consumer-odr-redefining-pathways-to-dispute-settlement-in-a-post-consumer-society/> >

²⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 524/2013 z 21. mája 2013 o riešení spotrebiteľských sporov online, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 2006/2004 a smernica 2009/22/ES (nariadenie o riešení spotrebiteľských sporov online)

²⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/11/EÚ z 21. mája 2013 o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov, ktorou sa mení nariadenie (ES) č. 2006/2004 a smernica 2009/22/ES (smernica o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov)

a nariadenia o ODR. Smernica o ADR obsahuje pravidlá o prístupe, nezávislosti a neustrannosti, transparentnosti, efektívnosti a spravodlivosti v sporoch ADR. Z hľadiska hmotnej spravodlivosti obsahuje požiadavku na zákonnosť v článku 11, ktorá predpisuje, že spotrebiteľ nesmie byť zbavený ochrany, ktorú mu poskytujú povinné pravidlá platného práva. Nariadenie ODR pridáva k tomuto režimu platformu ODR, ktorá umožňuje spotrebiteľom priamo kontaktovať predajcu na vyriešenie sporu. Platforma obsahuje aj nástroj, pomocou ktorého môžu spotrebiteľia v členských štátoch EÚ vyhľadávať orgány ADR vo svojej krajine.²⁶

Dňa 17. októbra 2023 Európska komisia navrhla zmeny v regulácii riešenia spotrebiteľských sporov, vrátane revízie smernice o ADR s cieľom zlepšiť rámec na riešenie sporov v digitálnych trhoch. Navrhovaná smernica o ADR má rozšíriť svoj rozsah na všetky typy porušení práv spotrebiteľov v EÚ a zjednodušiť postupy ADR pre všetkých účastníkov. Cieľom navrhovanej smernice je doplniť DSA v oblasti ODR, pričom DSA sa zameriava na moderovanie obsahu a smernica o ADR na spory medzi spotrebiteľmi a predajcami týkajúce sa iných problémov, ako sú kvalita a dodanie tovaru.²⁷

Podľa nášho názoru, prijatím DSA sa len posilňuje a rozširuje už pôvodná ochrana spotrebiteľov, keďže je možné sa domáhať ochrany v súvislosti s rozhodnutiami o moderovaní obsahu poskytovateľmi služieb. Vnímame potenciál, vo využívaní platformy ODR na riešenie sporov o moderovaní obsahu. Tento mechanizmus by mohol poskytnúť spravodlivý a efektívny spôsob, ako sa používatelia môžu odvolať proti rozhodnutiam o moderovaní obsahu, čím sa zabezpečí väčšia transparentnosť a zodpovednosť platforiem v ich praxi.

Záver

DSA predstavuje významný krok v regulácii digitálneho prostredia v Európskej únii, s cieľom zabezpečiť ochranu základných práv používateľov a podporiť spravodlivé podmienky pre všetkých účastníkov trhu. Zavedením novej právnej úpravy, ktorá sa týka transparentnosti a zodpovednosti platforiem sa posilňuje dôvera používateľov v digitálne služby a prispieva sa k ochrane spotrebiteľov pred nelegálnym obsahom a dezinformáciami.

²⁶ MAK. V.: Consumer ODR – Redefining pathways to dispute settlement in a post-consumer society. In DSA Observatory. 2024. [online]. [cit. 2024-09-22]. Dostupné na: < <https://dsa-observatory.eu/2024/01/22/consumer-odr-redefining-pathways-to-dispute-settlement-in-a-post-consumer-society/> >

²⁷ EURÓPSKA KOMISIA. Alternatívne riešenie sporov pre spotrebiteľov – Revízia smernice ARS. [online]. [cit. 2024-09-22]. Dostupné na: < https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/alternative-dispute-resolution-consumers_sk >

Zároveň tu vzniká priestor, aby sa mechanizmy na riešenie sporov, ako je ODR, stali súčasťou tejto regulácie, aby sa zabezpečila prístupná ochrana používateľských práv online. Implementácia DSA bude vyžadovať úzku spoluprácu medzi členskými štátmi, orgánmi EÚ a online platformami, pričom je podľa nášho názoru dôležité zvyšovanie povedomia o právach spotrebiteľov a dostupných prostriedkoch na ich ochranu.

V konečnom dôsledku hodnotíme, že DSA má potenciál na vytvorenie bezpečnejšieho online priestoru v EÚ, pričom môže slúžiť ako vzor pre iné jurisdikcie, ktoré sa snažia o zodpovednejšie a transparentnejšie digitálne prostredie. Vnímame, že je dôležité sledovať vývoj DSA a jeho životaschopnosť v praxi, aby sa zabezpečilo, že vytýčené ciele DSA budú skutočne naplnené.

Zoznam použitej literatúry

1. EURÓPSKA KOMISIA. Alternatívne riešenie sporov pre spotrebiteľov – Revízia smernice ARS. [online]. [cit. 2024-09-22]. Dostupné na: < https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/alternative-dispute-resolution-consumers_sk >
2. MAK. V.: Consumer ODR – Redefining pathways to dispute settlement in a post-consumer society. In DSA Observatory. 2024. [online]. [cit. 2024-09-22]. Dostupné na: < <https://dsa-observatory.eu/2024/01/22/consumer-odr-redefining-pathways-to-dispute-settlement-in-a-post-consumer-society/> >
3. PACULA. K.: Inquiry into the validity of the Digital Services Act and the role of the representative associations under that regulation. ERA Forum (2024). s 261. [online]. [cit. 2024-09-22]. Dostupné na: < <https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-024-00799-4> >
4. TURILLAZZI, A., TADDEO, M., FLORIDI, L., & CASOLARI, F. The digital services act: an analysis of its ethical, legal, and social implications. *Law, Innovation and Technology*. 2023, 15(1), s. 85. [online]. [cit. 2024-09-19]. Dostupné na: < <https://doi.org/10.1080/17579961.2023.2184136> >
5. WILMAN, F.: The Digital Services Act (DSA): An overview. [online]. 16. december 2022 [cit. 2024-09-19]. Dostupné na: < <https://ssrn.com/abstract=4304586> >

Kontaktné údaje

doc. JUDr. Regina Hučková, PhD.

regina.huckova@upjs.sk

Mgr. Jana Pezlár Selecká

jana.selecka@student.upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra obchodné práva a hospodárskeho práva

AKCIOVÉ ŠTRUKTÚRY S VIACNÁSOBNÝMI HLASOVACÍMI PRÁVAMI AKO NÁSTROJ NA POSILNENIE HLASOVACIEHO PRÁVA¹

MULTIPLE-VOTE SHARE STRUCTURES AS A TOOL TO ENHANCE VOTING RIGHTS

Angelika Mašurová²

Abstrakt: 24. apríla 2024 prijal Európsky parlament v rámci prvého čítania legislatívne uznesenie o návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o akciových štruktúrach s viacnásobnými hlasovacími právami v spoločnostiach, ktoré sa uchádzajú o prijatie svojich akcií na obchodovanie na rastovom trhu MSP. Predmetný príspevok analyzuje akcie s viacnásobnými hlasovacími právami ako nástroj na posilnenie hlasovacieho práva akcionára jednak ako osobitný právny inštitút, ako aj v kontexte s aktuálnou slovenskou právnou úpravou.

Kľúčové slová: Akciová spoločnosť, akcia s viacnásobnými hlasovacími právami, akciové štruktúry s viacnásobnými hlasovacími právami, malé a stredné podniky (MSP), multilaterálne obchodné systémy (MTF), akcionárske dohody, hlasovacie právo.

Abstract: On April 24th, 2024, the European Parliament adopted at first reading a legislative resolution on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on multiple-vote share structures in companies that seek the admission to trading of their shares on an SME growth market. This article analyses multiple-vote shares as a tool to enhance shareholder voting rights both as a special legal institution and in the context of the current Slovak legislation.

Key words: Public limited liability company, multiple-vote share, multiple-vote share structures, medium-sized enterprises (SMEs), multilateral trading facilities (MTFs), shareholders' agreements, voting right.

¹ Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-16-0553 (Premeny a inovácie konceptu kapitálových spoločností v podmienkach globalizácie).

² Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta.

Úvod

Hlavným motívom európskeho zákonodarcu pre prijatie uznesenie o návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o akciových štruktúrach s viacnásobnými hlasovacími právami v spoločnostiach, ktoré sa uchádzajú o prijatie svojich akcií na obchodovanie na rastovom trhu MSP (ďalej len „Návrh smernice“)³ bola snaha zvýšiť atraktivnosť kótovania na obchodných miestach, na ktoré sa primárne zameriavajú malé a stredné podniky (ďalej len „MSP“),⁴ ako sú rastové trhy MSP a iné multilaterálne obchodné systémy (ďalej len „MTF“), čím sa má zvýšiť ich schopnosť získavať finančné prostriedky v takýchto MTF, a zároveň znížiť nerovnosť medzi spoločnosťami, ktoré sa uchádzajú o prijatie na obchodovanie na vnútornom trhu. Nemožnosť emisie akcií s viacnásobnými hlasovacími právami v niektorých členských štátoch EÚ ako osobitný druh, ktorý by prislúchal len niektorým akcionárom, európsky zákonodarca vníma ako jednu z prekážok brániacu prístupu k MTF. Má totiž za to, že ovládajúcich akcionárov, ktorými sú častokrát zakladatelia spoločností, odrádza od prístupu na verejný trh, ako je MTF, hlavne strach, že stratia kontrolu nad spoločnosťou, pretože prijatie akcií na obchodovanie na takomto trhu vedie zvyčajne k tzv. zriadeniu ich majetkového podielu, a teda aj k obmedzeniu ich vplyvu na dôležité investície a výkonné rozhodnutia. A práve akcie s viacnásobnými hlasovacími právami vydané v prospech týchto pôvodne ovládajúcich akcionárov, podľa predstavy európskeho zákonodarcu nezriedka zakladateľov startupov, by mali v danej súvislosti predstavovať účinný nástroj zachovania ich kontroly nad spoločnosťou aj po prístupe na MTF a tým ich aj motivovať získavať finančné prostriedky prostredníctvom MTF.⁵

Aktuálna právna úprava umožňujúca vydávanie akcií s viacnásobnými hlasovacími právami ako nástroja na posilnenie kontroly, ktorý je k dispozícii len určitej skupine akcionárov, sa v jednotlivých členských štátoch EÚ značne líši. Podľa názoru európskeho zákonodarcu sa preto spoločnosti v členskom štáte EÚ, ktorý zakazuje akciové štruktúry s viacnásobnými hlasovacími právami, v prípade záujmu o zavedenie takéhoto kontrolného mechanizmu musia presťahovať do iného

³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0352_SK.html (04.10.2024).

⁴ K definícii MSP pozri bližšie Prílohu I. čl. 2 nariadenia Komisie (EÚ) č. 651/2014 zo 17. júna 2014 o vyhlásení určitých kategórií pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článkov 107 a 108 zmluvy: „1. Kategóriu mikropodnikov, malých a stredných podnikov („MSP“) tvoria podniky, ktoré zamestnávajú menej ako 250 osôb a ktorých ročný obrat nepresahuje 50 mil. EUR a/alebo celková ročná súvaha nepresahuje 43 mil. EUR.

2. V rámci kategórie MSP sa malý podnik definuje ako podnik, ktorý zamestnáva menej ako 50 osôb a ktorého ročný obrat a/alebo celková ročná súvaha nepresahuje 10 mil. EUR.

3. V rámci kategórie MSP sa mikropodnik definuje ako podnik, ktorý zamestnáva menej ako 10 osôb a ktorého ročný obrat a/alebo celková ročná súvaha nepresahuje 2 mil. EUR.“

⁵ Recitál Návrhu smernice, body č. 1-3.

členského štátu (alebo dokonca mimo Európskej únie), čím čelia vyšším nákladom a v niektorých prípadoch sa môžu spoločnosti vzhľadom na tieto vyššie náklady rozhodnúť, že nebudú získavať finančné prostriedky od verejnosti, čím sa môžu obmedziť možnosti ich financovania. To sa týka predovšetkým MSP, vrátane a startupov, ktorým chýbajú finančné zdroje na pokrytie takýchto nákladov.⁶

Slovenský zákonodarca definoval multilaterálne obchodné systémy v § 51 zákona o burze cenných papierov⁷ ako mnohostranný obchodný systém organizovaný obchodníkom s cennými papiermi alebo burzou na účely spájania alebo umožnenia spájania záujmov viacerých tretích osôb nakupovať a predávať finančné nástroje v rámci systému a v súlade s pevne určenými pravidlami spôsobom, ktorého výsledkom je uzavretie obchodu s finančnými nástrojmi. V zmysle Burzových pravidiel, ktoré vydala Burza cenných papierov v Bratislave, Časť VIII. Pravidlá mnohostranného obchodného systému, Kapitola I. čl. 1.1.2.⁸ „MTF je mnohostranný obchodný systém organizovaný burzou v zmysle § 51 zákona o burze na účely spájania alebo umožnenia spájania záujmov viacerých osôb nakupovať a predávať cenné papiere v rámci systému a v súlade s pevne určenými pravidlami, ktorého výsledkom je uzavretie obchodu s cenným papierom na MTF.“

Hneď v úvode však považujeme za nutné poukázať na to, že malé a stredné podniky, vrátane startupov, získavanie kapitálu na Burze cenných papierov v Bratislave vôbec nerealizujú a táto metóda financovania je preto v súčasnosti na Slovensku pre MSP v praxi irelevantná.⁹

Aktuálny právny stav na európskej úrovni

Vymedzenie pojmov a rozsah pôsobnosti Návrhu smernice

Na základe čl. 1 ods. 1 Návrhu smernice cieľom plánovanej smernice je v prvom rade stanoviť spoločné pravidlá pre vydanie akcií s viacnásobnými hlasovacími právami v spoločnostiach, ktoré sa uchádzajú o prijatie svojich akcií na obchodovanie v MTF,¹⁰ ktoré zahŕňajú aj rastové trhy MSP,¹¹ a ktorých akcie ešte nie sú prijaté na obchodovanie v MTF alebo na regulovanom trhu.¹² „Akcia s

⁶ Recitál Návrhu smernice, bod č. 7.

⁷ Zákon č. 429/2002 Z. z. o burze cenných papierov.

⁸ <https://www.bsse.sk/bcpb/burzove-pravidla/> (04.10.2024).

⁹ Mazúr, J. In: Grambličková, B., Mazúr, J., Barkoci, S. Právo startupových spoločností: správa, financovanie a duševné vlastníctvo. Bratislava: C. H. Beck, 2023, s. 94.

¹⁰ Ide o multilaterálny obchodný systém v zmysle čl. 4 ods. 1 bode 22 smernice 2014/65/EÚ [čl. 2 písm. e) Návrhu smernice].

¹¹ Ide o rastový trh MSP v zmysle čl. 4 ods. 1 bode 12 smernice 2014/65/EÚ [čl. 2 písm. f) Návrhu smernice].

¹² Ide o regulovaný trh v zmysle vymedzenia v čl. 4 ods. 1 bod 21 smernice 2014/65/EÚ [čl. 2 písm. d) Návrhu smernice].

viacnásobnými hlasovacími právami“ je na základe čl. 2 písm. d) Návrhu smernice definovaná ako akcia patriaca do odlišnej a samostatnej triedy akcií, ktoré majú viac hlasov na akciu ako iná trieda akcií s hlasovacími právami pri hlasovaní o záležitostiach, o ktorých sa rozhoduje na valnom zhromaždení akcionárov. Jej účelom je teda zvýhodniť len určitú skupinu akcionárov pri výkone hlasovacieho práva. Na druhej strane, akciová štruktúra s viacnásobnými hlasovacími právami nie je štruktúra, v ktorej sa rozdiely v hlasovacích právach určujú výlučne na základe rôznych nominálnych hodnôt akcií.¹³ Rovnako pod ňu nespádajú akcie bez hlasovacieho práva,¹⁴ akcie s právom veta v súvislosti s určitými rozhodnutiami a vernostné akcie.¹⁵

V danej súvislosti je dôležité definovať, na aké konkrétne druhy obchodných spoločností sa Návrh smernice obligatórne vzťahuje. V čl. 2 písm. a) Návrhu smernice je „spoločnosť“ definovaná ako právny subjekt založený ako jedna z foriem spoločností uvedených v prílohe II k smernici (EÚ) 2017/1132,¹⁶ ktorý musí zároveň spĺňať nasledovné dve podmienky:

- môže podľa vnútroštátnych právnych predpisov vydávať akcie a
- môže sa uchádzať o prijatie svojich akcií na obchodovanie v MTF (ďalej aj len „relevantné spoločnosti“).

Pre Slovenskú republiku sú v predmetnej prílohe uvedené akciová spoločnosť a spoločnosť s ručením obmedzeným. Spoločnosť s ručením obmedzeným nevydáva akcie ako cenné papiere, ale obchodné podiely. Napriek uvedenému, len na základe samotného slova „akcia“ uvedenom v čl. 2 písm. a) Návrhu smernice, nemožno spoločnosť s ručením obmedzeným automaticky z rozsahu pôsobnosti Návrhu smernice vylúčiť, lebo ide o preklad anglickej verzie a podľa *common law* sa pojem „share“ vzťahuje práve tak na *private limited liability companies* (ktoré zodpovedajú slovenským spoločnostiam s ručením obmedzeným), ako aj na *public limited liability companies* (ktoré zodpovedajú slovenským akciovým spoločnostiam). Až na základe druhej stanovenej podmienky možno z obligatórneho rozsahu Návrhu smernice spoločnosti s ručením obmedzeným definitívne vylúčiť, keďže z § 5 zákona o cenných papieroch¹⁷ vymedzujúceho finančné nástroje v spojení s § 51 zákona o burze cenných papierov definujúcom MTF v slovenskom právnom prostredí, ktorý zákon nazýva „mnohostranný obchodný systém“, jednoznačne vyplýva, že obchodné podiely spoločnosti s ručením obmedzeným nemôžu byť prijaté na obchodovanie

¹³ Recitál Návrhu smernice, bod č. 4 *in fine*.

¹⁴ Recitál Návrhu smernice, bod č. 5.

¹⁵ Recitál Návrhu smernice, bod č. 6.

¹⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1132 zo 14. júna 2017 týkajúca sa niektorých aspektov práva obchodných spoločností.

¹⁷ Zákon č 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch).

v MTF. Podľa nášho názoru však Návrh smernice upravuje len minimálny obligatórny rozsah a v prípade prijatia plánovanej smernice budú mať členské štáty možnosť zaviesť obchodné podiely resp. akcie s viacnásobnými hlasovacími právami v zmysle Návrhu smernice aj pri iných kapitálových spoločnostiach.¹⁸

Povinnosť zaviesť pre relevantné spoločnosti možnosť vydania akcií s viacnásobnými hlasovacími právami

Prvým základným pravidlom, ktoré upravuje čl. 3 ods. 1 prvá veta Návrhu smernice, je povinnosť členských štátov EÚ zabezpečiť, aby spoločnosti, na ktoré sa Návrh smernice vzťahuje – t. j. v slovenskom právnom prostredí akciové spoločnosti – a ktorých akcie ešte nie sú prijaté na obchodovanie na regulovanom trhu alebo v MTF, mali právo zaviesť akciovú štruktúru s viacnásobnými hlasovacími právami. Postačí pritom, ak toto právo bude spojené len s akciami na meno.¹⁹ Členské štáty EÚ sú zároveň povinné zabezpečiť, aby prevádzkovateľ MTF nebránil prijatiu akcií spoločnosti na obchodovanie z dôvodu, že spoločnosť zaviedla akciovú štruktúru s viacnásobnými hlasovacími právami.²⁰ Zároveň platí, že členské štáty EÚ môžu výkon posilnených hlasovacích práv spojených s akciami s viacnásobnými hlasovacími právami podmieniť tým, že akcie spoločnosti budú prijaté na obchodovanie v MTF.²¹

Záruky na zabezpečenie primeranej ochrany záujmov akcionárov, ktorí nemajú v držbe akcie s viacnásobnými hlasovacími právami

Možno súhlasiť s názorom, že hlasovacie práva, predovšetkým osobitné hlasovacie práva, ktoré popierajú zásadu proporcionality, sú zároveň nástrojom ovládania spoločnosti a bez ich limitácie hrozí riziko ich zneužitia, ktoré môže v konečnom dôsledku viesť aj k odradeniu potencionálnych nových investorov.²² To si uvedomuje aj európsky zákonodarca, a preto v čl. 4 Návrhu smernice zakotvil obligatórne ako aj fakultatívne záruky na zabezpečenie primeranej ochrany záujmov akcionárov, ktorí nemajú v držbe akcie s viacnásobnými hlasovacími právami.

Ako prvé obmedzenie musí národný zákonodarca zaviesť povinnosť, aby rozhodnutia spoločnosti o zavedení akciovej štruktúry s viacnásobnými hlasovacími právami spôsobom, ktorý má vplyv na hlasovacie práva akcií, prijalo valné zhromaždenie

¹⁸ Rovnako Kalss, S. Das Kommen, Gehen und Wiederkommen des Mehrstimmrechts. Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, 2023, č. 4, s. 486.

¹⁹ Schmidt, J. Die Mehrstimmrechte-RL (MVRD): Das Comeback der Mehrstimmrechte mit dem Listing Act, BetriebsBerater, 2024, č. 12, s. 644.

²⁰ Čl. 3 ods. 4 Návrhu smernice.

²¹ Čl. 3 ods. 3 Návrhu smernice.

²² K tomu pozri bližšie Hopt, K. J., Kalss, S. Mehrstimmrechtsaktien – Grundsatzprobleme, Regelungsbausteine, Praxisfragen. Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht, 2024, č. 1, s. 108 a nasl.; Kalss, S. Das Kommen, Gehen und Wiederkommen des Mehrstimmrechts. Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, 2023, č. 4, s. 465 a nasl.; Šuleková, Ž.: Zásada jedna akcia - jeden hlas a úvaha nad novými druhmi akcií. Právny obzor 2014, č.6, s.584 a nasl.

príslušnej spoločnosti aspoň kvalifikovanou väčšinou, ako sa stanovuje vo vnútroštátnom práve, a taktiež musí národný zákonodarca zaviesť povinnosť, aby takéto rozhodnutie podliehalo oddelenému hlasovaniu za každú triedu akcií, ktorej práva sú dotknuté. Zároveň však platí, že členské štáty nemôžu podmieniť zavedenie akciovej štruktúry s viacnásobnými hlasovacími právami poskytnutím posilnených ekonomických práv pre akcie bez posilnených hlasovacích práv.²³

Druhé obligatórne obmedzenie spočíva v tom, že národný zákonodarca je povinný obmedziť vplyv pri hlasovaní s už vydanými akciami s viacnásobnými hlasovacími právami aspoň jedným z nasledovných spôsobov:

- zavedením maximálneho pomeru počtu hlasov spojených s akciami s viacnásobnými hlasovacími právami k počtu hlasov spojených s akciami s najnižšími hlasovacími právami; alebo
- zavedením požiadavky, aby sa rozhodnutia valného zhromaždenia podliehajúce vo vnútroštátnom práve kvalifikovanej väčšine odovzdaných hlasov – s výnimkou rozhodnutí týkajúcich sa vymenovania a odvolania členov správnych, riadiacich a dozorných orgánov spoločnosti,²⁴ ako aj s výnimkou prevádzkových rozhodnutí, ktoré majú prijať takéto orgány a ktoré sa predkladajú valnému zhromaždeniu na schválenie²⁵ – prijímali:
 1. kvalifikovanou väčšinou, ako sa stanovuje vo vnútroštátnom práve, odovzdaných hlasov a zároveň kvalifikovanou väčšinou buď základného imania zastúpeného na valnom zhromaždení alebo počtu akcií zastúpených na valnom zhromaždení;²⁶ alebo
 2. kvalifikovanou väčšinou odovzdaných hlasov, ako sa stanovuje vo vnútroštátnom práve; v tomto prípade musia rozhodnutia valného

²³ Čl. 3 ods. 1 druhá a nasl. veta a čl. 4 ods. 1 písm. a) Návrhu smernice.

²⁴ V kontexte slovenského právneho poriadku možno konštatovať, že pokiaľ v stanovách akciovej spoločnosti nie je určené inak, na voľbu a odvolanie členov predstavenstva a dozornej rady sa vyžaduje jednoduchá väčšina hlasov prítomných akcionárov. Pozri k tomu § 186 ods. 1 OBZ v spojení s § 187 ods. 1 a ods. 2 *e contrario* OBZ.

²⁵ Návrh bližšie nedefinuje, čo je treba rozumieť pod „prevádzkovými rozhodnutiami“. Pokiaľ ide o rozhodnutia každodennej prevádzky a teda obchodného vedenia, tak v kontexte slovenského práva možno konštatovať, že takéto rozhodnutia zo zákona nespádajú do kompetencie valného zhromaždenia a je otáznosť, či a do akej miery môžu vôbec byť stanovami dané do kompetencie valného zhromaždenia. K predmetnej polemike pozri bližšie zhrňujúco Mašurová, A. In: Mamojka, M. a kol. Obchodné právo I. – všeobecná časť, súťažné právo, právo obchodných spoločností a družstva. Bratislava: C. H. Beck, 2021, s. 598.

²⁶ V tomto prípade sa bude vyžadovať, aby sa kvalifikovaná väčšina vypočítala na základe celkového počtu odovzdaných hlasov, a to buď na základe základného imania zastúpeného na valnom zhromaždení alebo počtu akcií zastúpených na valnom zhromaždení. Pozri Recitál Návrhu smernice, bod č. 14.

zhromaždenia zároveň podliehať oddelenému hlasovaniu za každú triedu akcií, ktorej práva sú dotknuté.²⁷

Okrem hore uvedených obligatórnych obmedzení, Návrh smernice udeľuje členským štátom diskrečnú právomoc zaviesť fakultatívne záruky na zabezpečenie primeranej ochrany záujmov akcionárov, ktorí nemajú v držbe akcie s viacnásobnými hlasovacími právami.²⁸ Návrh smernice v čl. 4 ods. 2 demonštratívne uvádza, že takéto záruky môžu spočívať najmä v doložke o ukončení platnosti na základe prevodu,²⁹ v doložke o ukončení platnosti na základe uplynutia lehoty³⁰ alebo v doložke o ukončení platnosti na základe udalosti.³¹

Nároky kladené na transparentnosť

Z dôvodu, aby potencionálni investori mohli prijímať informované investičné rozhodnutia, je nevyhnutné zverejňovanie presných a komplexných informácií o relevantných spoločnostiach. Európsky zákonodarca preto v Návrhu smernice od členských štátov EÚ požaduje, aby od relevantných spoločností vyžadovali obligatórne zverejňovanie relevantných informácií o ich akciovej štruktúre, akcionároch a akciách v momente prijatia na obchodovanie v MSP, ako aj na MTF neregistrovanom ako rastový trh MSP, a to buď v prospekte alebo v dokumente o prijatí, ak spoločnosť uverejní takýto prospekt alebo dokument v súlade s príslušnými právnymi predpismi, a taktiež v každej výročnej finančnej správe požadovanej zákonom po prijatí ich akcií na obchodovanie v prípadoch, ak tieto informácie neboli predtým uverejnené alebo sa od posledného uverejnenia zmenili.³² Predmetné relevantné informácie sa týkajú nasledovných oblastí:

- akciovej štruktúry spoločnosti s uvedením jednotlivých tried akcií vrátane akcií, ktoré nie sú prijaté na obchodovanie;
- práv a povinností spojených s každou triedou akcií a percentuálny podiel celkového základného imania alebo celkový počet akcií a celkový počet hlasov, ktoré tieto akcie predstavujú;
- akýchkoľvek obmedzení hlasovacích práv súvisiacich s akciami, ako aj akýchkoľvek obmedzení týkajúcich sa prevodu akcií vrátane dohôd medzi

²⁷ V tomto prípade sa bude vyžadovať, aby sa kvalifikovaná väčšina vypočítala na základe celkového počtu odovzdaných hlasov a hlasov odovzdaných v každej triede akcií, ktorej sa rozhodnutie týka. Pozri Recitál Návrhu smernice, bod č. 14.

²⁸ Pozri Recitál Návrhu smernice, bod č. 15.

²⁹ Posilnené hlasovacie práva spojené s akciami s viacnásobnými hlasovacími právami prestanú existovať po ich prevode na tretie osoby alebo v prípade smrti, nespôsobilosti alebo odchodu pôvodného držiteľa týchto akcií s viacnásobnými hlasovacími právami do dôchodku.

³⁰ Posilnené hlasovacie práva spojené s akciami s viacnásobnými hlasovacími právami prestanú existovať po určenom časovom období.

³¹ Posilnené hlasovacie práva spojené s akciami s viacnásobnými hlasovacími právami prestanú existovať po výskyte konkrétnej udalosti.

³² Pozri Recitál Návrhu smernice, bod č. 16 a bližšie čl. 5 ods. 1 a nasl. Návrhu smernice.

akcionármí, ktoré sú spoločnosti známe a ktoré by mohli viesť k takýmto obmedzeniam;

- totožnosti akcionárov, ak je spoločnosti známa, ktorí majú v držbe akcie s viacnásobnými hlasovacími právami predstavujúce viac ako 5% hlasovacích práv všetkých akcií spoločnosti, a prípadne totožnosť fyzických osôb alebo právnych subjektov oprávnených vykonávať hlasovacie práva v mene týchto akcionárov.³³

Európsky orgán pre cenné papiere a trhy (ESMA) bude na základe čl. 5 ods. 5 Návrhu povinný vypracovať návrh regulačných technických predpisov s cieľom bližšie určiť, ako investičné spoločnosti a organizátori trhu prevádzkujúci MTF identifikujú akcie spoločností s akciovými štruktúrami s viacnásobnými hlasovacími právami. V uvedenom návrhu regulačných technických predpisov sa takisto bude musieť stanoviť, ako relevantné spoločnosti informujú príslušné investičné spoločnosti a organizátorov trhu o existencii týchto akciových štruktúr s viacnásobnými hlasovacími právami. Pri vypracúvaní návrhu predmetných regulačných technických predpisov, ktorých účelom je zabezpečiť jasnú identifikáciu akcií s viacnásobnými hlasovacími právami, ESMA zohľadní zavedené trhové normy a dobre fungujúce postupy na identifikáciu spoločností s akciovými štruktúrami s viacnásobnými hlasovacími právami. V danej súvislosti budú členské štáty EÚ povinné vyžadovať od investičných spoločností a organizátorov trhu prevádzkujúcich MTF, aby prostredníctvom dodržiavania regulačných technických predpisov zabezpečili, aby boli akcie spoločností s akciovými štruktúrami s viacnásobnými hlasovacími právami prijaté na obchodovanie v tomto MTF týmito investičnými spoločnosťami a organizátormi trhu jasne identifikované. Členské štáty EÚ sú rovnako povinné vyžadovať, aby relevantné spoločnosti v súlade s uvedenými regulačnými technickými predpismi informovali príslušné investičné spoločnosti a organizátorov trhu o existencii takýchto akciových štruktúr s viacnásobnými hlasovacími právami.³⁴

Aktuálne možnosti úpravy hlasovacích práv akcionárov podľa slovenskej právnej úpravy

Úvodom možno konštatovať, že právna úprava druhov akcií ako aj práv s nimi spojenými je pri akciovej spoločnosti na rozdiel od jednoduchej spoločnosti na akcie striktná, pretože umožňuje emitovať len tie druhy akcií a len tie práva s nimi spojené, ktoré výslovne upravuje Obchodný zákonník.³⁵

³³ Ak sú akcionári alebo osoby oprávnené vykonávať hlasovacie práva v ich mene fyzickými osobami, na zverejnenie ich totožnosti sa vyžaduje len poskytnutie ich mien.

³⁴ Čl. 5 ods. 4 Návrhu smernice.

³⁵ Patakyová, M. Niektoré aspekty právnej úpravy akcií v Obchodnom zákonníku. In: Smerovanie českého a slovenského obchodného práva po vstupe do Európskej únie. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2006, s. 101.

Podľa základného pravidla zakotveného v § 180 ods. 1 druhá veta OBZ sa počet hlasov akcionára určuje pomerom menovitej hodnoty jeho akcií k výške základného imania, čím sa má predísť tomu, aby bolo možné pomocou relatívne malého kapitálu získať rozhodujúci vplyv na spoločnosť.³⁶ Základným pravidlom je tak princíp proporcionality, na základe ktorého je s akciami s rovnakou menovitou hodnotou spojený rovnaký počet hlasov (princíp *one share – one vote*).³⁷ Počet hlasov v praxi často závisí od výšky vkladu (či už peňažného alebo nepeňažného), ktorý akcionár vložil spoločnosti, keďže od výšky vkladu sa spravidla odvíja menovitá hodnota akcií. Z uvedeného pravidla však existuje niekoľko výnimiek. Predovšetkým na základe § 157 ods. 1 piata veta OBZ akciové spoločnosti môžu emitovať akcie, ktoré majú rôznu menovitú hodnotu, ak zákon neustanovuje inak.³⁸

Stanovy alebo osobitný zákon môžu okrem toho na základe § 180 ods. 1 štvrtá veta OBZ obmedziť výkon hlasovacieho práva určením najvyššieho počtu hlasov jedného akcionára alebo odstupňovaním počtu hlasov v závislosti od určitých menovitých hodnôt akcií, pričom v danej súvislosti je nutné zohľadniť aj skutočnosť, či akcionár je ovládanou osobou podľa § 66a OBZ.³⁹ Keďže aj v prípade možnosti zavedenia odstupňovania počtu hlasov v závislosti od určitých menovitých hodnôt akcií zákon hovorí o „obmedzení“, zastávame názor, že týmto spôsobom môže dôjsť len k zníženiu a nie k znásobeniu hlasovacích práv v porovnaní s hlasovacími právami, ktoré by prislúchali akcionárom bez príslušnej úpravy v stanovách resp. bez príslušnej právnej úpravy v osobitnom zákone.⁴⁰ Pri oboch obmedzeniach, ktoré umožňuje § 180 ods. 1 štvrtá veta OBZ, je nutné v kontexte s Návrhom smernice zdôrazniť, že na rozdiel od plánovanej európskej predlohy, ktorej cieľom je privilegovať určitú skupinu akcionárov zavedením akcií s viacnásobnými hlasovacími právami, sa predmetné obmedzenia výkonu hlasovacieho práva podľa slovenskej právnej úpravy musia vzťahovať v rovnakom rozsahu na všetkých akcionárov.

Ďalšiu možnosť úpravy hlasovacích práv odchýlne od zásady zakotvenej v § 180 ods. 1 druhá veta OBZ predstavuje právna úprava v ustanovení § 159 ods. 1 v spojení s ods.

³⁶ Pala, R., Palová, I., Žitňanská, L. In: Ovečková, O. a kol. Obchodný zákonník. Veľký komentár. Zväzok I (§ 1 až 260). 2. vydanie. Bratislava : Wolter Kluwer, 2022, s. 1490 a nasl.

³⁷ Patakyová, M., Grambličková, B. In: Patakyová, M. a kol. Obchodný zákonník. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2022, s. 811; Lysina, T., Zelenáková, M. In: Mamojka, M. a kol. Obchodný zákonník. Veľký komentár. 1. zväzok. § 1 - § 260. Bratislava : Eurokódex, 2016, s. 698, pozn. pod čiarou č. 495.

³⁸ Ibid.

³⁹ Pokorná, J. In: Pokorná, J., Kovařík, Z., Čáp, Z. a kol. Obchodní zákoník. Komentář. I. díl. Praha : Wolters Kluwer, 2009, s. 810.

⁴⁰ Pozri však Patakyová, M. Niektoré aspekty právnej úpravy akcií v Obchodnom zákonníku. In: Smerovanie českého a slovenského obchodného práva po vstupe do Európskej únie. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2006, s. 102, kde je uvedené: „Slovenská právna úprava rozpoznáva odchýlky od princípu *one share – one vote*, a to umožnením uplatnenia stropu hlasovacích práv (*voting right ceilings*) a akcií s viacnásobnými hlasovacími právami (*multiple voting rights*).“

3 prvá veta OBZ, na základe ktorého stanovby môžu určiť vydanie druhu akcií, s ktorými sú spojené prednostné práva týkajúce sa dividendy (tzv. prioritné akcie) a zároveň s ktorými nie je spojené právo hlasovania na valnom zhromaždení, ak súhrn ich menovitých hodnôt neprekročí polovicu základného imania. Predmetné obmedzenie platí nezávisle od toho, či s prioritnými akciami je alebo nie je spojené hlasovacie právo.⁴¹ Osobitný zmluvný právny inštrument na úpravu hlasovacích práv predstavujú akcionárske dohody o spôsobe a podmienkach výkonu práv spojených s účasťou na spoločnosti podľa § 66c ods. 1 písm. a) OBZ. Doktrína pripúšťa aj dohody, v ktorých sa akcionár zaväzuje hlasovať podľa pokynu iného akcionára⁴² bez ohľadu na podiel jeho hlasovacích práv v spoločnosti, zároveň však treba poukázať na to, že takéto dohody, pokiaľ boli uzavreté mimo korporáčnych dokumentov, majú právne následky len v rovine obligačného práva⁴³ a z § 66c ods. 2 OBZ okrem toho vyplýva, že rozpor uznesenia valného zhromaždenia s akcionárskou dohodou nespôsobuje jeho neplatnosť. Dohody ohľadom určenia výšky hlasovacích práv je možné inkorporovať aj v stanovách akciovej spoločnosti a v tom prípade môže ísť aj o dojednania s korporáčnou povahou, pričom však treba mať na zreteli, že len na základe umiestnenia akcionárskej dohody do stanov akciovej spoločnosti táto dohoda automaticky nenadobúda korporáčny charakter.⁴⁴

Obmedziť hlasovacie právo akcionára možno v neposlednom rade aj tým spôsobom, že v korporáčnych dokumentoch bude zakotvené, že uznaná hodnota vkladu bude nižšia ako skutočná hodnota vkladu.⁴⁵ Tento postup prichádza podľa nášho názoru do úvahy aj pri založení akciovej spoločnosti s nepeňažným vkladom, resp. pri zvýšení základného imania akciovej spoločnosti nepeňažným vkladom.⁴⁶ Uvedené

⁴¹ Odo dňa, ktorý nasleduje po dni prijatia rozhodnutia valného zhromaždenia o tom, že prednostná dividenda nebude vyplatená, alebo odo dňa omeškania s výplatou prednostnej dividendy nadobúda akcionár hlasovacie právo, a to až do času, keď valné zhromaždenie rozhodne o vyplatení prednostnej dividendy, a ak bola spoločnosť v omeškaní s výplatou prednostnej dividendy, až do dňa jej vyplatenia. Majitelia prioritných akcií majú právo hlasovať na valnom zhromaždení, ktoré rozhodne o vyplatení prednostnej dividendy, v plnom rozsahu. Hlasovacie právo majiteľa prioritných akcií podľa tretej a štvrtej vety nevzniká, ak ide o prioritné akcie vydané bankou (§ 159 ods. 3 druhá a nasl. veta OBZ).

⁴² Pozri napr. Csach, K. In: Ovečková, O. a kol. Obchodný zákonník. Veľký komentár. Zväzok I (§ 1 až 260). 2. vydanie. Bratislava : Wolter Kluwer, 2022, s. 620.

⁴³ Ibid., s. 621.

⁴⁴ Csach, K. In: Ovečková, O. a kol. Obchodný zákonník. Veľký komentár. Zväzok I (§ 1 až 260). 2. vydanie. Bratislava : Wolter Kluwer, 2022, s. 629; Grambličková, B. In: Grambličková, B., Mazúr, J., Barkoci, S. Právo startupových spoločností: správa, financovanie a duševné vlastníctvo. Bratislava : C. H. Beck, 2023, s. 185 a nasl. a 232 a nasl.

⁴⁵ V súvislosti s peňažnými vkladmi pozri Farkaš R. Vlastné imanie obchodných spoločností. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s. 72.

⁴⁶ V právnej spisbe k tejto problematike neexistuje jednotný názor. Rovnaký názor zastáva Kubinec, M. In: Mamojka, M. a kol. Obchodný zákonník. Veľký komentár. 1. zväzok. § 1 - § 260. Bratislava : Eurokódex, 2016, s. 200. Pozri aj . Csach, K., Galandová, M. In: Ovečková, O. a kol. Obchodný

vyplýva predovšetkým z judikatúry Najvyššieho súdu SR, konkrétne z rozsudku prijatého 29. apríla 2010. Išlo o situáciu, kedy istá slovenská obec vložila do akciovej spoločnosti nepeňažnosti v hodnote 24 704 260 Sk. Tento nepeňažný vklad sa však započítal na plnenie emisného kurzu akcií len vo výške 500 000 Sk, čomu zodpovedalo 50 akcií a tým 33,33%-ný podiel v spoločnosti. Táto skutočnosť spôsobila, že obec získala v akciovej spoločnosti len postavenie minoritného akcionára. Vkladu zo strany obce predchádzalo konanie mimoriadneho valného zhromaždenia akciovej spoločnosti 18. septembra 2003, ktoré rozhodlo o zvýšení základného imania o predmetný nepeňažný vklad v hodnote 500 000 Sk. Nepeňažný vklad bol splatený pred zápisom výšky základného imania do obchodného registra. Následne, po vyhlásení konkurzu na majetok akciovej spoločnosti, obec podala žalobu voči správcovi konkurznej podstaty, ktorou sa domáhala vylúčenia ňou vloženého majetku z konkurznej podstaty s odôvodnením, že jej písomné vyhlásenie ako vkladateľa nepeňažného vkladu je absolútne neplatné pre rozpor s dobrými mravmi, pretože ňou získaný podiel v spoločnosti bol v zjavnom nepomere k skutočnej hodnote vloženého majetku. S týmto názorom sa stotožnil aj generálny prokurátor Slovenskej republiky, ktorý podľa vtedajšej právnej úpravy podal na podnet žalobcu-obce proti rozhodnutiu prvostupňového a odvolacieho súdu mimoriadne dovolanie a navrhol napadnuté rozhodnutia zrušiť a vec vrátiť príslušnému Krajskému súdu na ďalšie konanie, a to s odôvodnením, že určenie peňažnej sumy, ktorá zodpovedá emisnému kurzu akcií v určitej cene, o ktorú sa zvyšuje základné imanie spoločnosti, v akej sa nepeňažný vklad započítava na plnenie emisného kurzu akcií, má zásadný význam z pohľadu postavenia akcionára v spoločnosti. Žalovaný (úpadca) naproti tomu argumentoval tým, že obchodno-právne vzťahy súvisiace so zakladaním a fungovaním obchodných spoločností sú autonómnymi vzťahmi súkromného práva, a preto je na vôli akcionárov alebo

zákonník. Veľký komentár. Zväzok I (§ 1 až 260). 2. vydanie. Bratislava : Wolter Kluwer, 2022, s. 475. Skôr kriticky Ďurica, M. In: Patakyová, M. a kol. Obchodný zákoník. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2022, s. 270. Podľa Beláňovej, P., Krajčovičovej, R. Nepeňažné vklady a transferové oceňovanie. Bulletin Slovenskej komory daňových poradcov, 2023, č. 1, s. 5 a 6 je aj pre daňové účely možné, aby hodnota nepeňažného vkladu započítaná na vklad spoločníka bola nižšia (nie však vyššia) ako hodnota určená znaleckým posudkom, pričom transakcie nepeňažných vkladov by nemali podliehať všeobecným pravidlám transferového oceňovania podľa zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty. Na osobitnú problematiku v súvislosti s vedením účtovníctva v prípade, ak je hodnota nepeňažného vkladu vyššia, než je uznaná hodnota vkladu, upozorňuje Farkaš, R. Vlastné imanie obchodných spoločností. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s. 68: „Čo však s rozdielom? Ako sa vykáže? Ako ážio, ako zákonný rezervný fond, ako ostatné kapitálové fondy, ako fondy zo zisku, ako nerozdelený zisk či dokonca ako zisk bežného účtovného obdobia? Alebo sa nevykáže vôbec, budeme ho ignorovať a pôjde o tzv. tiché rezervy (nem. stille Reserven, angl. hidden reserves) alebo v tomto prípade skôr o tzv. tiché ážio (nem. stilles Agio)? ("Tiché" rozumej v súvahe nevykázané, a preto ich nie je zo súvahy vôbec vidieť....)."

spoločníkov, aké vklady vkladajú do spoločnosti a na akú hodnotu si ich oceňujú. S uvedenou argumentáciou žalovaného sa Najvyšší súd SR stotožnil: „Žiadny právny predpis nevylučuje, aby nepeňažný vklad bol započítaný na vklad spoločníka v nižšej peňažnej sume ako je jeho hodnota. Zo znenia § 59 a § 60 OBZ vyplýva, že nepeňažný vklad musí mať minimálne hodnotu zodpovedajúcu sume, ktorá bude spoločníkovi započítaná na vklad. Je vecou spoločníka poskytujúceho nepeňažný vklad, či a z akých podmienok je ochotný vložiť do spoločnosti nepeňažný vklad, ktorého hodnota presahuje hodnotu, aká sa má na jeho vklad do spoločnosti započítať.“⁴⁷ K uvedenému názoru sa prikláňame, pokiaľ nepôjde o osobitnú situáciu, ktorá bude v rozpore s dobrými mravmi,⁴⁸ keďže ide o oblasť, ktorú zákonodarca ponechal v privatej autonómii účastníkov obchodno-právnych vzťahov. Samotný zjavný nepomer medzi získaným podielom v spoločnosti a skutočnou hodnotou nepeňažného vkladu nepredstavuje podľa nášho názoru situáciu, ktorá by bola v rozpore s dobrými mravmi.

Záver

Aktuálna slovenská právna úprava neumožňuje vydať akcie s viacnásobnými hlasovacími právami, ktoré by v zmysle Návrhu smernice privilegovali len určitú skupinu akcionárov. Obdobný efekt sa však podľa nášho názoru dá dosiahnuť napr. uzavretím akcionárskej dohody s korporáčnymi účinkami alebo pri založení akciovej spoločnosti s nepeňažným vkladom, resp. pri zvýšení základného imania akciovej spoločnosti nepeňažným vkladom, pokiaľ bude nepeňažný vklad započítaný za plnenie emisného kurzu upísaných akcií v nižšej peňažnej sume ako je jeho hodnota. Takáto dohoda sama o sebe nebude v rozpore s dobrými mravmi, pretože ide o oblasť korporáčného práva, ktorá podľa nášho názoru spadá primárne do oblasti zmluvnej slobody spoločníkov a akcionárov obchodných spoločností. Napriek uvedenému, prijatie plánovanej smernice bude pre slovenského zákonodarcu viesť k povinnosti minimálne pre akciová spoločnosti, ktorých akcie ešte nie sú prijaté na

⁴⁷ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 29. apríla 2010, sp. zn. 1 M Obdo V/2/2008: „Zo skutočnosti, že medzi cenou nehnuteľnosti, ktorú spoločník vložil do obchodnej spoločnosti ako nepeňažný vklad a sumou, v akej sa započítal na splatenie emisného kurzu akcií, je zjavný nepomer, nemožno vyvodit' neplatnosť vyhlásenia vkladateľa o vklade nehnuteľnosti pre rozpor s dobrými mravmi. Žiaden právny predpis nevylučuje, aby nepeňažný vklad spoločníka do obchodnej spoločnosti bol započítaný na vklad spoločníka v nižšej peňažnej sume, než je jeho hodnota určená znaleckým posudkom.“

⁴⁸ K tomu pozri rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 4 Obo 125/2003 k spoločnosti s ručením obmedzeným: „Určenie peňažnej sumy, v akej sa nepeňažný vklad započítava na vklad spoločníka, má zásadný význam z hľadiska postavenia spoločníka v spoločnosti. Jej určenie v zjavnom nepomere k skutočnej hodnote vkladaneho majetku preto môže mať za následok absolútnu neplatnosť zmluvy o vložení nepeňažného vkladu pre rozpor s dobrými mravmi.“

obchodovanie na regulovanom trhu alebo v MTF, upraviť právo emitovať akcie s viacnásobnými hlasovacími právami v zmysle čl. 2 písm. b) Návrhu smernice a podriaďiť predmetné akcie minimálnemu režimu plánovanej smernice týkajúceho sa nárokov kladených na transparentnosť a na záruky na zabezpečenie primeranej ochrany záujmov akcionárov, ktorí nemajú v držbe akcie s viacnásobnými hlasovacími právami.

Na záver by sme chceli vyjadriť presvedčenie, že zavedením práva pre akciové spoločnosti vydať akcie s viacnásobnými hlasovacími právami, ktoré v zmysle Návrhu smernice budú privilegovať len určitú skupinu akcionárov (napr. zakladateľov startupov), nebude mať v podmienkach fungovania slovenského kapitálového trhu žiadny vplyv na zvýšenie záujmu zo strany MSP, vrátane startupov, o získavanie finančných prostriedkov prostredníctvom mnohostranného obchodného systému, ktorý aktuálne organizuje Burza cenných papierov v Bratislave. Pokiaľ by sa slovenský zákonodarca rozhodol transponovať smernicu len v najnutnejšom rozsahu, t. j. výkon posilnených hlasovacích práv spojených s akciami s viacnásobnými hlasovacími právami by podmienil tým, že akcie spoločnosti budú aj reálne prijaté na obchodovanie v rámci mnohostranného obchodného systému, nebudú akcie s viacnásobnými hlasovacími právami v praxi ako nástroj na posilnenie hlasovacieho práva vôbec využívané.

Zoznam použitej literatúry

1. Beláňová, P., Krajčovičová, R. Nepeňažné vklady a transferové oceňovanie. Bulletin Slovenskej komory daňových poradcov, 2023, č. 1, s. 4 – 6.
2. Farkaš, R. Vlastné imanie obchodných spoločností. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018.
3. Grambličková, B., Mazúr, J., Barkoci, S. Právo startupových spoločností: správa, financovanie a duševné vlastníctvo. Bratislava : C. H. Beck, 2023.
4. Hopt, K. J., Kalss, S. Mehrstimmrechtsaktien – Grundsatzprobleme, Regelungsbausteine, Praxisfragen. Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht, 2024, č. 1, s. 84 – 154.
5. Kalss, S. Das Kommen, Gehen und Wiederkommen des Mehrstimmrechts. Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, 2023, č. 4, s. 438 – 497.
6. Mamojka, M. a kol. Obchodný zákonník. Veľký komentár. 1. zväzok. § 1 - § 260. Bratislava : Eurokódex, 2016.
7. Mamojka, M. a kol. Obchodné právo I. – všeobecná časť, súťažné právo, právo obchodných spoločností a družstva. Bratislava : C. H. Beck, 2021.
8. Ovečková, O. a kol. Obchodný zákonník. Veľký komentár. Zväzok I (§ 1 až 260). 2. vydanie. Bratislava : Wolter Kluwer, 2022.

9. Patakyová, M. a kol. Obchodný zákonník. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2022.
10. Patakyová, M. Niektoré aspekty právnej úpravy akcií v Obchodnom zákonníku. In: Smerovanie českého a slovenského obchodného práva po vstupe do Európskej únie. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2006, s. 99 – 107.
11. Pokorná, J., Kovařík, Z, Čáp, Z. a kol. Obchodní zákoník. Komentář. I. díl. Praha : Wolters Kluwer, 2009.
12. Schmidt, J. Die Mehrstimmrechte-RL (MVRD): Das Comeback der Mehrstimmrechte mit dem Listing Act, BetriebsBerater, 2024, č. 12, s. 643 – 648.
13. Šuleková, Ž. Zásada jedna akcia – jeden hlas a úvaha nad novými druhmi akcií. Právny obzor, 2014, č.6, s. 584 – 602.

Kontaktné údaje

doc. Dr. Iur. Angelika Mašurová, MLE

angelika.masurova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

LIMITY VYUŽITIA UMELEJ INTELIGENCIE V OBCHODNOM PRÁVE OPTIKOU AKTU O UMELEJ INTELIGENCII

LIMITATIONS OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN COMMERCIAL LAW FROM THE PERSPECTIVE OF THE ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACT

Dominika Pintérová¹

Abstrakt: Tento článok sa zameriava na preskúmanie limitov spojených s využívaním umelej inteligencie (AI) v oblasti obchodného práva. Akt o umelej inteligencii poskytuje dôležitý európsky regulačný rámec, ktorý je potrebné dôkladne zvážiť pri využívaní AI v podnikateľských aktivitách. Článok kladie osobitný dôraz na zodpovednosť členov orgánov pri využívaní nástrojov AI v kontexte nového európskeho Aktu o umelej inteligencii i nášho Obchodného zákonníka.

Kľúčové slová: umelá inteligencia, obchodné právo, Akt o umelej inteligencii, zodpovednosť

Abstract: This article aims to examine the limits associated with the use of artificial intelligence (AI) in the field of commercial law. The AI Act provides an important European regulatory framework that needs to be carefully considered when using AI in business activities. The article places special emphasis on the responsibility of members of bodies when using AI tools in the context of the new European Artificial Intelligence Act and our Commercial Code.

Key words: artificial intelligence, commercial law, Artificial intelligence Act, liability

Úvod

Limity využitia umelej inteligencie v obchodnom práve sa stávajú čoraz dôležitejšou otázkou v rámci legislatívnych diskusií a podnikateľskej praxe. S rastúcou popularitou umelej inteligencie (ďalej aj ako „AI“) a jej integráciou do rôznych oblastí podnikania prichádzajú aj otázky týkajúce sa právnej regulácie a jej hraníc. Akt o umelej inteligencii (ďalej aj ako „Akt o umelej inteligencii“ alebo „Akt o AI“) prináša právny

¹ Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra obchodného práva a hospodárskeho práva

rámec, ktorý má zabezpečiť bezpečné a etické používanie AI v podnikateľskom sektore. Tento článok preto analyzuje kľúčové ustanovenia aktu a ich praktické dôsledky pre podniky, ktoré podnikajú v tejto oblasti, prípadne chcú využívať výhody AI. Príspevok sa tiež zameriava na to, ako tento legislatívny akt definuje limity využívania umelej inteligencie v obchodnom práve, aké výzvy so sebou prináša a aké sú jeho potenciálne dopady na podnikateľov a obchodnoprávne vzťahy. Kládne pritom osobitný dôraz na zodpovednosť členov orgánov pri využívaní nástrojov AI.

Právna regulácia umelej inteligencie v Európskej únii – Akt o umelej inteligencii

V súvislosti s postupným šírením umelej inteligencie sa začala profilovať kľúčová hamletovská otázka: *Regulovať alebo neregulovať umelú inteligenciu?* Rozhodnutie o tom, či by mala byť umelej inteligencii poskytnutá právna regulácia, je komplexnou otázkou, ktorá vyžaduje zváženie mnohých faktorov a výziev. Umelá inteligencia má potenciál priniesť veľké výhody pre spoločnosť, ale zároveň predstavuje aj riziká. Postupne rastie nielen v rámci EÚ konsenzus, že je potrebná určitá forma právnej regulácie AI.² Regulácia môže pomôcť zabezpečiť, aby boli systémy umelej inteligencie vyvíjané a používané bezpečným, etickým a zodpovedným spôsobom. Slovanami Sama Altmana, generálneho riaditeľa OpenAI: „V ideálnom svete by regulácia spomalila zlých a urýchlila dobrých.“³

Skutočná otázka, ktorá sa začala na pôde EÚ diskutovať tak bola: *Ako, respektíve do akej miery by mala byť umelá inteligencia regulovaná?* V rámci EÚ bol v súvislosti s právnou reguláciou AI vypracovaný *Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie (akt o umelej inteligencii)*, ktorým sa menia niektoré legislatívne akty Únie (21. 4. 2021).⁴ V júni 2023 poslanci schválili vyjednávaciu pozíciu Parlamentu k aktu o umelej inteligencii. Následne začali rokovania s krajinami EÚ v Rade o konečnej podobe aktu. Cieľom bolo dosiahnuť dohodu do konca roka 2023. Napokon bol Akt o AI, celým názvom *Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna*

² Napríklad Elon Musk v rozhovore na MIT 2014 AeroAstro Centennial Symposium naznačil, že v prípade umelej inteligencie by mohla byť rozumná určitá regulácia: „Myslím si, že by sme si mali dávať veľký pozor na umelú inteligenciu. Ak by som mal uhádnuť, čo je našou najväčšou existenčnou hrozbou, je to pravdepodobne toto. ... stále viac sa prikláňam k názoru, že by mal byť regulačný dohľad, možno na národnej a medzinárodnej úrovni...“ GRAEF, A., MUSK, E. *We Are "Summoning a Demon" with Artificial Intelligence*, UPI. 27.10.2014. [online]. Dostupné na:

http://www.upi.com/Business_News/2014/10/27/ElonMusk-We-are-summoning-a-demon-with-artificial-intelligence/4191414407652/.

³ ALTMAN, S. *The need for regulation*. 02.03.2015. [online]. Dostupné na: <https://blog.samaltman.com/machine-intelligence-part-2>.

⁴ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie (akt o umelej inteligencii) [online]. Dostupné z:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>

2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (akt o umelej inteligencii) publikovaný v Úradnom vestníku EÚ 12. júla 2024.⁵ Platnosť nadobudol 20 dní po publikácii, teda 1. augusta 2024, vykonateľnosť 02. augusta 2024. Toto nariadenie je záväzné v celom rozsahu a priamo uplatniteľné vo všetkých členských štátoch, teda aj v Slovenskej republike. V celom svojom rozsahu však nadobudne účinnosť po 24 mesiacoch po začiatku platnosti. Väčšina pravidiel aktu o umelej inteligencii sa tak začne uplatňovať 2. augusta 2026. Prehľad účinnosti:

- 6 mesiacov (2. februára 2025) pre zakázané systémy AI.
- 12 mesiacov (2. augusta 2025) ustanovenia týkajúce sa notifikujúcich orgánov, správy, dôvernosti, pokút a povinností v oblasti umelej inteligencie na všeobecné účely.
- 24 mesiacov (2. augusta 2026) na všetky ostatné záväzky.
- 36 mesiacov (2. augusta 2027) pre požiadavky na zhodu, pokiaľ ide o vysokorizikové systémy umelej inteligencie týkajúce sa bezpečnostných komponentov, na ktoré sa vzťahujú harmonizačné právne predpisy EÚ.⁶

Pravidlá by mali zabezpečiť, aby umelá inteligencia vyvinutá a používaná v Európe bola plne v súlade s právami a hodnotami EÚ vrátane ľudského dohľadu, bezpečnosti, súkromia, transparentnosti, nediskriminácie či dobrých sociálnych a environmentálnych podmienok.⁷

V úvode tejto časti článku sme vymedzili otázku: *Ako, respektíve do akej miery by mala byť umelá inteligencia regulovaná?* Na tomto mieste možno podotknúť, že čo sa týka tejto otázky, krajiny a regióny sa líšia vo svojich prístupoch, to súčasne vedie k potenciálnym konfliktom a fragmentácii právnych predpisov na regionálnej, národnej, medzinárodnej a nadnárodnej úrovni. Podľa nášho názoru je globálna harmonizovaná právna regulácia AI v súčasnosti neuskutočiteľná, práve naopak,

⁵ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (akt o umelej inteligencii) [online]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689

⁶ Článok 113 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (akt o umelej inteligencii) [online]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689

⁷ Európsky parlament. *Zákon o AI: prvá regulácia umelej inteligencie* [online]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/sk/headlines/society/20230601STO93804/zakon-o-ai-prva-regulacia-umelej-inteligencie>

možno vidieť trend, že „najväčší svetoví hráči“ – Čína, USA, EÚ – zvädzajú medzi sebou konkurenčný boj o to, kto skôr zavedie účinnú právnu reguláciu technológií AI. Ich prístupy k právnej úprave AI však predsa len majú niečo spoločné, a to je zameranie na účinky a nie na prostriedky, teda presúvajú cieľ na definovanie rizika AI, ktorému by sa malo predchádzať, a/alebo práva, ktoré je potrebné chrániť. Akt o umelej inteligencii má jasný a ľahko zrozumiteľný prístup založený na štyroch rôznych úrovniach rizika: minimálne riziko, vysoké riziko, neprijateľné riziko a osobitné riziko týkajúce sa transparentnosti. Zavádzajú sa ním aj osobitné pravidlá pre modely umelej inteligencie na všeobecné účely. Legislatíva tak primárne reguluje správanie ľudí – používateľov, vývojárov a nie strojov – technológií AI, teda upravuje spôsob používania technológií AI a nie samotnú technológiu.

Využitie AI v obchodnoprávných vzťahoch

V obchodnoprávných vzťahoch môže byť AI využitá v nasledovných oblastiach:

- 1. Rozhodovanie členov orgánov obchodných spoločností:** Pri podnikateľskom rozhodovaní členov orgánov obchodných spoločností môže byť AI využívaná najmä prostredníctvom automatizovaných procesov rozhodovania, t. j. prijímaním rozhodnutí, ktoré sú delegované na stroj alebo systém.⁸ AI môže byť použitá na zlepšenie a optimalizáciu rozhodovania v oblastiach spadajúcich do rozhodovacej činnosti členov orgánov obchodných spoločností, a to tým, že poskytuje členom orgánov prístup k informáciám, dátam a analýzám, ktoré by inak nebolo možné získať alebo automatizáciou úloh a rozhodnutí, ktoré sú časovo náročné, prípadne opakujúce sa. Na základe uvedeného by sme pre prípad podnikateľského rozhodovania členov orgánov obchodných spoločností mohli zovšeobecniť, že AI predstavuje systémy, ktoré sú spôsobilé fungovať spôsobom podobným ľudskej inteligencii, v dôsledku čoho takéto systémy rozumejú ľudskej reči, sú schopné riešiť problémy a prijímať rozhodnutia, učiť sa z nadobudnutých skúseností, adaptovať sa a zlepšovať.⁹
- 2. Správa a riadenie obchodných spoločností:** Umelá inteligencia môže slúžiť ako nástroj na riadenie samotných spoločností prostredníctvom pomoci alebo dokonca nahradenia ľudí vo vedení spoločnosti. V súčasnosti už existujú spoločnosti, ktoré do manažérskych pozícií vymenovali stroje umelej

⁸ V rámci kategorizácie existujú 3 stupne:

1. *podpora rozhodovania* - pomocou prediktívnej, diagnostickej alebo deskriptívnej analytiky pomáha robiť presnejšie rozhodnutia,
2. *augmentácia rozhodovania* - prediktívna alebo preskriptívna analytika na odporúčanie alternatív,
3. *automatizácia rozhodovania* - použitie preskriptívnej alebo prediktívnej analýzy na automatizáciu rozhodovacieho procesu.

⁹ Bližšie pozri PINTÉROVÁ, D. In: MESARČÍK, M. – GYURÁSZ, Z. a kol. *Právo a umelá inteligencia*. 1. vydanie. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024. s. 196 – 198.

inteligencie, napr. poľská spoločnosť Dictador, ktorá má na pozícii CEO – generálneho riaditeľa humanoidného robota menom Mika.¹⁰ Nástroje AI by mohli tiež zahŕňať podporu v rozhodovacom procese pri schvaľovaní transakcií, pri preverovaní tretích strán, analýze rizík a dopadov udržateľnosti spoločnosti, efektívneho zdieľania informácií so spoločníkmi/akcionármi a prevádzkovania platforiem hlasovania na valných zhromaždeniach, ako aj podporu virtuálnych valných zhromaždení.¹¹

3. **Uzavieranie obchodnoprávných zmlúv:** AI má schopnosť automaticky generovať zmluvy na základe preddefinovaných šablón a tiež analyzovať jazyk používaný v existujúcich zmluvách na označenie potenciálnych problémov a ponúkajú návrhov na zlepšenie. Tieto nové technológie AI môžu výrazne znížiť pracovnú silu potrebnú na tvorbu samotných zmlúv a celého kontraktačného procesu, čím pridávajú významnú hodnotu celej organizácii.¹²
4. **Optimalizácia úloh a vytváranie nových produktov a služieb:** AI môže automatizovať mnohé úlohy, ktoré sa v súčasnosti vykonávajú manuálne, napríklad spracovanie objednávok, vyhodnocovanie rizík alebo poskytovanie zákazníckej podpory. AI môže byť tiež použitá na vytváranie nových produktov a služieb, čo môže viesť k expanzii trhov a vytvoreniu nových podnikateľských príležitostí. Prostredníctvom automatizovaných procesov umelá inteligencia môže asistovať pri vývoji produktov a služieb novej generácie, dokáže optimalizovať rozhodovacie procesy, zlepšiť údržbu strojov, zvýšiť produkciu a kvalitu, zlepšiť služby zákazníkom, ušetriť energiu, a to napr. zlepšením predikcie, optimalizáciou podnikových operácií, pridelovania zdrojov a rozhodovania, ako aj personalizáciou poskytovania služieb zákazníkom, napríklad prostredníctvom nasadenia chatbotov.¹³

Ako ovplyvní Akt o umelej inteligencii využívanie AI v obchodnoprávných vzťahoch?

Ako sme už vyššie naznačili Akt o umelej inteligencii diferencuje systémy AI podľa úrovne rizika, a to nasledovne:

1. **Neprijateľné riziko:** Systémy AI s neprijateľným rizikom sú systémy, ktoré sa považujú za hrozbu pre ľudí, pretože sú v rozpore s hodnotami EÚ a základnými

¹⁰ Pozri *What Do You Think of This AI Robot 'CEO'?* Dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=8BQEyQ2-awc>

¹¹ Bližšie pozri PINTÉROVÁ, D. In: MESARČÍK, M. – GYURÁSZ, Z. a kol. *Právo a umelá inteligencia*. 1. vydanie. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024. s. 202 - 206.

¹² Bližšie pozri PINTÉROVÁ, D. In: MESARČÍK, M. – GYURÁSZ, Z. a kol. *Právo a umelá inteligencia*. 1. vydanie. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024. s. 215 - 217.

¹³ Bližšie pozri PINTÉROVÁ, D. In: MESARČÍK, M. – GYURÁSZ, Z. a kol. *Právo a umelá inteligencia*. 1. vydanie. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024. s. 217 - 219.

právami, preto budú zakázané. Ide o systémy umelej inteligencie, ktoré umožňujú:

- kognitívnu manipuláciu správania osôb alebo špecifických zraniteľných skupín, napr. hlasom aktivované hračky, ktoré podporujú nebezpečné správanie detí,
- „*hodnotenie sociálneho kreditu*“ vládami alebo spoločnosťami. Patria medzi ne napr.: sociálne bodovanie, t. j. klasifikácia ľudí na základe správania, sociálno-ekonomického postavenia, osobných charakteristík.
- použitie biometrických systémov na biometrickú identifikáciu a kategorizáciu osôb, napr.: systémy rozpoznávania emócií používané na pracoviskách a niektoré systémy kategorizácie ľudí alebo biometrická identifikácia na diaľku v reálnom čase na účely presadzovania práva vo verejnom priestore (s niekoľkými výnimkami).¹⁴

2. **Vysoké riziko:** Systémy AI, ktoré majú negatívny vplyv na bezpečnosť alebo základné práva, sa budú považovať za vysoko rizikové a budú rozdelené do dvoch kategórií.

- a) Systémy AI, ktoré sa používajú vo výrobkoch, na ktoré sa vzťahujú právne predpisy EÚ o bezpečnosti výrobkov. Patria sem hračky, letectvo, autá, zdravotnícke pomôcky a výtahy.
 - b) Systémy umelej inteligencie spadajúce do ôsmich špecifických oblastí, ktoré budú musieť byť zaregistrované v databáze EÚ: biometrická identifikácia a kategorizácia fyzických osôb, riadenie a prevádzka kritickej infraštruktúry, vzdelávanie a odborná príprava, zamestnanosť, riadenie pracovníkov a prístup k samostatnej zárobkovej činnosti, prístup k základným súkromným službám a verejným službám a výhodám a ich využívanie, presadzovanie práva, riadenie migrácie, azylu a kontroly hraníc, pomoc pri právnom výklade a uplatňovaní práva.
- Ako vysokorizikový systém umelej inteligencie môže byť posúdený napríklad zdravotnícky softvér založený na umelej inteligencii alebo systémy umelej inteligencie používané na nábor zamestnancov.¹⁵ Tieto systémy musia spĺňať

¹⁴ Európsky parlament. *Zákon o AI: prvá regulácia umelej inteligencie* [online]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/sk/headlines/society/20230601STOq3804/zakon-o-ai-prva-regulacia-umelej-inteligencie>

¹⁵ Ďalší príklad vysokorizikového systému AI upravuje odsek 61 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (akt o umelej inteligencii) [online]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689

prísne požiadavky vrátane systémov na zmiernenie rizika, vysokej kvality súborov údajov, jasných informácií pre používateľov, ľudského dohľadu atď.¹⁶

3. Obmedzené/Osobitné riziko, týkajúce sa transparentnosti: Systémy AI s obmedzeným rizikom by mali spĺňať minimálne požiadavky na transparentnosť, ktoré by používateľom umožnili prijímať informované rozhodnutia. Systémy, ako sú chatboty, musia používateľov jasne informovať o tom, že hovoria so strojom, a určitý obsah generovaný umelou inteligenciou by mal byť zodpovedajúcim spôsobom označený. Po interakcii s aplikáciami sa používateľ môže rozhodnúť, či ich chce ďalej používať. Používatelia by tak mali byť informovaní o tom, že prichádzajú do interakcie s umelou inteligenciou.¹⁷

4. Minimálne riziko: ustanovenia Aktu o umelej inteligencii sa nevzťahujú na väčšinu systémov umelej inteligencie, ako sú spamové filtre a videohry založené na umelej inteligencii.

Akt o umelej inteligencii bude mať významný vplyv na množstvo obchodných spoločností, pretože mnohé spoločnosti v EÚ aj mimo nej už vyvíjajú alebo používajú systémy umelej inteligencie, ktoré spadajú pod rozsah pôsobnosti Aktu o umelej inteligencii. **Regulácia tak ovplyvní všetky podniky, ktoré plánujú uviesť produkty**

Niektoré systémy AI určené na výkon spravodlivosti a demokratických procesov by sa mali klasifikovať ako vysokorizikové vzhľadom na ich potenciálne významný vplyv na demokraciu, právny štát, osobné slobody, ako aj právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces.

- Ako vysokorizikové je vhodné kvalifikovať systémy AI určené na použitie zo strany justičného orgánu alebo v jeho mene na pomoc justičným orgánom pri skúmaní a výklade skutkových okolností a práva a pri uplatňovaní práva na konkrétny súbor skutkových okolností, najmä z dôvodu riešenia rizík možného skreslenia, chýb a nepriehľadnosti.
- Systémy AI, ktoré majú používať subjekty alternatívneho riešenia sporov na tieto účely, by sa takisto mali považovať za vysokorizikové, ak výsledky konania o alternatívnom riešení sporov majú pre strany právne účinky.
- Používanie nástrojov AI môže podporiť rozhodovaciu právomoc sudcov alebo nezávislosť súdnictva, ale nemalo by ju nahrádzať: **konečné rozhodovanie musí zostať ľudskou činnosťou.**
- Kvalifikácia systémov AI ako vysokorizikových by sa však nemala vzťahovať na systémy AI určené na čisto pomocné administratívne činnosti, ktoré nemajú vplyv na samotný výkon spravodlivosti v jednotlivých prípadoch, ako napríklad anonymizácia alebo pseudonymizácia súdnych rozhodnutí, dokumentov alebo údajov, komunikácia medzi zamestnancami alebo administratívne úlohy.

¹⁶ Európsky parlament. *Zákon o AI: prvá regulácia umelej inteligencie* [online]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/sk/headlines/society/20230601STOq3804/zakon-o-ai-prva-regulacia-umelej-inteligencie>

¹⁷ V prípade generatívnych systémoch umelej inteligencie založených na modeloch, ako ChatGPT, budú podľa nových pravidiel musieť spĺňať požiadavky na transparentnosť (informovať o tom, že obsah bol vytvorený umelou inteligenciou a pomáhať tiež odlišiť takzvané deepfake alebo falošné obrazy od skutočných) a poskytnúť záruky proti vytváraniu nezákonného obsahu. Zverejňovať sa budú musieť aj podrobné súhrny údajov chránených autorským právom, ktoré sa použili na tréningové tieto systémov.

využívajúce AI na trhy EÚ, ako aj európske spoločnosti používajúce produkty založené na systémoch umelej inteligencie. Vzhľadom na pomerne krátky čas implementácie by tieto organizácie mali dôkladne analyzovať svoje systémy a určiť, aké nové požiadavky musia spĺňať podľa kategórie rizika, do ktorej tieto systémy patria. Takisto bude pre spoločnosti nevyhnutné prispôbiť svoje systémy tak, aby vyhovovali novým predpisom EÚ. To bude predovšetkým zodpovednosť štatutárnych a dozorných orgánov obchodných spoločností.

Zodpovednosť členov orgánov obchodných spoločností za súlad s Aktom o umelej inteligencii

Členovia štatutárnych orgánov kapitálových obchodných spoločností sú povinní vykonávať svoju pôsobnosť s odbornou (náležitou) starostlivosťou a v súlade so záujmami spoločnosti a všetkých jej spoločníkov (akcionárov).¹⁸ Uvedené vymedzenie je ďalej pertraktované ďalšími povinnosťami, že sú

1. povinní zaobstarať si a pri rozhodovaní zohľadniť všetky dostupné informácie týkajúce sa predmetu rozhodnutia,
2. zachovávať mlčanlivosť o dôverných informáciách a skutočnostiach, ktorých prezradenie tretím osobám by mohlo spoločnosti spôsobiť škodu alebo ohroziť jej záujmy alebo záujmy jej spoločníkov (akcionárov), a
3. pri výkone svojej pôsobnosti nesmú uprednostňovať svoje záujmy, záujmy len niektorých spoločníkov (akcionárov) alebo záujmy tretích osôb pred záujmami spoločnosti.

V rámci doktríny je odborná starostlivosť chápaná ako očakávaná miera informovanosti a odbornosti štatutárneho orgánu v podobe objektívnych osobných kvalít, ktoré má spĺňať každá osoba pôsobiaca vo funkcii člena štatutárneho orgánu.¹⁹ Kategória odbornej starostlivosti je zmiernená doktrínou „*business judgement rule*“, podľa ktorej má štatutárny orgán právo na podnikateľské rozhodnutie a na omyl, pokiaľ dodrží zásady odbornej starostlivosti, to znamená, že nekoná podvodne, vo vlastnom záujme, a že si zaobstaral všetky dostupné informácie a vyhodnotil riziká svojho rozhodnutia.

Okrem členov štatutárnych orgánov sú aj členovia dozornej rady povinní vykonávať svoju funkciu s odbornou (náležitou) starostlivosťou a v súlade so záujmami spoločnosti a všetkých jej spoločníkov (akcionárov), t.j. s potrebnou mierou informovanosti a odbornosti.²⁰

¹⁸ § 135a, § 194 ods. 5 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov

¹⁹ MAMOJKA, M. In: MAMOJKA, M. a kol.: *Obchodný zákonník – Veľký komentár. 1. zväzok* – Bratislava: Vydavateľstvo Eurokódex, 2016. s. 539.

²⁰ MAMOJKA, M. In: MAMOJKA, M. a kol.: *Obchodný zákonník – Veľký komentár. 1. zväzok* – Bratislava: Vydavateľstvo Eurokódex, 2016. s. 548.

Akt o umelej inteligencii je záväzný v celom rozsahu a priamo uplatniteľný aj v Slovenskej republike. V tejto súvislosti máme za to, že rozširuje odbornú (náležitú) starostlivosť o tzv. špeciálne požiadavky na súlad s Aktom o umelej inteligencii, a to nasledovné:

1. Vykonanie dôkladnej "*analýzy systémov umelej inteligencie*", v ktorej preskúmajú, či sú ich súčasné systémy AI, ktoré vyvíjajú alebo používajú v súlade s požiadavkami Aktu o umelej inteligencii. Je nevyhnutné takisto posúdiť aké úrovne rizika sú spojené s každým z nich. Podľa nášho názoru bude väčšina systémov AI využiteľných v obchodnoprávných vzťahoch patriť k systémom vysokého rizika (napr. systémy na automatizáciu úloh a rozhodnutí štatutárneho orgánu, systémy hlasovania na valných zhromaždeniach, ako aj podporu virtuálnych valných zhromaždení) alebo obmedzeného rizika (napr. systémy generatívnej umelej inteligencie na generovanie zmlúv, chatboti).
2. Ak sú systémy AI klasifikované ako obmedzené, vysokorizikové alebo neprijateľné, spoločnosti budú musieť posúdiť dôsledky pre svoje podnikanie a zodpovedajúcim spôsobom upraviť svoju stratégiu. Podniknutie ďalších krokov sa musí týkať toho, aby sa dodržali základné požiadavky špecifikované pri jednotlivých stupňoch rizika AI, ktoré sú v samotnom Akte o AI formulované a zabezpečila sa tak ochrana práv. Pomôže to určiť procesy, ktoré spoločnosť musí zaviesť pri spustení nových systémov AI, a uistiť sa, že už sú v súlade s Aktom o umelej inteligencii. Tieto sa diferencujú podľa toho či pôjde o obmedzené, vysokorizikové alebo neprijateľné systémy, ako i podľa toho, či pôjde o poskytovateľa systémov AI (uvádzajú na trh alebo do prevádzky systémy AI alebo uvádzajú na trh modely AI na všeobecné účely) alebo nasadzovateľa systémov AI (nasadzujú systémy AI).
 - *Vysokorizikové systémy*: Pri týchto systémoch by mal byť zavedený systém riadenia rizík predstavujúci nepretržitý iteratívny proces plánovaný a uskutočňovaný počas celého životného cyklu vysokorizikového systému AI, ktorý si vyžaduje pravidelné systematické preskúmanie a aktualizovanie. Zahŕňa tieto kroky:
 - a) identifikáciu a analýzu známych a odôvodnene predvídateľných rizík, ktoré vysokorizikový systém AI môže predstavovať pre zdravie, bezpečnosť alebo základné práva, keď sa vysokorizikový systém AI používa v súlade s jeho zamýšľaným účelom;
 - b) odhad a hodnotenie rizík, ktoré môžu vzniknúť, keď sa vysokorizikový systém AI používa v súlade s jeho zamýšľaným účelom a za podmienok odôvodnene predvídateľného nesprávneho použitia;
 - c) hodnotenie ďalších možných rizík na základe analýzy údajov získaných zo systému monitorovania po uvedení na trh;

- d) prijatie vhodných a cielených opatrení na riadenie rizík určených na riešenie rizík identifikovaných.²¹
- Vysokorizikové systémy AI musia byť dizajnované a vyvinuté tak, aby sa zabezpečilo, že ich prevádzka je dostatočne transparentná na to, aby nasadzujúcim subjektom umožnila interpretovať výstupy systému a vhodne ich používať. Rovnako tak, aby nad nimi počas obdobia ich používania mohli fyzické osoby vykonávať účinný dohľad, a to aj pomocou vhodných nástrojov rozhrania človek – stroj.²²
 - *Obmedzené/Osobitné riziko, týkajúce sa transparentnosti:* Pri týchto systémoch čl. 95 ods. 1 Aktu o umelej inteligencii odporúča vypracovať tzv. Kódexy správania vrátane súvisiacich mechanizmov správy a riadenia určených na podporu dobrovoľného uplatňovania niektorých alebo všetkých požiadaviek stanovených na iné systémy AI ako vysokorizikové systémy AI. Kódexy správania môžu vypracúvať jednotliví poskytovatelia alebo nasadzujúce subjekty systémov AI alebo organizácie, ktoré ich zastupujú, a to aj v spolupráci s akýmikoľvek zainteresovanými stranami a organizáciami, ktoré ich zastupujú, vrátane organizácií občianskej spoločnosti a akademickej obce. Kódexy správania sa môžu vzťahovať na jeden alebo viacero systémov AI, pričom sa zohľadní podobnosť zamýšľaného účelu príslušných systémov. Takéto kódexy správania by mali byť v súlade s hodnotami a základnými právami EÚ a mali by riešiť otázky ako transparentnosť, zodpovednosť, spravodlivosť, súkromie, správa údajov a ľudský dohľad.²³

Pokiaľ štatutárny orgán/dozorný orgán nemá potrebné znalosti na posúdenie súladu systémov AI s Aktom o umelej inteligencii môže tieto povinnosti vertikálne

²¹ Článok 9 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (akt o umelej inteligencii) [online]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689

²² Článok 14 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (akt o umelej inteligencii) [online]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689

²³ Článok 95 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (akt o umelej inteligencii) [online]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689

delegovať na odborníka – napr. zamestnanca, mal by pamätať na nasledujúce dôležité povinnosti a zodpovednosti:

- a) *Zodpovednosť za výber* – pri výbere vhodnej osoby musí postupovať s odbornou/náležitou starostlivosťou a uskutočniť výber aspoň na takej úrovni, ako by výber uskutočnila iná rozumne starostlivá osoba;
- b) *Zodpovednosť za zadanie, vedenie a súčinnosť* – musí vybranej osobe zadefinovať zadanie jasne a zrozumiteľne, poskytnúť všetku potrebnú súčinnosť a dávať jej pokyny, resp. informácie/dáta;
- c) *Zodpovednosť za kontrolu* – musí byť schopný dodaný výsledok delegovanej pôsobnosti primerane kontrolovať a rozumne vyhodnocovať, a to nielen osobne, ale aj za pomoci riadne nastavených kontrolných mechanizmov.²⁴

Záver

Akt o umelej inteligencii prináša právny rámec, ktorý má zabezpečiť bezpečné a etické používanie AI v podnikateľskom sektore. Tento akt bude mať významný vplyv na množstvo obchodných spoločností, pretože mnohé spoločnosti v EÚ aj mimo nej už vyvíjajú alebo používajú systémy umelej inteligencie, ktoré spadajú pod rozsah pôsobnosti Aktu o umelej inteligencii. Regulácia tak ovplyvní všetky podniky, ktoré plánujú uviesť produkty využívajúce AI na trhy EÚ, ako aj európske spoločnosti používajúce produkty založené na systémoch umelej inteligencie. Spoločnosti musia byť pripravené nielen analyzovať a pochopiť právne predpisy, ale aj prispôbiť svoje systémy AI, aby boli v súlade s novými požiadavkami podľa kategórie rizika, do ktorej tieto systémy patria. To bude predovšetkým zodpovednosť štatutárnych a dozorných orgánov obchodných spoločností. V tejto súvislosti máme za to, že Akt o AI rozširuje odbornú (náležitú) starostlivosť o tzv. špeciálne požiadavky na súlad s Aktom o umelej inteligencii, a to nasledovne:

1. Vykonanie dôkladnej "*analýzy systémov umelej inteligencie*", v ktorej preskúmajú, či sú ich súčasné systémy AI, ktoré vyvíjajú alebo používajú v súlade s požiadavkami Aktu o umelej inteligencii. Je nevyhnutné takisto posúdiť aké úrovne rizika sú spojené s každým z nich.
2. Ak sú systémy AI klasifikované ako obmedzené, vysokorizikové alebo neprijateľné, spoločnosti budú musieť posúdiť dôsledky pre svoje podnikanie a zodpovedajúcim spôsobom upraviť svoju stratégiu. Podniknutie ďalších krokov sa musí týkať toho, aby sa dodržali základné požiadavky špecifikované pri jednotlivých stupňoch rizika AI, ktoré sú v samotnom Akte o AI formulované a zabezpečila sa tak ochrana práv. Pomôže to určiť procesy, ktoré spoločnosť musí zaviesť pri spustení nových systémov AI, a uistiť sa, že už sú v súlade s Aktom o umelej inteligencii.

²⁴ Rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 30. 9. 2019, sp. zn. 27 Cdo 90/2019

Zoznam použitej literatúry

1. ALTMAN, S. *The need for regulation*. 02.03.2015. [online]. Dostupné na: <https://blog.samaltman.com/machine-intelligence-part-2>.
2. EURÓPSKY PARLAMENT. *Zákon o AI: prvá regulácia umelej inteligencie* [online]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/sk/headlines/society/20230601STO93804/zakon-o-ai-prva-regulacia-umelej-inteligencie>
3. GRAEF, A., MUSK, E. *We Are "Summoning a Demon" with Artificial Intelligence*, UPI. 27.10.2014. [online]. Dostupné na: http://www.upi.com/Business_News/2014/10/27/ElonMusk-We-are-summoning-a-demon-with-artificial-intelligence/4191414407652/
4. MAMOJKA, M. a kol.: *Obchodný zákonník – Veľký komentár. 1. zväzok* – Bratislava: Vydavateľstvo Eurokódex, 2016. ISBN: 978-80-8155-065-2. s. 539 – 548.
5. MESARČÍK, M. – GYURÁSZ, Z. a kol. *Právo a umelá inteligencia*. 1. vydanie. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024. ISBN: 978-80-7160-715-1. s. 196 – 219.
6. *What Do You Think of This AI Robot 'CEO'?* Dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=8BQEyO2-awc>

Právne predpisy a súdne rozhodnutia:

7. Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie (akt o umelej inteligencii) [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>
8. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (akt o umelej inteligencii) [online]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689
9. Rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 30. 9. 2019, sp. zn. 27 Cdo 90/2019
10. Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov

Kontaktné údaje

JUDr. Mgr. Dominika Pintérová, PhD.

dominika.pinterova@flaw.uniba.sk

Katedra obchodného práva a hospodárskeho práva

Univerzita Komenského, Právnická fakulta

ZODPOVEDNOSŤ ORGÁNOV AKCIOVEJ SPOLOČNOSTI ZA POSKYTNUTIE FINANČNEJ ASISTENCIE

RESPONSIBILITY OF THE BODIES OF THE JOINT STOCK COMPANY FOR PROVIDING FINANCIAL ASSISTANCE

Regina Šťastová¹

Abstrakt: Možnosť poskytovať finančnú asistenciu za účelom nadobúdania akcií akciovej spoločnosti tretími osobami podľa § 161e Obchodného zákonníka významne ovplyvní právo obchodných spoločností. Nová právna úprava však na prvý pohľad explicitne neupravuje zodpovednosť jednotlivých orgánov akciovej spoločnosti, vrátane štatutárnych a dozorných orgánov, ktoré sa podieľajú na jej poskytovaní. Cieľom príspevku je preto analyzovať zodpovednosť orgánov akciovej spoločnosti za poskytnutie finančnej asistencie (za účelom nadobúdania akcií) tretím osobám, najmä v prípadoch, ak dôjde počas jej poskytnutia k nedodržaniu zákonom stanovených podmienok na jej poskytnutie.

Kľúčové slová: zodpovednosť v obchodnom práve, akciová spoločnosť, orgány akciovej spoločnosti, financovanie nadobúdania akcií, finančná asistencia za účelom nadobúdania akcií.

Abstract: The possibility of providing financial assistance for the purpose of acquiring shares of a joint stock company by third parties will significantly affect the law of commercial companies according to Section 161e of the Commercial Code. However, the relatively new legislation does not explicitly regulate the responsibility of the individual bodies of the joint-stock company, including the statutory and supervisory bodies that participate in its provision. The aim of the contribution is therefore to analyse the responsibility of the bodies of the joint-stock company for the provision of financial assistance (in order to acquire shares) to third parties, especially in cases where, during its provision, non-compliance with the conditions established by law occurs.

Key words: responsibility in commercial law, joint stock company, bodies of a joint stock company, financing of the acquisition of shares, financial assistance in order to acquire shares.

¹ Ústav štátu a práva, Slovenská akadémia vied, v. v. i.

Úvod

Otvorenie podnikateľského prostredia zavedením možnosti poskytovať finančnú asistenciu za účelom nadobúdania akcií akciovej spoločnosti podľa § 161e zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník (*ďalej len „Obchodný zákonník“*),² t. j. možnosť poskytovať priamo alebo nepriamo určitú formu financovania tretím osobám s účelom nadobudnutia jej akcií³ (*ďalej v texte len „finančná asistencia“*),⁴ možno označiť za významnú zmenu slovenského práva obchodných spoločností. Ide o transpozíciu čl. 64 smernice Európskeho parlamentu a Rady EÚ 2017/1132 zo dňa 14. júna 2017, týkajúcu sa niektorých aspektov práva obchodných spoločností, ktorá umožňuje členským štátom prevziať inštitút finančnej asistencie za spomenutým účelom do národných právnych poriadkov. Napriek tomu, že opčnú možnosť členských štátov povoliť finančnú asistenciu za účelom nadobúdania akcií regulovalo právo Európskej únie už oveľa skôr,⁵ slovenský zákonodarca pristúpil k jej povoleniu až od 1. marca 2024. Zavedenie inštitútu prináša viaceré výhody, ako napríklad zvýšenú konkurencieschopnosť, otvorenie akcionárskej štruktúry či celkové otvorenie domáceho podnikateľského prostredia zahraničnému trhu. Nemusí ísť len o výhody na strane tretích osôb, ale môže priniesť aj na strane akciovej spoločnosti určitú pridanú hodnotu.⁶

² V susednej Českej republike právna úprava inštitútu finančnej asistencie za účelom nadobúdania akcií je súčasťou zákona č. 90/2012 Sb. obchodních společností a družstev (zákon o obchodních korporacích), a to pre akciovú spoločnosť osobitne od § 311 až do § 315.

³ Pozn. autorky: Finančnú asistenciu možno vnímať v širšom kontexte. Zahŕňa nielen finančnú asistenciu za účelom nadobúdania vlastných akcií od samotnej spoločnosti, ale môže byť poskytnutá aj za účelom nadobudnutia akcií akciovej spoločnosti od tretích osôb. Podmienka, ktorá musí byť osobitne splnená pri nadobudnutí vlastných akcií od spoločnosti je podmienka primeranosti ceny podľa § 161e ods. 4 Obchodného zákonníka. Takéto vnímanie finančnej asistencie v širšom kontexte vyplýva z horeuvedenej smernice.

⁴ Pozn. autorky: Ustanovenie § 161e (v novom znení) nie je jediným ustanovením Obchodného zákonníka, ktoré prináša určitú formu financovania zo strany akciovej spoločnosti. § 196a Obchodného zákonníka (v nezmenenom znení) povoľuje možnosť poskytovania určitej formy financovania zo strany akciovej spoločnosti špecificky vymedzenému okruhu osôb, napr. členom predstavenstva, členom dozornej rady alebo iným uvedeným osobám (*ďalej v texte len „finančná asistencia podľa § 196a Obchodného zákonníka“*). Pomocou tohto ustanovenia § 196a Obchodného zákonníka však nebolo možné poskytnúť finančnú asistenciu s vopred daným účelom, a to s účelom nadobudnutia akcií, ani vybranému okruhu osôb. § 161e Obchodného zákonníka (v pôvodnom znení) obsahoval explicitný zákaz daného konania vo vzťahu k akýmkoľvek tretím osobám. § 161e Obchodného zákonníka je preto možné považovať za *lex specialis*.

⁵ K tomu pozri: Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/68/ES zo dňa 6. septembra 2006, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 77/91/EHS, pokiaľ ide o zakladanie akciových spoločností, udržiavanie a zmenu ich základného imania.

⁶ DĚDIČ, Jan – SKÁLOVÁ, Jana – HLAVÁČ, Jiří: Oceňování nepeněžitých vkladů a finanční asistence v novele obchodního zákoníku a účetní souvislosti (2. Část). In: Obchodněprávní revue, 11, (2009), s. 308.

Je však potrebné venovať sa okrem otázky spôsobu, akým bude financovanie zabezpečené, podmienkam, ktoré musia byť splnené, a úlohe jednotlivých orgánov akciovej spoločnosti, aj otázke vzniku zodpovednosti v celkovom procese poskytovania finančnej asistencie. Totiž, následkom nedodržania zákonom stanovených podmienok, prípadne ďalších podmienok upravených v stanovách, môže byť aj neplatnosť právneho úkonu vykonaného v rozpore s § 161e Obchodného zákonníka. Zodpovednosť pritom primárne dovnútra akciovej spoločnosti bude niesť jej vlastný orgán.

Cieľom príspevku je preto analyzovať zodpovednosť jednotlivých orgánov akciovej spoločnosti, ktoré sa priamo podieľajú na poskytnutí finančnej asistencie, najmä v prípadoch, ak dochádza počas jej poskytnutia k nedodržaniu zákonom stanovených podmienok na jej poskytnutie.

Pár poznámok k procesu poskytnutia finančnej asistencie

Proces poskytnutia finančnej asistencie možno rozdeliť do niekoľkých fáz, ktoré na seba plne nadväzujú, ale je potrebné medzi nimi dôsledne rozlišovať, a to, z dôvodu ich dopadu na poskytnutie finančnej asistencie, nielen vo vzťahu k samotnej spoločnosti, ale aj vo vzťahu k tretím osobám. Ide o nasledujúce tri fázy finančnej asistencie:

- *Prípravná fáza;*
- *Schvaľovacia fáza;*
- *Realizačná fáza;*

pričom všetky tri fázy sú neodmysliteľnou súčasťou jej poskytnutia tak, aby po splnení všetkých troch mohlo dôjsť aj k jej vyplateniu. Všetky sa zároveň realizujú na úrovni akciovej spoločnosti, pričom tretia osoba zasahuje iba do realizačnej fázy. Do realizačnej fázy môže vstúpiť aj ďalšia osoba, pomocou ktorej sa má finančná asistencia poskytnúť.

Počiatočná fáza, ktorú možno identifikovať zo znenia Obchodného zákonníka, je prípravná fáza. Podstatou prípravnej fázy je vyhotovenie potrebných podkladov a dokumentov potrebných na rozhodnutie o poskytnutí finančnej asistencie. Kľúčovú úlohu v prípravnej fáze budú zohrávať orgány akciovej spoločnosti, a to členovia predstavenstva a členovia dozornej rady. Vyžaduje sa tak priamo na základe ustanovenia § 161e Obchodného zákonníka súčinnosť orgánov akciovej spoločnosti. Podmienkou na to, aby došlo k začatiu prípravnej fázy, je explicitné povolenie tejto možnosti financovania v stanovách spoločnosti (*možno hovoriť o zaradení tzv. predprípravnej fázy*). Podmienka explicitného povolenia je daná zákonným ustanovením § 161e ods. 1 Obchodného zákonníka. Súčasťou predprípravnej fázy

môže byť zakotvenie ďalších podmienok, povinností, prípadne úprava zodpovednosti v zakladateľských dokumentoch akciovej spoločnosti. Prípravná fáza následne končí predložením potrebných podkladov pre rozhodnutie na schválenie najvyššiemu orgánu akciovej spoločnosti.

Súčasťou procesu schválenia finančnej asistencie, tzv. schvaľovacej fázy, je rozhodovanie valného zhromaždenia o povolení alebo zamietnutí finančnej asistencie. § 161e ods. 5 Obchodného zákonníka určuje počet potrebných hlasov na schválenie finančnej asistencie. Na súhlasné rozhodnutie valného zhromaždenia, je potrebná dvojtretinová väčšina hlasov prítomných akcionárov. Valné zhromaždenie na základe predložených podkladov posúdi splnenie podmienok na poskytnutie finančnej asistencie, pričom nemusí obligatórne rozhodnúť o jej schválení. Ak valné zhromaždenie nerozhodne o poskytnutí finančnej asistencie, končí proces poskytovania finančnej asistencie v tejto fáze. Naopak, ak valné zhromaždenie uznesením dospeje k povoleniu finančnej asistencie, nastáva ďalšia fáza a to realizačná fáza.

Realizačná fáza, ako posledná fáza, završuje proces poskytovania finančnej asistencie zo strany samotnej akciovej spoločnosti, ktorej výsledkom je vyplatenie finančnej asistencie. Obchodný zákonník však aktuálne neupravuje osobu alebo bližšie orgán akciovej spoločnosti zodpovedný priamo za jej vyplatenie. Za zodpovedný orgán v tejto súvislosti možno označiť štatutárny orgán akciovej spoločnosti. Predstavenstvo tak bude zodpovedné za zabezpečenie vyplatenia finančnej asistencie a zabezpečenie všetkých potrebných úkonov. Súčasťou tejto fázy je aj právny úkon potrebný na vyplatenie finančnej asistencie, napríklad v podobe uzatvorenia zmluvného typu, ktorý je predpokladaný, ako zmluva o pôžičke alebo zmluva o úvere, keďže sa finančná asistencia môže poskytovať priamou, ale aj nepriamou formou financovania.

Iba pri dodržaní všetkých troch fáz a podmienok je možné pristúpiť k schváleniu a poskytnutiu finančnej asistencie tretím osobám priamo. Pri absencii niektorej z fáz, zákonných podmienok, prípadne podmienok, ktoré zakotvujú stanovy, môže dôjsť k vyvodeniu zodpovednosti, nielen voči jej štatutárnym orgánom, ale aj voči samotnej spoločnosti.⁷

⁷ Napríklad sa tretia osoba môže v realizačnej fáze domáhať uzatvorenia zmluvného typu, na základe ktorého má spoločnosť vyplatiť finančnú asistenciu, ak tak spoločnosť po jej schválení neurobí. Rovnako tak môže urobiť tretia osoba, ak si spoločnosť nebude plniť povinnosti na základe uzatvoreného predmetného zmluvného typu, prípadne vznikne tretej osobe nevyplatením finančnej asistencie škoda. Nároky a ich uplatňovanie zo strany tretej osoby nie sú predmetom tohto príspevku. Autorka sa im bude venovať v budúcnosti.

Zodpovednosť členov predstavenstva akciovej spoločnosti za poskytnutie finančnej asistencie – *povinnosti členov predstavenstva*

Predstavenstvo akciovej spoločnosti, ako štatutárny orgán, má vo vzťahu k poskytovaniu finančnej asistencie základné zákonné povinnosti, ktoré explicitne ustanovuje Obchodný zákonník.

Ide o povinnosti členov predstavenstva pri poskytovaní finančnej asistencie:

- *Overiť finančnú spôsobilosť tretej osoby (§ 161e ods. 1 písm. b) Obchodného zákonníka);*
- *Vypracovať a predložiť písomnú správu valnému zhromaždeniu (§ 161e ods. 2 Obchodného zákonníka);*
- *Povinnosť uložiť vyhotovenú písomnú správu (aj vyhotovenú správu dozornej rady)⁸ do Zbierky Listín v prípade, ak valné zhromaždenie schválilo finančnú asistenciu (§ 161e ods. 6 Obchodného zákonníka).⁹*

Povinnosti sú všetci členovia predstavenstva povinní vykonávať s náležitou starostlivosťou, ktorá zahŕňa aj povinnosť vykonávať ich s odbornou starostlivosťou a v súlade so záujmami spoločnosti a všetkých jej akcionárov, a to podľa § 194 ods. 5 Obchodného zákonníka. Výpočet zákonných povinností členov predstavenstva nie je možné zúžiť, iba rozšíriť v zakladateľských dokumentoch akciovej spoločnosti. Osobitne Obchodný zákonník jednotlivé povinnosti členov predstavenstva bližšie nešpecifikuje priamo v ustanoveniach upravujúcich finančnú asistenciu, ani neurčuje rozsah, v akom sa majú vykonať.

Osobitnou povinnosťou členov predstavenstva, ktorá vzniká v procese poskytnutia finančnej asistencie, je zodpovednosť za vyplatenie finančnej asistencie. Po schválení finančnej asistencie sú členovia predstavenstva povinní zabezpečiť jej vyplatenie. Obchodný zákonník vo svojom explicitnom znení túto pôsobnosť nezveruje do rúk členom predstavenstva. Vychádzajúc však z funkcie členov predstavenstva ako štatutárnych orgánov, je zrejmé, že sa vyplatenie a následná zodpovednosť bude vzťahovať na nich, v rámci ich oprávnenia konať smerom navonok akciovej spoločnosti podľa § 191 ods. 1 Obchodného zákonníka.

⁸ K tomu pozri kapitolu: „Zodpovednosť členov dozornej rady akciovej spoločnosti za poskytnutie finančnej asistencie – povinnosti dozornej rady“.

⁹ Pozn. autorky: Zo znenia ustanovenia § 161e ods. 6 Obchodného zákonníka (pri použití jazykového výkladu) vyplýva povinnosť uložiť správu iba vtedy, ak valné zhromaždenie rozhodlo o poskytnutí finančnej asistencie tretej osobe. V prípade neschválenia a neposkytnutia finančnej asistencie takúto povinnosť orgán akciovej spoločnosti nemá. Autorka má za to, že rovnako v prípade nerozhodnutia o poskytnutí finančnej asistencie, nie je daný účel právneho záujmu tretích osôb na ich obsahu.

Výpočet v § 161e Obchodného zákonníka upravuje len minimálne podmienky kladené na povinnosti predstavenstva akciovej spoločnosti.¹⁰ Povaha inštitútu a samotné znenie Obchodného zákonníka ďalej nevyklúčujú, aby akciová spoločnosť stanovila osobitné podmienky vo vzťahu k členom predstavenstva pri poskytovaní finančnej asistencie. Stanovy tak môžu ďalej určiť (okrem povinného explicitného povolenia poskytnutia finančnej asistencie v stanovách spoločnosti podľa § 161e ods. 1 Obchodného zákonníka) aj ďalšie podmienky. Príkladom môže byť doplnenie materiálnych, alebo formálnych požiadaviek kladených na písomnú správu vypracovanú členmi predstavenstva nad rámec § 161e ods. 2 písm. a) až e) úpravy; stanovenie špecifického postupu overovania finančnej spôsobilosti tretích osôb v závislosti od povahy subjektu (podľa toho, či sa finančná asistencia poskytuje fyzickej osobe alebo právnickej osobe); vymedzenie okruhu osôb, ktorým finančná asistencia nemôže byť poskytnutá (napríklad blízke osoby členov predstavenstva alebo členov dozornej rady); alebo ďalšie podmienky pri poskytnutí finančnej asistencie, ktoré môžu v konečnom dôsledku ovplyvniť zodpovednosť aj členov predstavenstva za ich nedodržanie.

Povinnosť overiť finančnú spôsobilosť tretej osoby (§ 161e ods. 1 písm. b.) Obchodného zákonníka)

Prvá povinnosť sa týka overenia finančnej spôsobilosti každej tretej strany, ktorej má byť priamo alebo prostredníctvom ktorej má byť finančná asistencia poskytnutá. Bližšie znenie § 161e ods. 1 písm. b) Obchodného zákonníka túto povinnosť obsahovo a podrobnejšie nedefinuje. Overenie finančnej spôsobilosti má predovšetkým zahŕňať potrebné zisťovanie stavu osoby, ktorej sa finančná asistencia poskytuje, a najmä jej schopnosti splniť svoje dlhy voči akciovej spoločnosti v čase ich splatnosti.¹¹ Zisťovanie finančnej spôsobilosti môže prebiehať rôznymi spôsobmi, a to v rámci interného zisťovania alebo externého zisťovania pomocou využitia inej osoby. Interné overovanie vykonávajú priamo štatutárne orgány, pričom na to môžu využiť rôzne dostupné informačné systémy. Spravidla by mali overovať informácie v dostupných registroch, ktoré obsahujú informácie o finančnom stave overovanej osoby. Dodatočne môžu využiť platené registre, ktoré obsahujú ďalšie informácie. Výsledkom by malo byť nielen subjektívne, ale najmä objektívne zhodnotenie finančného stavu a aj finančnej kondície z hľadiska platobnej disciplíny overovanej tretej osoby, pričom prostriedky overenia je potrebné prispôbiť rôznym vonkajším

¹⁰ Ide o minimálne podmienky kladené na prevzatie inštitútu finančnej asistencie do vnútroštátnych poriadkov členských štátov podľa čl. 64 ods. 2 až 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady EÚ 2017/1132 zo dňa 14. júna 2017.

¹¹ 3. ŠTENGLOVÁ, Ivana - DĚDIČ, Jan - LASÁK, Jan - PIHERA, Vlastimil – LÁLA, Daniel - JOSKOVÁ, Lucie: Akciové spoločnosti. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 129 – 137.

a vnútorným faktorom, ktoré proces ovplyvňujú. Môže ísť napríklad o faktory naviazané na špecifický okruh osôb, ktoré sú prepojené s akciovou spoločnosťou, dlhodobá vzájomná spolupráca s akciovou spoločnosťou, existencia dlhu tretej osoby voči akciovej spoločnosti, tretia osoba je právnickou osobou, tretiej osobe sa poskytuje nepriama forma financovania¹² a iné.

Výsledkom overenia je posúdenie finančného stavu tretej osoby, pričom štatutárny orgán nemusí dospieť k záveru, že táto osoba je spôsobilá na poskytnutie finančnej asistencie. Ak tretia osoba nie je finančne spôsobilá, ale návratnosť samotných poskytnutých prostriedkov bude zaistená za podmienok obvyklých v obchodnom styku (využitie zabezpečovacích inštitútov) môže byť zo strany akciovej spoločnosti finančná asistencia stále poskytnutá.¹³ Naopak, ak je na prvý pohľad tretia osoba finančne spôsobilá, resp. bonitná, predstavenstvo nemôže upustiť od svojej povinnosti prešetriť jej finančnú spôsobilosť.¹⁴

Výsledky overenia poskytnutia finančnej asistencie by sa mali premietnuť do správy predstavenstva, aj keď to Obchodný zákonník nepredpokladá,¹⁵ a to s cieľom, aby valné zhromaždenie vedelo na základe predložených podkladov rozhodnúť. Povinnosť štatutárnych orgánov akciovej spoločnosti konať s náležitou starostlivosťou sa pretaví do povinnosti zachytiť výsledky overenia finančnej spôsobilosti tretej osoby do písomnej podoby. Ak členovia predstavenstva nie sú vybavení potrebnými znalosťami možno pod konanie s náležitou starostlivosťou zahrnúť aj povinnosť rozpoznať to, že je potrebná odborná pomoc kvalifikovaného subjektu a túto pomoc zabezpečiť.¹⁶ V otázke overenia finančnej spôsobilosti môže ísť o využitie externého subjektu, ktorý vypracuje analýzu finančného stavu

¹² Pozn. autorok: *Poskytnutie nepriamej formy financovania tretej osobe za účelom nadobudnutia akcií v sebe následne zahŕňa povinnosť tretej osoby vrátiť poskytnuté finančné prostriedky akciovej spoločnosti. Overenie jej finančnej kondície a platobnej morálky je preto kľúčové. Smernica, na základe ktorej došlo k prevzatiu inštitútu finančnej asistencie, stanovuje v rámci povinnosti členov predstavenstva nielen overiť finančnú spôsobilosť tretej osoby, ale pri doslovnom preklade znenia aj jej úverovú bonitu (z origin. „The credit standing of the third party“), na základe čl. 64 ods. 2. „Úverová bonita“ predstavuje špecifický pojem, ktorý v sebe zahŕňa overenie do akej miery subjekt, ktorý poskytuje nepriamu formu financovania, dôveruje v ochotu tretej osoby a schopnosť pravidelne plniť to, k čomu sa zaviazala. Súčasťou posúdenia úverovej bonity alebo bonity tretej osoby preto musia byť aj úverová história, ktorá zahŕňa prehľad jej záväzkov a disciplínu plnenia. K tomu pozri: Tatra banka: Čo je bonita klienta? (cit. 10-10-2024). Dostupné na: <https://www.tatrabanka.sk/sk/pomoc-podpora/bankovy-slovník/bonita-klienta/>.*

¹³ DĚDIČ, Jan – SKÁLOVÁ, Jana – HLAVÁČ, Jiří: Oceňování nepeněžitých vkladů a finanční asistence v novele obchodního zákoníku a účetní souvislosti (2. Část). In: Obchodněprávní revue, 11, (2009), s. 308.

¹⁴ Tamtiež.

¹⁵ Rovnako tak v Českej republike. K tomu pozri: DĚDIČ, Jan – SKÁLOVÁ, Jana – HLAVÁČ, Jiří: Oceňování nepeněžitých vkladů a finanční asistence v novele obchodního zákoníku a účetní souvislosti (2. Část). In: Obchodněprávní revue, 11, (2009), s. 308.

¹⁶ Uznesenie Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 03.05.2007, sp. zn.: 5 Tdo 433/2007.

a platobnej morálky tretej osoby. Overovanie spôsobilosti tak bude vykonávať namiesto štatutárneho orgánu externý subjekt. Člen predstavenstva teda nemusí byť vybavený všetkými odbornými znalosťami, schopnosťami či zručnosťami, potrebnými na výkon všetkých činností, ktoré spadajú do pôsobnosti predstavenstva, ale platí aj to, že ak má člen predstavenstva určité odborné znalosti, schopnosti či zručnosti je povinný ich pri výkone funkcie, v rámci svojich možností, plne využívať.¹⁷

Povinnosť vypracovať a predložiť písomnú správu valnému zhromaždeniu (§ 161e ods. 2 Obchodného zákonníka)

Základným dokumentom, na základe ktorého bude dochádzať k poskytnutiu finančnej asistencie, je správa predstavenstva. Tá musí obsahovať podľa § 161e Obchodného zákonníka nasledujúce:

- *dôvody poskytnutia finančnej asistencie;*
- *odôvodnenie poskytnutia finančnej asistencie v záujme spoločnosti;*
- *podmienky vykonania finančnej asistencie;*
- *posúdenie rizík súvisiacich s finančnou asistenciou, ak ide o likviditu spoločnosti a jej platobnú schopnosť;*
- *cenu nadobudnutia akcií spoločnosti treťou osobou.*

Nie je však zákonom vylúčené, aby došlo k zakotveniu iných požiadaviek na obsah správy predstavenstva, napríklad v stanovách spoločnosti. Obchodný zákonník jasne stanovuje, okrem horeuvedených materiálnych požiadavkách, aj formálnu požiadavku. Správa predstavenstva musí byť vyhotovená písomne, pričom valnému zhromaždeniu musí poskytnúť dostatočný podklad na rozhodnutie o poskytnutí alebo neposkytnutí finančnej asistencie. Za účel správy preto možno označiť informačnú funkciu, ktorá valnému zhromaždeniu nielen poskytne dostatočný základ pre rozhodnutie, ale zhodnotí osobu, ktorej sa má finančná asistencia poskytnúť, a dopad poskytnutia na samotnú spoločnosť.

Rovnako ako pri vyššie uvedenom overovaní finančnej spôsobilosti, členovia predstavenstva nemusia vyhotoviť tú správu osobne. Správu pre valné zhromaždenie môžu vytvoriť externé subjekty, avšak zodpovednosť za výber, vytvorené podmienky na jej vypracovanie a výsledné znenie správy musia členovia predstavenstva posúdiť s náležitou starostlivosťou.¹⁸

¹⁷ Rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 30. júla 2008, sp. zn. 29 Odo 1262/2006.

¹⁸ HAVEL, Bohumil In: ŠTENGLOVÁ, Ivana - HAVEL, Bohumil – CILEČEK, Filip - Kuhn, Petr - ŠUK, Petr: Zákon o obchodných korporáciách. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 667 – 668.

Zodpovednosť členov dozornej rady akciovej spoločnosti za poskytnutie finančnej asistencie – *povinnosti dozornej rady*

Obchodný zákonník zakotvuje povinnosti v súvislosti s poskytnutím finančnej asistencie nielen na strane štatutárneho orgánu, ale aj na strane dozorného orgánu akciovej spoločnosti. Členovia dozornej rady majú nasledovnú povinnosť:

- *Vypracovať a predložiť písomnú správu valnému zhromaždeniu (§ 161e ods. 3 Obchodného zákonníka).*

Písomná správa dozornej rady musí, rovnako ako písomná správa predstavenstva, spĺňať materiálne a formálne náležitosti. Formálna náležitosť je naplnená, ak členovia dozornej rady vypracujú správu v písomnej podobe. Materiálna náležitosť písomnej správy je výsledok posúdenia najlepšieho záujmu spoločnosti na poskytnutí finančnej asistencie. Najlepší záujem spoločnosti možno vymedziť ako zohľadnenie všetkých záujmov akciovej spoločnosti, ktoré spočívajú v zabezpečení obvyklého chodu fungovania obchodnej spoločnosti a jej podnikateľského zámeru aj po poskytnutí finančnej asistencie a sú uprednostňované pred záujmami samotných akcionárov, členov orgánov, a v neposlednom rade pred záujmami veriteľov. Obchodný zákonník pojem „*najlepší záujem spoločnosti*“ priamo nedefinuje. Zohľadnenie najlepšieho záujmu spoločnosti sa však prejaví v ostatných podmienkach, za ktorých sa môže finančná asistencia poskytnúť, a to prostredníctvom podmienky:

- *poskytnutia finančnej asistencie za spravodlivých trhových podmienok (§161 e ods. 1 písm. a) Obchodného zákonníka);*
- *neklesnutia vlastného imania spoločnosti pod hodnotu upísaného základného imania zvýšenú o rezervný fond a iné vybrané fondy (§ 161e ods. 1 písm. c) Obchodného zákonníka);*
- *vytvorenia osobitného rezervného fondu vo výške poskytovanej finančnej asistencie (§161e ods. 1 písm. d) Obchodného zákonníka).*

Obsahom písomnej správy dozornej rady, ako kontrolného orgánu,¹⁹ by malo byť okrem iného posúdenie uvedených ostatných podmienok, t. j. či sa finančná asistencia poskytuje za spravodlivých trhových podmienok; či neklesne vlastné imanie spoločnosti pod zákonom stanovenú hranicu a či spoločnosť vytvorila rezervný fond v požadovanej výške.

Osobitne bude súčasťou písomného vypracovania správy dozornej rady výsledok posúdenia písomnej správy samotného predstavenstva vo väzbe na špecifický okruh osôb. Ak má byť finančná asistencia poskytnutá členovi predstavenstva, ovládajúcej osobe alebo členovi jej štatutárneho orgánu, osobe konajúcej vo vlastnom mene, ale na účet člena predstavenstva alebo ovládajúcej osoby, dozorná rada posúdi písomnú

¹⁹ § 197 ods. 1 Obchodného zákonníka.

správu práve vo vzťahu k týmto osobám. Pôjde najmä o objektívne vyhodnotenie jednotlivých materiálnych náležitostí, ako sú dôvody poskytnutia, podmienky poskytnutia a samotná výška ceny nadobudnutia akcií práve danou osobou.

Následok nedoržania podmienok poskytovania finančnej asistencie zo strany členov predstavenstva a členov dozornej rady

Obchodný zákonník osobitne vo vzťahu k finančnej asistencii nešpecifikuje otázku zodpovednosti orgánov a sankcií za nedodržanie zákonom stanovených povinností, pričom členovia predstavenstva a dozornej rady majú niekoľko povinností vo vzťahu k poskytnutiu finančnej asistencie a zohrávajú neodmysliteľnú súčasť fáz jej poskytnutia.

Jednotlivé ustanovenia upravujúce finančnú asistenciu, najmä zákonné podmienky, ktoré sa majú dodržať sú ustanovenia kogentné. Nemožno teda vylúčiť a limitovať splnenie zákonom stanovenej podmienky zo strany akciovej spoločnosti.²⁰ V niektorých prípadoch nedodržanie zákonom stanovených podmienok môže vo vzťahu k tretím osobám vyvolávať neplatnosť právneho úkonu. Otázne je, či poskytnutie finančnej asistencie v rozpore so zákonnými ustanoveniami bude vyvolávať absolútnu alebo relatívnu neplatnosť, alebo vôbec nemožno hovoriť o posudzovaní neplatnosti takéhoto úkonu. Táto otázka je relevantná s ohľadom na jednotlivé štádiá procesu poskytnutia finančnej asistencie a s ohľadom na to, či reálne došlo už k poskytnutiu finančných prostriedkov tretej osobe.

Nedodržanie zákonom stanovených podmienok môže spočívať v niekoľkých skutkových podstatách. Ako už bolo vyššie uvedené, členovia predstavenstva majú všeobecnú povinnosť vo vzťahu k overeniu finančnej spôsobilosti tretej osoby, a to bez ohľadu na povahu subjektu, výšku poskytovanej finančnej asistencie a iných podmienok. Priamo zo znenia § 161e Obchodného zákonníka nemožno vyvodiť žiadny následok za nedodržanie stanovenej povinnosti, pričom členovia predstavenstva budú v tomto prípade zodpovední iba za porušenie povinnosti konať s náležitou starostlivosťou.²¹ Konanie s náležitou starostlivosťou totiž zahŕňa aj starostlivosť o majetok akciovej spoločnosti, a to tak, aby na majetku nevznikla škoda úbytkom alebo znehodnotením, a aby bol majetok spoločnosti zhodnocovaný a rozmnožovaný v maximálnej možnej miere, aká je dosiahnuteľná.²² Vo fáze schvaľovania môže dochádzať k otázke následku, ak nedôjde k dodržaniu zákonom

²⁰ Pozn. autorky: *Účelom Smernice, ktorá poskytla základ finančnej asistencii bolo vymedzenie základných podmienok, ktoré sú pre všetky členské štáty rovnaké.*

²¹ Obdobne: HAVEL, Bohumil. In: ŠTENGLOVÁ, Ivana - HAVEL, Bohumil – CILEČEK, Filip - Kuhn, Petr - ŠUK, Petr: Zákon o obchodných korporáciách. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 667 – 668.

²² Uznesenie Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 23.11.2005, sp. zn.: 5 Tdo 1143/2005.

predpokladaných podmienok, ako je otázka počtu hlasov, nezhodnotenie písomných správ zo strany valného zhromaždenia pred rozhodnutím alebo valné zhromaždenie nebolo zvolané spôsobom, ktorý Obchodný zákonník predpokladá. Vyvoláva teda nedodržanie zákonom stanovených povinností štatutárneho a dozorného orgánu, alebo postupov valného zhromaždenia otázku neplatnosti vo vzťahu k tretím osobám alebo vyvoláva iba vznik zodpovednosti vo vzťahu k daným orgánom?

Smerom dovnútra spoločnosti porušenie zákonom stanovených podmienok zaväzuje členov predstavenstva a dozornej rady, ak došlo z ich strany k porušeniu. Tí budú zodpovedať spoločne a nerozdielne za vzniknutú škodu podľa § 194 ods. 6 Obchodného zákonníka, aj keď zákonodarca nerozšíril výpočet skutkových podstatí porušenia, ktorých sa môžu členovia dopustiť. Zodpovednosť však možno subsumovať pod dané ustanovenie, nakoľko zakotvuje len demonštratívny výpočet. Ide o posudzovanie konania orgánov s náležitou starostlivosťou pri plnení povinností. Ak však dôjde k nedodržaniu zákonom stanovených podmienok zo strany orgánov, a tak vyplateniu finančnej asistencie, nemožno hovoriť o konaní *contra legem*, a to pre rozpor obsahu alebo účelu právneho úkonu so zákonom.²³ Právny úkon, ktorým sa poskytnú finančné prostriedky z vadnej finančnej asistencie (v *realizačnej fáze*), bude naďalej platný. Právny úkon by mal byť posudzovaný ako platný aj v tom prípade, ak tretia osoba už nadobudla akcie spoločnosti. Do popredia sa dostáva ochrana tretích osôb, a to najmä ochrana ich dobrej viery. Účelom zakotvenia jednotlivých podmienok, ktoré sú Obchodným zákonníkom explicitne dané na poskytnutie finančnej asistencie, je síce zachovanie ochrany samotnej akciovej spoločnosti a jej existujúcich veriteľov, avšak autorka sa prikláňa k posúdeniu vyplatenia finančnej asistencie na základe nedodržania povinností orgánov²⁴ ako platného právneho úkonu. Podstatou je práve vyššie vymedzené rozdelenie jednotlivých fáz poskytnutia finančnej asistencie a uzatvorenie samostatnému právneho úkonu s treťou osobou v poslednej fáze.

Ako už bolo uvedené, k vyplateniu dochádza až na základe samostatného právneho úkonu, a to medzi akciovou spoločnosťou a treťou osobou. V realizačnej fáze podľa § 161e Obchodného zákonníka je priamo na vyplatenie finančnej asistencie kladená na tretiu osobu jediná podmienka, ktorú musí priamo splniť, a to podmienka využitia finančnej asistencie s jasným účelom. Týmto účelom je využitie finančnej asistencie iba na nadobudnutie akcií samotnej spoločnosti. Požiadavka na platnosť právneho úkonu, v podobe ktorého sa finančná asistencia poskytuje, je požiadavka

²³ § 39 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník (ďalej len „Občiansky zákonník“).

²⁴ Rovnako tak by malo byť poskytnutie finančnej asistencie posudzované aj ak členovia predstavenstva a dozornej rady úmyselne neuvedú pravdivé údaje v písomnej správe, prípadne údaje pozmenia, skreslia, alebo inak ovplyvnia.

dobromyseľnosti tretej osoby počas celého procesu finančnej asistencie. Súhrnne, ide teda o jedinú fázu, do ktorej reálne tretia osoba vstupuje.

Pri absencii dobromyseľnosti tretej osoby počas celého procesu poskytovania finančnej asistencie alebo v prípade spoločného konania tretej osoby s členmi orgánov akciovej spoločnosti za účelom úmyselného nedodržania podmienok finančnej asistencie, je podľa ustanovení Občianskeho zákonníka možné postihnúť právny úkon medzi akciovou spoločnosťou a treťou osobou po riadnom schválení finančnej asistencie valným zhromaždením jediným spôsobom. Pri naplnení zákonných predpokladov právny úkon uzavretý medzi akciovou spoločnosťou a treťou osobou môže byť pre rozpor s dobrými mravmi postihovaný ako neplatný. Konanie *contra bonos mores* podľa § 39 Občianskeho zákonníka môže spočívať v narušení postavenia tretích osôb, pričom nie je vylúčené posudzovanie postavenia právnických osôb. Absencia dobromyseľnosti v takomto prípade smerujúca k nadobudnutiu určitých práv, ktorým boli porušené práva tretej osoby, spôsobí neplatnosť právneho úkonu.²⁵

Osobitnú situáciu tvorí problematika schválenia finančnej asistencie valným zhromaždením v rozpore so zákonnými ustanoveniami Obchodného zákonníka,²⁶ napríklad valné zhromaždenie bolo zvolané v rozpore s ustanoveniami Obchodného zákonníka, prípadne celková absencia tejto fázy. Kľúčovým aspektom v týchto prípadoch však naďalej bude dobromyseľnosť tretej osoby. Autorka sa tak prikláňa k ochrane tretej osoby a jej záujmov pred záujmami samotnej spoločnosti.²⁷ Pri dobromyseľnosti tretích osôb podľa § 131 ods. 4 Obchodného zákonníka sú tieto osoby osobitne chránené aj v prípade neplatnosti uznesenia valného zhromaždenia. Jednoznačne však platí, že tretia osoba nemôže byť v dobrej viere vo chvíli, keď vie alebo má vedieť, že právne konanie, ktoré voči nej spoločnosť robí, nebolo schválené valným zhromaždením.²⁸

Záver

²⁵ GYÁRFÁŠ, Juraj. In: ŠTEVČEK, Marek. a kol.: Občiansky zákonník I. § 1 – 450. Komentár. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 275 - 304

²⁶ Pozn. autorky: *Platnosť uznesenia valného zhromaždenia nemožno posudzovať podľa ustanovení Občianskeho zákonníka. Samotné uznesenie, rovnako tak aj uznesenie, ktorým sa schvaľuje finančná asistencia, nie je samo o sebe právnym úkonom. Judikatúra sa priklonila k rovnakému záveru. K tomu pozri napríklad: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 17. decembra 2014, sp. zn. . I. ÚS 792/2014.*

²⁷ Rovnako: HURYCHOVÁ, Klára. In: CSACH, Kristián – HAVEL, Bohumil – ŽITŇANSKÁ, Lucia (eds.): Korporační spory. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 323.

²⁸ HURYCHOVÁ, Klára. In: CSACH, Kristián – HAVEL, Bohumil – ŽITŇANSKÁ, Lucia (eds.): Korporační spory. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 323.

Otvorenie akciovej spoločnosti vo vzťahu k tretím osobám je vítaný krok pre právo obchodných spoločností. Obchodný zákonník vo svojom znení nastavil základné podmienky kladené na poskytovanie a povinnosti, ktoré majú v procese poskytovania (*t. j. prípravná fáza, schvaľovacia fáza a realizačná fáza*) orgány akciovej spoločnosti. Zákonodarca sa však nevysporiadal s otázkou zodpovednosti a následkami nedodržania zákonom stanovených podmienok, pričom ich nedodržanie môže spôsobiť až neplatnosť právneho úkonu, ktorým sa finančná asistencia poskytuje. Cieľom príspevku je preto analyzovať zodpovednosť orgánov akciovej spoločnosti v nadväznosti na ich jednotlivé povinnosti, ktoré majú vo vzťahu k poskytnutiu finančnej asistencie. Poskytnutím finančnej asistencie môže dôjsť až k zmenšeniu majetku akciovej spoločnosti.

Zoznam použitej literatúry

1. CSACH, Kristián – HAVEL, Bohumil – ŽITŇANSKÁ, Lucia (eds.): Korporační spory. Praha: Wolters Kluwer, 2023, 384 s. ISBN 978- 80- 7676-766-9.
2. DĚDIČ, Jan – SKÁLOVÁ, Jana – HLAVÁČ, Jiří: Oceňování nepeněžitých vkladů a finanční asistence v novele obchodního zákoníku a účetní souvislosti (2. Část). In: Obchodněprávní revue, 11, (2009), s. 308. ISSN 1803-6554.
3. Tatra banka: Čo je bonita klienta? (cit. 10-10-2024). Dostupné na: <https://www.tatrabanka.sk/sk/pomoc-podpora/bankovy-slovník/bonita-klienta/>.
4. ŠTENGLOVÁ, Ivana - HAVEL, Bohumil – CILEČEK, Filip - Kuhn, Petr - ŠUK, Petr: Zákon o obchodních korporacích. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1316 s. ISBN 978-80-7400-79-9.
5. ŠTENGLOVÁ, Ivana - DĚDIČ, Jan - LASÁK, Jan - PIHERA, Vlastimil – LÁLA, Daniel - JOSKOVÁ, Lucie: Akciové společnosti. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, 803 s. ISBN 978-80-7400-914-3.
6. ŠTEVČEK, Marek. a kol.: Občiansky zákonník I. § 1 – 450. Komentár. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2019, 1754 s. ISBN 978-80-7400-770-5.
7. Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník.
8. Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník.
9. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 17. decembra 2014, sp. zn. . I. ÚS 792/2014.
10. Rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 30. júla 2008, sp. zn. 29 Odo 1262/2006.
11. Uznesenie Najvyššieho súdu Českej Republiky zo dňa 23.11.2005, sp. zn.: 5 Tdo 1143/2005.
12. Uznesenie Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 03.05.2007, sp. zn.: 5 Tdo 433/2007.

Kontaktné údaje

Mgr. Regina Šťastová, PhD.

regina.stastova@gmail.com

Ústav štátu a práva SAV, v. v. i.

VPLYV EURÓPSKEHO PRÁVA NA PRIAME ZAHRANIČNÉ INVESTÍCIE

IMPACT OF EUROPEAN LAW ON FOREIGN DIRECT INVESTMENT

Matej Smalik¹, Daniel Zigo²

Abstrakt: Autori sa zameriavajú na rozbor relevantných častí slovenskej právnej úpravy preverovania zahraničných investícií, pričom osobitný dôraz je kladený na tie aspekty, ktoré sú kľúčové z praktického hľadiska. Cieľom príspevku je identifikovať aktuálny stav a potenciálne nedostatky súčasnej legislatívy v oblasti preverovania zahraničných investícií a zároveň načrtnúť možné návrhy na jej zlepšenie. Súčasťou analýzy je tiež skúmanie právneho rámca preverovania zahraničných investícií v kontexte jeho vývoja na úrovni Európskej únie (ďalej len „EÚ“) z hľadiska regulácie i judikatúry. Komparatívny prístup výskumu umožnil tiež širšie porovnanie s prístupmi ázijských krajín, čím autori vytvárajú komplexný obraz súčasných trendov a možných budúcich výziev v oblasti preverovania zahraničných investícií.

Kľúčové slová: priame zahraničné investície, kritická infraštruktúra, akvizícia, právo medzinárodného obchodu, preverovanie investícií

Abstract: The authors focus on analyzing relevant aspects of the Slovak legal framework for screening foreign investments, with special emphasis on those elements that are crucial from a practical perspective. The aim of the paper is to identify the current state and potential shortcomings of the existing legislation in the area of foreign investment screening, while also outlining possible proposals for its improvement. The analysis includes an examination of the legal framework for screening foreign investments in the context of its development at the European Union level, in terms of both regulation and current case law. A comparative research approach has also enabled a broader comparison with the approaches of Asian countries, allowing the authors to present a comprehensive picture of current trends and potential future challenges in the field of foreign investment screening.

Key words: Foreign direct investment, critical infrastructure, acquisition, international trade law, fdi screening

¹ Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

² Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Úvod

Zahraničné investície sú vo všeobecnosti pre štáty želaným javom, ktorý sa mnohé krajiny snažia prilákať atraktivitou regulačného prostredia, poskytovaním súčinnosti, daňovými úľavami, či rôznymi inými stimulmi pre zahraničných investorov. Dôvody sú najmä ekonomické, predovšetkým benefity, ktoré zahraničné investície dokážu priniesť pre hostiteľskú krajinu, ako rast HDP, navýšenie daňových príjmov, zvýšenie zamestnanosti v regiónoch, zosilnenie exportu z krajiny a tiež technologický transfer či budovanie zručností a vzdelávania.³ Schopnosť zahraničných investícií stimulovať ekonomický rast a zabezpečiť výrazný progres životných podmienok a hospodárskej sily štátu sa potvrdzuje najmä na príkladoch štátov, ktoré sa po obdobiach izolácie svojej ekonomiky otvorili pre investorov zo zahraničia (napríklad Čína).⁴ Aj z tohto dôvodu je EÚ jedným z najotvorenejších prostredí pre investorov, pričom otvorenosť trhu v rámci EÚ pre podnikateľov z tretích štátov je daná bez potreby reciprocity zo strany štátu ich pôvodu.⁵ Členské štáty majú možnosť rezervovať si vzhľadom na národné špecifiká niektoré výnimky z prístupu zahraničných investorov do niektorých špecifických oblastí hospodárstva, vo všeobecnosti však ide o veľmi nízky počet reštrikcií v citlivých oblastiach ako kritická infraštruktúra, vlastníctvo poľnohospodárskej pôdy, vodné zdroje a podobne.⁶

V posledných rokoch však narastali obavy, že prílišná otvorenosť umožňuje investorom z tretích štátov získavať prístup do oblastí trhu členských štátov EÚ, ktoré sú vnímané ako citlivé z hľadiska obrany, bezpečnosti, verejného poriadku či dôležitosti pre národné hospodárstvo daného štátu. Dôvodom môže byť i séria prevzatí spoločností z členských štátov EÚ zahraničnými investormi (alebo ich spriaznenými osobami) so silnými väzbami na ich domovské vlády, pričom v mnohých prípadoch išlo o európske spoločnosti, ktoré vyvíjajú technológie alebo udržiavajú infraštruktúru nevyhnutnú na vykonávanie kritických funkcií v spoločnosti a hospodárstve. Z tohto hľadiska išlo najmä o investorov z Číny, pričom známe prípady zahŕňali nemeckú spoločnosť KUKA Robotics⁷ prevzatá spoločnosťou Midea

³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/452 z 19. marca 2019, ktorým sa ustanovuje rámec na preverovanie priamych zahraničných investícií do Únie. Preambula (1)

⁴ WANG, Jian, WANG Xiao: Benefits of foreign ownership: Evidence from foreign direct investment in China. s. 326

⁵ OECD: FDI restrictiveness. Dostupné na: <https://www.oecd.org/en/data/indicators/fdi-restrictiveness.html>

⁶ Napríklad vo vzťahu k Veľkej Británii - Department for Business and Trade: UK-EU trade and cooperation agreement: reservations. Dostupné na: <https://www.gov.uk/guidance/uk-eu-trade-and-cooperation-agreement-reservations>

⁷ Významný výrobca priemyselných robotov a výrobných automatizačných systémov

Group, Pirelli & C. S.p.A.⁸ kde kontrolný podiel získala spoločnosť China National Chemical Corporation, spoločnosť Volvo Car AB, kde sa stala väčšinovým akcionárom spoločnosť Zhejiang Geely Holding Group Co., Ltd., Deutsche Bank AG, v ktorej sa najväčším akcionárom stala spoločnosť HNA Group Co., Ltd.⁹ Tieto a ďalšie prípady záujmu zahraničných investorov v oblasti kritickej infraštruktúry členských štátov EÚ, viedli EÚ k snahám o reguláciu oblasti zahraničných investícií takým spôsobom, ktorý by odrážal ciele a obavy členských štátov súvisiacich so zahraničnými investíciami a zároveň zachoval otvorenosť EÚ trhov pre potenciálnych investorov.¹⁰ Nástrojom na dosiahnutie týchto cieľov sa stalo Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/452 z 19. marca 2019, ktorým sa ustanovuje rámec na preverovanie priamych zahraničných investícií do EÚ (ďalej len „FDI nariadenie“). Predkladaný príspevok má za cieľ identifikovať aktuálny stav a potenciálne nedostatky súčasnej regulácie v oblasti preverovania zahraničných investícií, ktorá je v účinnosti už niekoľko rokov a väčšine členských štátov EÚ sa ju podarilo transponovať a v rámci jej fungovania sa dosahujú i prvé výsledky. Autori si tak zároveň kladú za cieľ načrtnúť súčasné trendy a možné budúce výzvy či návrhy na zlepšenie v oblasti preverovania zahraničných investícií, najmä v nadväznosti na praktickú implementáciu FDI nariadenia a aktuálnu rozhodovaciu činnosť Súdneho dvora EÚ (ďalej len „SDEÚ“).

Regulácia priamych zahraničných investícií v EÚ

Kľúčovým hráčom pri regulácii postavenia zahraničných investorov a ich prístupu na spoločný trh sú orgány EÚ, a to nielen vo vzťahu k tretím krajinám, ale aj pri tvorbe spoločných pravidiel pre osoby z členských štátov EÚ. Oblasť ako colná únia, pravidlá hospodárskej súťaže potrebné pre fungovanie vnútorného trhu a spoločná obchodná politika patria do výlučnej kompetencie EÚ¹¹. EÚ vystupuje ako jednotný subjekt vo vzťahu k WTO, kde dojednáva dohody a zastupuje záujmy všetkých členských štátov pri riešení sporov. Okrem toho EÚ riadi obchodné vzťahy s tretími krajinami prostredníctvom dohôd uzatváraných podľa článku 218 ZFEÚ. Obchodné dohody uzatvárané EÚ sú rôznorodé a môžu sa týkať viacerých oblastí, ako sú prístup na trh, znižovanie ciel, ochrana investícií, riešenie sporov, pravidlá týkajúce sa duševného

⁸ V tom čase 6. najväčší výrobca pneumatík na svete. Dostupné na: <https://web.archive.org/web/20200625025048/https://www.carlogos.org/reviews/largest-tire-manufacturers.html>

⁹ LE CORRE, Philippe: On Chinese Investment and Influence in Europe. Dostupné na: <https://carnegieendowment.org/posts/2018/05/on-chinese-investment-and-influence-in-europe?lang=en>

¹⁰ EÚ Komisia: Investment screening. Dostupné na: https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en

¹¹ Zmluva o fungovaní EÚ (ďalej len „ZFEÚ“), čl. 3.

vlastníctva, trvalo udržateľný rozvoj, či ďalšie hodnotové aspekty, ako ochrana životného prostredia, pracovné právo alebo ľudské práva. V prípade FDI nariadenia EÚ po prvý raz pristúpila k prijatiu komplexného rámca na preverovanie priamych zahraničných investícií z dôvodov bezpečnosti alebo verejného poriadku.¹² Tento právny rámec má niekoľko cieľov. V prvom rade mal vytvoriť ucelený rámec pre preverovanie priamych zahraničných investícií z dôvodu ochrany bezpečnosti alebo verejného poriadku v celej EÚ. Tiež smeroval k uľahčeniu úzkej a systematickej spolupráce medzi členskými štátmi navzájom a medzi členskými štátmi a Komisiou. Zároveň chcel zvýšiť transparentnosť priamych zahraničných investícií v EÚ.¹³ Samotné nariadenie však nevytvára mechanizmus posudzovania priamych zahraničných investícií na úrovni EÚ, naopak, preverovanie investícií a vytvorenie konkrétnych nástrojov zostalo v rukách členských štátov. FDI nariadenie najmä stanovilo minimálne štandardy pre vnútroštátne mechanizmy preverovania a odporúčané faktory pre posúdenie rizikovosti priamych zahraničných investícií pre uvedené chránené záujmy. Účelom je teda predovšetkým transparentnosť, jednotnosť a koordinácia mechanizmov preverovania investícií implementovaných v jednotlivých členských štátoch.

I keď samotné FDI nariadenie zdôrazňuje skutočnosť, že ním ustanovený rámec sa týka priamych zahraničných investícií do EÚ, pričom investíciami v zahraničí a prístupom na trhy tretích krajín sa zaoberajú iné nástroje obchodnej a investičnej politiky¹⁴, je možné rozoznávať viacero účinkov tejto regulácie. Samozrejme primárnymi účinkami je dosiahnutie výslovných cieľov nariadenia, teda zjednotenia právnych rámcov medzi členskými štátmi EÚ, určenie štandardov či zabezpečenie komunikácie. Ďalším efektom FDI nariadenia je i pôsobenie na investície a investorov, teda či už vo forme zákazu konkrétnej investície, ktorá je považovaná za majúcu vplyv na bezpečnosť alebo verejný poriadok, prípadne preventívnou formou, teda že už samotná existencia FDI nariadenia má spôsobilosť odradiť zahraničných investorov od vykonávania krokov k investovaniu v oblasti, ktorá by mohla mať vplyv na bezpečnosť alebo verejný poriadok, napríklad i preto že nechcú byť podrobení preskúmvaniu. FDI nariadenie však môže mať predsa len i nepriamy účinok na tretie krajiny a prístupy na ich trhy. Zaujímavý v tomto kontexte je napríklad prípad Číny, s ktorou EÚ roky vyjednávala o investičnej dohode, pričom bolo pre EÚ pomerne náročné dojednať od zmluvného partnera ústupky, ktoré by boli dostatočné. Práve v roku 2020, po prijatí FDI nariadenia sa však podarilo dojednať finálne znenie Komplexnej investičnej dohody medzi EÚ a Čínou, ktorú Komisia označila za

¹² FDI nariadenie. Preambula (5).

¹³ EÚ Komisia: Investment screening. Dostupné na: https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en

¹⁴ FDI nariadenie. Preambula (3)

„najambicióznejšiu dohodu, akú kedy Čína uzavrela s treťou krajinou“¹⁵. Samozrejme, dôvodov je viacero, napríklad práve ukončená obchodná vojna medzi Čínou a USA, prezidentské voľby, ktoré sa v USA konali krátko pred oznámením dohody a s nimi súvisiaca zmena administratívy. Prijatie FDI nariadenia, ktoré v tom čase ešte nebolo na úrovni členských štátov transponované a vyvolávalo obavy, napríklad i u čínskych investorov, však mohlo byť taktiež motivačným prvkom pre dojednanie investičnej dohody, ktorá by zabezpečovala prístup na európsky trh. Predmetná dohoda však nebola zo strany EÚ schválená, keďže Európsky parlament v máji 2021 prijal uznesenie o zmrazení ratifikačného procesu.¹⁶

Regulácia zahraničných investícií na Slovensku

Čo sa týka legislatívneho vývoja v SR, je potrebné brať do úvahy, že ešte pred transponovaním všeobecného mechanizmu preverovania zahraničných investícií bola na základe zákona č. 72/2021 Z. z. prijatá novela zákona o kritickej infraštruktúre, a to s účinnosťou od 1.3.2021. Uvedená legislatíva predstavovala vôbec prvý mechanizmus skríningu zahraničných investícií v Slovenskej republike. Išlo však len o sektorovo obmedzenú legislatívu, ktorá zaviedla oznamovaciu povinnosť pre niektoré investície a úkony vo vzťahu ku všetkým sektorom kritickej infraštruktúry. Samotné preverovanie bolo limitované iba na sektory kritickej infraštruktúry v pôsobnosti Ministerstva hospodárstva SR (ďalej len „MHSR“), t. j. energetika (podsektory v tom čase: baníctvo, elektroenergetika, plynárenstvo a ropa a ropné produkty) a priemysel (podsektory: farmaceutický priemysel, hutnícky priemysel a chemický priemysel), pričom podľa nášho názoru bola táto právna úprava nesystémová a neprehľadná a nedosahovala predpokladaný účel. K transpozícii FDI nariadenia na Slovensku došlo prostredníctvom zákona č. 497/2022 Z. z. o preverovaní zahraničných investícií a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „FDI zákon“). Vo vzťahu k prijatiu všeobecného mechanizmu preverovania v nadväznosti na FDI nariadenie, je možné za prvý krok implementácie tejto úpravy považovať vytvorenie kontaktného miesta. FDI nariadenie vyžaduje, aby každý členský štát EÚ a Komisia zriadili kontaktné miesto pre vykonávanie FDI nariadenia¹⁷. V Slovenskej republike plní úlohu kontaktného miesta MHSR.¹⁸ Podľa dôvodovej správy k FDI zákonu sa týmto predpisom zaviedol komplexný mechanizmus preverovania zahraničných

¹⁵ EÚ Komisia: Key elements of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment. Dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2542

¹⁶ McElwee, Lily: The Rise and Demise of the EU-China Investment Agreement: Takeaways for the Future of German Debate on China. Dostupné na: <https://www.csis.org/analysis/rise-and-demise-eu-china-investment-agreement-takeaways-future-german-debate-china>

¹⁷ FDI nariadenie, článok 11

¹⁸ FDI zákon, § 7 ods. 1 písm. g)

investícií v Slovenskej republike z dôvodu ochrany bezpečnosti a verejného poriadku Slovenskej republiky, pričom sa prihliada aj na bezpečnosť a verejný poriadok v EÚ. Základom pre jeho prijatie bol aktuálny vývoj a trendy v globálnom hospodárskom priestore a vzájomná otvorenosť ekonomík EÚ, ktoré prispeli k tomu, že aj napriek všeobecne pozitívnemu vplyvu prichádzajúcich zahraničných investícií, je nutné venovať zahraničným investíciám zvýšenú pozornosť a identifikovať ich potenciál a spôsobilosť negatívne ovplyvniť bezpečnosť alebo verejný poriadok.

FDI zákon by mal zároveň rešpektovať otvorenosť ekonomiky Slovenskej republiky, t. j. jeho snahou je dosiahnuť stanovený cieľ (ochrana bezpečnosti a verejného poriadku) bez negatívneho vplyvu na prílev zahraničných investícií. Skutočnosť, že zavedenie funkčného mechanizmu preverovania zahraničných investícií nemá vplyv na prílev zahraničných investícií potvrdzuje aj prax členských štátov EÚ. FDI zákon a ním zavedený mechanizmus preverovania zahraničných investícií by teda nemal slúžiť na presadzovanie ekonomických, politických alebo iných záujmov. Slovenská republika ako krajina s jednou z najotvorenejších ekonomík sveta vníma pozitívne vplyvy zahraničných investícií a ich prínos v rámci hospodárskeho rozvoja. Cieľom FDI Zákona preto nie je zníženie prílevu zahraničných investícií, ale zavedenie mechanizmu, ktorý sa vo svete osvedčil ako účinný prostriedok ochrany pred prípadnými bezpečnostnými rizikami s nimi spojenými.¹⁹

Predmetom samotného FDI zákona je najmä preverovanie zahraničných investícií z dôvodu ochrany bezpečnosti a verejného poriadku Slovenskej republiky a bezpečnosti a verejného poriadku v EÚ.²⁰ Kruciálnym je preto výklad ústredných pojmov - bezpečnosť a verejný poriadok. Podľa dôvodovej správy k FDI zákonu je potrebné pod týmito pojmami rozumieť najmä ochranu zvrchovanosti, územnej celistvosti a princípov demokratického a právneho štátu založeného na úcte k právam a slobodám človeka a občana, ochranu života, zdravia, či majetku, ako aj zabezpečenie obranyschopnosti Slovenskej republiky. FDI zákon však neobsahuje definíciu pojmov bezpečnosť a verejný poriadok, keďže ich význam sa mení v čase a s vývojom hodnôt spoločnosti.²¹ Tieto pojmy navyše nevymedzuje ani samotné FDI nariadenie na európskej úrovni.

¹⁹ Bližšie pozri dôvodovú správu k zákonu č. 497/2022 Z. z., dostupnú na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=8915>

²⁰ FDI zákon, § 1

²¹ Bližšie pozri dôvodovú správu, dostupnú na :

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=8915>

Určitý návod pri výklade pojmov bezpečnosť a verejný poriadok ďalej obsahuje Oznámenie Európskej komisie č. 2020/C 99 I/01 zo dňa 26.03.2020²², ktoré okrem iného uvádza, že výnimkou „verejný záujem alebo verejná bezpečnosť“ možno odôvodniť napríklad reštriktívne opatrenia potrebné na zaistenie bezpečnosti dodávok (napríklad v oblasti energetiky) alebo poskytovanie základných verejných služieb, keď menej reštriktívne opatrenia (napr. regulačné opatrenia, ktorými sa ukladajú povinnosti poskytovať služby vo verejnom záujme všetkým spoločnostiam pôsobiacim v určitých sektoroch) nepostačujú na riešenie skutočného a dostatočne závažného ohrozenia základného záujmu spoločnosti. Reštriktívne opatrenia sa môžu prijať aj pri ohrození finančnej stability.

Pri príprave FDI zákona sa MHSR inšpirovalo legislatívou a bohatými praktickými skúsenosťami vybraných členských štátov EÚ (napr. Nemecko, Francúzsko, Fínsko, Rakúsko), ako aj legislatívou a skúsenosťami štátov mimo EÚ (napr. Spojené štáty americké, Austrália).²³ V skratke môžeme zhrnúť, že samotné FDI nariadenie sa vzťahuje na priame zahraničné investície do EÚ a FDI zákon sa vzťahuje na zahraničné investície smerujúce do Slovenskej republiky. FDI zákon teda v porovnaní s FDI nariadením nepoužíva prívlastok priamy a aplikuje sa aj na nepriame zahraničné investície. Ako však uvádza aj dôvodová správa k FDI zákonu, pôsobnosť národných mechanizmov preverovania môže presahovať rámec definície podľa FDI nariadenia, t. j. národné mechanizmy preverovania môžu pokrývať aj investície nad rámec priamych zahraničných investícií. Obdobne to je okrem SR aj v iných členských štátoch EÚ. Ako ďalej vyplýva z dôvodovej správy k FDI zákonu, v tejto súvislosti je nutné zdôrazniť, že uvedené nie je tzv. „goldplatingom“ (pojem goldplating sa zvyčajne spája s vnútroštátnou implementáciou legislatívy EÚ nad rámec minimálnych požiadaviek potrebných na dosiahnutie súladu s ňou²⁴, nakoľko FDI Nariadenie neustanovuje okruh zahraničných investícií, ktoré majú alebo môžu členské štáty EÚ preverovať. FDI nariadenie len ustanovuje, že spolupráca členských štátov EÚ a Komisie sa týka výlučne priamych zahraničných investícií.

Aktuálny vývoj v oblasti regulácie zahraničných investícií

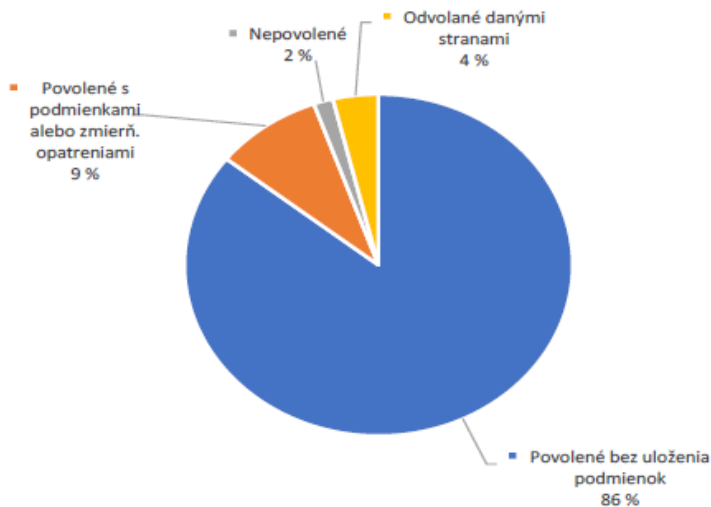
Od účinnosti FDI nariadenia vydáva EÚ každoročne výročnú správu o preverovaní priamych zahraničných investícií do EÚ. Podľa poslednej zverejnenej výročnej správy o preverovaní priamych zahraničných investícií za rok 2022, zverejnenej v roku 2023,

²² Oznámenie Európskej komisie č. 2020/C 99 I/01 zo dňa 26.03.2020. Dostupné na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0326\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0326(03)&from=EN)

²³ Dôvodová správa k zákonu č. 497/2022 Z. z. o preverovaní zahraničných investícií a o zmene a doplnení niektorých zákonov

²⁴ MAGRANI, Eduardo et al: 'Gold-plating' in the transposition of EU Law. s. 47

odkedy nadobudlo platnosť FDI nariadenie, počet členských štátov EÚ s mechanizmom preverovania sa zvýšil z 11 na 21, pričom ďalšie štáty sa plánujú pridať v nasledujúcom období. Na základe súhrnných údajov získaných od členských štátov bolo v roku 2022 vybavených celkovo 1 444 žiadostí o povolenie akvizície, ktoré podali zahraniční investori a prípadov ex offo.²⁵ Počet žiadostí o povolenie je nerovnomerne rozdelený medzi členské štáty EÚ, na štyri najvyťaženejšie členské štáty²⁶ roku 2022 pripadalo 66 % všetkých žiadostí o povolenie.²⁷ Spomedzi skúmaných investičných zámerov kontrolovaných v roku 2022 bola väčšina (86 %) povolená bez podmienok, 9 % rozhodnutí potom zahŕňalo schválenie s podmienkami alebo zmierňujúcimi opatreniami a k zablokovaniu investície došlo len v 2 % prípadov, pričom pri ďalších 4 % prípadov bola transakcia oznamovateľmi odvolaná.



Graf č. 1

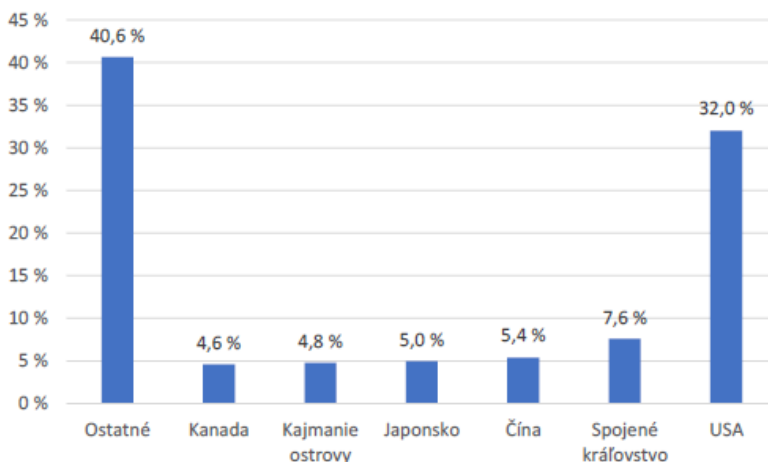
Rozhodnutia v prípadoch FDI screeningu v EÚ v roku 2022

Správa je zaujímavým zdrojom informácií i pre získanie prehľadu o pôvode investorov prichádzajúcich do EÚ, zo 423 prípadov oznámených v roku 2022 boli šiestimi hlavnými krajinami pôvodu USA, Spojené kráľovstvo, Čína, Japonsko, Kajmanie ostrovy a Kanada.

²⁵ EÚ Komisia: Tretia výročná správa o preverovaní priamych zahraničných investícií do Únie. COM(2023) 590 final. s. 12. Dostupná na: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2023\)590&lang=sk](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2023)590&lang=sk)

²⁶ Týmito krajinami sú Nemecko, Španielsko, Francúzsko a Taliansko

²⁷ *Supra note* 25. s. 13



Graf č. 2
Pôvod investorov prichádzajúcich do EÚ v roku 2022

USA tak boli v roku 2022 štátom pôvodu najväčšieho počtu zahraničných investorov, pričom na druhom mieste bolo Spojené kráľovstvo, na tretie miesto sa sumárne dostali daňové raje (stĺpec ostatné) a predstihli tak Čínu. Pri investíciách na zelenej lúke do EÚ pochádzajúcich z Číny došlo v skutočnosti k poklesu a Čína sa ocitla na piatom mieste²⁸. Podľa nášho názoru môže byť tento údaj skresľujúci, keďže investície čínskeho pôvodu často nemusia prúdiť do EU priamo, ale napríklad práve cez uvedené daňové raje²⁹, kde majú sídla ich dcérske spoločnosti, prípadne cez Hong Kong, Macau alebo Singapur, ktoré sa v tabuľkách uvádzajú samostatne. I napriek tomu však došlo v ostatných rokoch k poklesu čínskych investícií do EU, čo môže byť odôvodnené zvýšeným protekcionizmom v EÚ, ale i domácou ekonomickou situáciou.

Na Slovensku je situácia obdobná, MHSR taktiež vydáva výročné správy, pričom v súčasnosti je zverejnená prvá správa za časť roka 2023 počas ktorého bol FDI zákon účinný. Za toto obdobie MHSR prijalo celkovo 11 žiadostí o preverenie zahraničnej investície, z čoho 6 žiadostí týkalo preverenia kritickej zahraničnej investície. V rámci skúmania uvedených žiadostí MHSR nevydalo žiadne rozhodnutie o podmienenom povolení zahraničnej investície, ani rozhodnutie o zákaze zahraničnej investície.³⁰

²⁸ *Ibidem*. s. 4

²⁹ JHA, Soni, AWATE, Snehal: Offshore FDI , tax havens, and productivity: A network analysis. s. 351

³⁰ Ministerstvo hospodárstva SR. Prvá súhrnná informácia o uplatňovaní zákona č. 497/2022 Z. z. o preverovaní zahraničných investícií a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupná na: <https://www.mhsr.sk/podnikatelske-prostredie/preverovanie-zahranicnych-investicii/sprava-o-uplatnovani-zakona?csrc=16627119695475143386>

Zásadným vstupom do aktuálneho vývoja problematiky preverovania priamych zahraničných investícií v EÚ sa stalo rozhodnutie SDEÚ vo veci C-106/22 zo dňa 13.07.2023 (ďalej len „rozsudok Xella“)³¹. V danom prípade mala maďarská spoločnosť Xella Magyarország Építőanyagipari Kft., ktorej vlastnícka štruktúra siahala až k spoločnosti registrovanej na Bermudách, záujem získať 100 % podiel v maďarskej spoločnosti Janes és Társa, ktorá sa zaoberala ťažbou štrku, piesku a hliny, pričom Maďarsko ju považovalo za spoločnosť zahrnutú v jej strategickej infraštruktúre a tak danú akvizíciu zakázalo rozhodnutím vo veci preverovania zahraničných investícií.³² SDEÚ tu však dospel k záveru, že ustanovenia Zmluvy o FEÚ v oblasti slobody usadiť sa, majú byť vykladané v tom zmysle, že bránia mechanizmu preverovania zahraničných investícií stanovenému právnou úpravou členského štátu, ktorý umožňuje zakázať nadobúdanie vlastníctva spoločnosti, ktorá je rezidentom inou spoločnosťou, ktorá je taktiež rezidentom a v ktorej má rozhodujúci vplyv spoločnosť z tretej krajiny.³³ Rozsudok Xella tak určil, že FDI nariadenie sa nevzťahuje na nepriame zahraničné investície (t. j. realizované investormi z EÚ, ktorí sú kontrolovaní subjektom z tretej krajiny), s výnimkou, ak by existovali dôkazy o obchádzaní mechanizmu preverovania. Z hľadiska postavenia vnútroštátnych orgánov preverujúcich zahraničné investície ide o výrazné oslabenie, ktoré je považované za nedostatok súčasnej regulácie FDI preverovania.

Predmetné rozhodnutie je jedným z dôvodov, prečo EÚ Komisia dňa 24. januára 2024 predložila návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o preverovaní zahraničných investícií v EÚ a o zrušení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/452. Ďalšie dôvody sú objasnené v dokumente, kde Komisia vyhodnotila pôsobnosť súčasného FDI nariadenia.³⁴ Návrh nového FDI nariadenia má za cieľ zmeniť prvky súčasnej regulácie, ktoré sú považované za problematické. Ide najmä o :

- 1) Zavedenie mechanizmu preverovania, má byť povinnosťou všetkých členských štátov EÚ, nie len možnosťou.
- 2) Nepriame investície (akvizície) zahraničnými investormi musia byť zahrnuté do mechanizmu preverovania.

³¹ Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 13. júla 2023 vo veci C-106/22, Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. proti Innovációs és Technológiai Miniszter. ECLI: ECLI:EU:C:2023:568

³² Rozsudok Xella, bod 2

³³ *Id.*, bod 76

³⁴ EÚ Komisia. Evaluation of Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019. Dostupné na: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2024\)23&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2024)23&lang=en)

- 3) Zavedenie povinného sektorového preverovania, teda investori zamýšľajúci participáciu na EÚ projektoch a určených sektoroch musia podstúpiť preverovanie.³⁵

Záver

V predložennom príspevku autori skúmajú vplyv práva EÚ na priame zahraničné investície, a to najmä v kontexte možností preverovania zahraničných investícií z dôvodov bezpečnosti a verejného poriadku. Príspevok mal za cieľ identifikovať aktuálny stav a potenciálne nedostatky súčasnej regulácie v oblasti preverovania zahraničných investícií. Autori tak v úvode priblížili oblasť zahraničných investícií vo všeobecnosti a objasnili spoločensko-politické okolnosti a tiež dôsledky prijatia FDI nariadenia. V ďalších podkapitolách sa príspevok venuje regulácii priamych zahraničných investícií v EÚ, kde je dôraz kladený najmä na prijatie FDI nariadenia, jeho základné mechanizmy fungovania, ale tiež vplyv na významných investičných partnerov, predovšetkým Čínu. Nasledujúca podkapitola sa venovala implementácii preverovania zahraničných investícií na Slovensku, a to prostredníctvom Zákona o FDI, pri ktorom boli objasnené jeho základné ciele, spôsob fungovania a tiež prvky v ktorých sa odklonil o úpravy na úrovni EÚ. Autori si tiež kládli za cieľ načrtnúť súčasné trendy a možné budúce výzvy či návrhy na zlepšenie v oblasti preverovania zahraničných investícií, najmä v nadväznosti na praktickú implementáciu FDI nariadenia a aktuálnu rozhodovaciu činnosť SDEÚ. V tomto kontexte podkapitola aktuálny vývoj v oblasti regulácie zahraničných investícií priniesla základné dáta zameriavajúce sa na záber a výsledky FDI nariadenia v EÚ a v SR, s ohľadom na počet riešených investícií, rozhodnutia pri ich preskúmaní, a tiež krajiny pôvodu investorov prichádzajúcich do EÚ. Predmetná časť príspevku tiež poukázala na významné rozhodnutie vo veci Xella, ktoré odhalilo slepé miesto súčasnej regulácie, ktorým sú nepriame investície. S ohľadom na predmetné rozhodnutie, a tiež vyhodnotenie pôsobenia FDI nariadenia Komisiou považujeme za správny krok predloženie Návrhu nového FDI Nariadenia, ktoré má potenciál riešiť viaceré vyššie uvedené nedostatky aktuálnej právnej úpravy.

Zoznam použitej literatúry

1. Department for Business and Trade: UK-EU trade and cooperation agreement: reservations. Dostupné na: <https://www.gov.uk/guidance/uk-eu-trade-and-cooperation-agreement-reservations>

³⁵ Návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o preverovaní zahraničných investícií v Únii a o zrušení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/452

2. Dôvodová správa k zákonu č. 497/2022 Z. z. o preverovaní zahraničných investícií a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
3. EÚ Komisia: Investment screening. Dostupné na: https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en
4. EÚ Komisia: Tretia výročná správa o preverovaní priamych zahraničných investícií do Únie. COM(2023) 590 final. Dostupná na: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2023\)590&lang=sk](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2023)590&lang=sk)
5. EÚ Komisia: Key elements of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment. Dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2542
6. EÚ Komisia. Evaluation of Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019. Dostupné na: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2024\)23&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2024)23&lang=en)
7. JHA, Soni, AWATE, Snehal: Offshore FDI , tax havens, and productivity: A network analysis. Global Strategy Journal. roč. 14. č. 2, 2022, s. 350 – 382. ISSN 2042-5805. Dostupné na: doi:10.1002/gsj.1466
8. LE CORRE, Philippe: On Chinese Investment and Influence in Europe. Dostupné na: <https://carnegieendowment.org/posts/2018/05/on-chinese-investment-and-influence-in-europe?lang=en>
9. MAGRANI, Eduardo et al.: 'Gold-plating' in the transposition of EU Law. e-Pública roč. 8, č. 2, 2021, dostupné na: <https://e-publica.pt/api/v1/articles/31477-gold-plating-in-the-transposition-of-eu-law.pdf>
10. McElwee, Lily: The Rise and Demise of the EU-China Investment Agreement: Takeaways for the Future of German Debate on China. The Center for Strategic and International Studies. Dostupné na: <https://www.csis.org/analysis/rise-and-demise-eu-china-investment-agreement-takeaways-future-german-debate-china>
11. Ministerstvo hospodárstva SR. Prvá súhrnná informácia o uplatňovaní zákona č. 497/2022 Z. z. o preverovaní zahraničných investícií a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupná na: <https://www.mhsr.sk/podnikatelske-prostredie/preverovanie-zahranicnych-investicii/sprava-o-uplatnovani-zakona?csrt=16627119695475143386>
12. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/452 z 19. marca 2019, ktorým sa ustanovuje rámec na preverovanie priamych zahraničných investícií do Únie
13. Návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o preverovaní zahraničných investícií v Únii a o zrušení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ)

2019/452. dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52024PC0023>

14. OECD: FDI restrictiveness. Dostupné na: <https://www.oecd.org/en/data/indicators/fdi-restrictiveness.html>
15. Oznámenie Európskej komisie č. 2020/C 99 I/01 zo dňa 26.03.2020. Dostupné na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0326\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0326(03)&from=EN)
16. Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 13. júla 2023 vo veci C-106/22, Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. proti Innovációs és Technológiai Miniszter. ECLI: ECLI:EU:C:2023:568
17. WANG, Jian, WANG Xiao: Benefits of foreign ownership: Evidence from foreign direct investment in China. In: Journal of International Economics. roč. 97, č. 2, 2015, s. 325–338. ISSN 0022-1996. Dostupné na: doi:10.1016/j.jinteco.2015.07.006
18. Zákon č. 497/2022 Z. z. o preverovaní zahraničných investícií a o zmene a doplnení niektorých zákonov
19. Zmluva o fungovaní EÚ

Kontaktné údaje

JUDr. Matej Smalik, PhD.

e-mail: matej.smalik@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Mgr. Daniel Zigo, PhD., LL.M.

e-mail: daniel.zigo@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

PREPICHNUTIE KORPORÁTNEHO ZÁVOJA VO SVETLE PRÁVA EÚ

PIERCING OF CORPORATE VEIL IN THE LIGHT OF EU LAW

Martin Spišák¹

Abstrakt: Prepichnutie korporátneho závoja je na Slovensku relatívne málo rozpracovanou témou, ktorá sa postupne dostáva do pozornosti širšej právnickej komunity. Ide však najmä o záujem akademickej obce, ktorá sa touto témou zaoberá, keďže zatiaľ do rozhodovacej praxe súdov SR neprenikla. Relevantná práva úprava už je prijatá aj na Slovensku. Účelom tzv. piercingu je odstránenie prílišnej tvrdosti práva v prípadoch, keď zotrvanie na oddelenosti a samostatnosti obchodnej spoločnosti a spoločníka a obmedzenej zodpovednosti je najmä morálne nežiadúce a nespravodlivé. Ako však reflektuje potreby vývoja práva práva úprava Európskej únie? A ako ovplyvňuje slovenský právny poriadok? Príspevok hľadá odpovede na otázky, (i) či existuje relevantná právna úprava na úrovni Európskej únie, (ii) ak áno, aké sú rozdiely oproti slovenskej právnej úprave, (iii) či už existuje rozhodovacia prax Súdneho dvora Európskej únie a (iv) aké sú predpoklady použitia tejto právnej úpravy?

Kľúčové slová: prepichnutie korporátneho závoja, právo EÚ, EÚ

Abstract: Piercing the corporate veil is a relatively little developed topic in Slovakia, which is gradually coming to the attention of the wider legal community. However, this is mainly the interest of the academic community, which deals with this topic, since it has not yet penetrated into the decision-making practice of the Slovak courts. The relevant legislation has been already adopted in Slovakia. The purpose of the so-called piercing is the removal of excessive harshness of the law in cases where the separation of the company and the shareholder and limited liability is especially morally undesirable and unfair. How does the legislation of the European Union reflect the needs of the development of law? And how does it affect the Slovak legal order? The contribution seeks answers to the questions, (i) whether there is relevant legislation at the level of the European Union, (ii) if so, what are the differences

¹ Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra obchodného práva a hospodárskeho práva

compared to Slovak legislation, (iii) whether there is already a decision-making practice of the Court of Justice of the European Union and (iv) what are the precondition for the use of this legislation?

Key words: piercing of the corporate veil, EU law, EU

Úvod

Slovenské právo je už od vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie (ďalej len „EÚ“) prirodzene ovplyvňované jej právnymi normami. Slovenská republika sa do určitej miery vzdala svojej suverenity v prospech orgánov EÚ, pristúpila k zakladajúcim dokumentom EÚ a rovnako na ňu pôsobia sekundárne právne akty prijímané Radou a Európskym parlamentom. Postupne sa toto ovplyvňovanie prejavuje aj v práve obchodných spoločností, naposledy novým zákonom č. 309/2023 Z. z. o premenách obchodných spoločností a družstiev, účinným od 01.03.2024, keď premeny obchodných spoločností boli vyňaté z Obchodného zákonníka a sú už obsiahnuté v novom samostatnom právnom predpise. Ako je to však s prepichnutím korporátneho závoja?

Aktuálny právny stav

Prepichnutie korporátneho závoja alebo tzv. piercing je inštitútom, resp. nástrojom, ktorým je možné obísť zásady oddelenosti, samostatnosti a obmedzenej zodpovednosti, ktoré sú charakteristické pre kapitálové obchodné spoločnosti. Inak povedané, veriteľ nie je oprávnený na uspokojenie jeho pohľadávok z majetku spoločníkov, resp. akcionárov, pretože spoločnosť a jej spoločník sú dva rozdielne subjekty, s vlastnou právnou subjektivitou a spôsobilosťou na právne úkony, majetkom ako i zodpovednosťou v rámci zmluvných vzťahov.² Zároveň spoločník spoločnosti s ručením obmedzeným ručí za záväzky spoločnosti len do výšky svojho nesplateného vkladu a akcionár akciovej spoločnosti neručí za záväzky spoločnosti vôbec. Piercing umožňuje, aby sa táto obmedzená zodpovednosť prelomila (prepichla) a veriteľ mohol byť uspokojený aj z majetku spoločníka, čo by inak nebolo možné.

Právo EÚ je založené na viacerých stupňoch, resp. zložkách: primárne právo (zakladajúce zmluvy a vrátane dodatkov a zmien), všeobecné právne zásady, sekundárne právo (prijaté právne akty Radou a Európsky parlamentom),

² Pintérová, D. Zodpovednosť spoločníkov kapitálových obchodných spoločností de lege lata a de lege ferenda, s. 224 – 238, In: Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2023 (dostupné online na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Milniky_zborniky/Milniky_prava_v_stredoeurpskom_priestore_2023.pdf)

medzinárodné zmluvy uzatvorené medzi EÚ a tretími štátmi/medzinárodnými organizáciami, rozhodnutia Súdneho dvora EÚ (ďalej len „EÚ“).³

V rámci sekundárneho práva sme nenašli žiadny právny akt EÚ, ktorý by upravoval piercing. V prípade primárneho práva je potrebné poukázať na čl. 101 Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej len „ZoFEÚ“): „Nasledujúce sa zakazuje ako nezlučiteľné s vnútorným trhom: všetky dohody medzi podnikmi, rozhodnutia združení podnikov a zosúladené postupy, ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a ktoré majú za cieľ alebo následok vylúčovanie, obmedzovanie alebo skresľovanie hospodárskej súťaže v rámci vnútorného trhu, najmä tie, ktoré:

- a) priamo alebo nepriamo určujú nákupné alebo predajné ceny alebo iné obchodné podmienky;
- b) obmedzujú alebo kontrolujú výrobu, odbyt, technický rozvoj alebo investície;
- c) rozdeľujú trhy alebo zdroje zásobovania;
- d) uplatňujú nerovnaké podmienky pri rovnakých plneniach voči ostatným obchodným partnerom, čím ich v hospodárskej súťaži znevýhodňujú;
- e) podmieňujú uzatváranie zmlúv s ostatnými zmluvnými stranami prijatím dodatočných záväzkov, ktoré svojou povahou alebo podľa obchodných zvyklostí nesúvisia s predmetom týchto zmlúv.“⁴

Vzhľadom na uvedené nemožno tvrdiť, že by bol piercing v primárnom práve EÚ obsiahnutý, resp. expresívne či implicitne vyjadrený.

Rozhodovacia prax SDEÚ

Napriek vyššie uvedenému, sa nám podarilo nájsť minimálne dve rozhodnutia, ktoré pojednávajú o zodpovednosti materskej spoločnosti za konanie dcérskej spoločnosti v oblasti ochrany hospodárskej súťaže, pričom použitý mechanizmus piercing pripomína.

Ide o rozhodnutia SDEÚ: C-508/11 P vo veci Eni, zo dňa 08.05.2013 a C-155/14 P vo veci Evonik, zo dňa 16.06.2016. Argumentácia v oboch rozhodnutiach je veľmi podobná.⁵

V prípade Eni išlo o obchodovanie s kaučukom, kde Eni ako materská spoločnosť spoločnosti Versalis participovala na dohode, obsahom ktorej bolo určovanie cenových cieľov, rozdelenie zákazníkov dohodami o neútočení a výmene citlivých informácií o cenách, konkurentoch a zákazníkoch. Komisia začala konanie o uplatnení článku 81 ES a článku 53 Dohody o Európskom hospodárskom priestore. Komisia zaslala prvé oznámenie o výhradách spoločnostiam Eni a Versalis a následne

³ Mazák, J., Jánošíková, J. Základy práva Európskej únie. Ústavný systém a súdna ochrana. vydanie. Bratislava: IURA EDITION, spol. s.r.o., 2009, s. 212. ISBN: 978-80-8078-289-4

⁴ Zmluva o fungovaní EÚ

⁵ Vzhľadom na podobnosť argumentácie nie je potrebné uvádzať opis rozhodnutia vo veci Evonik.

prijala druhé oznámenie o výhradách. Nakoniec Komisia prijala rozhodnutie, ktorým o vyššie uvedenej dohode rozhodla ako porušujúcej právo EÚ. Pre úplnosť podotkneme, že konanie sa týkalo cca minimálne trinástich spoločností, ale v rámci konania pred SDEÚ sa jednalo iba o spoločnosti Eni a Versalis. V dôsledku tohto konania Komisia uložila spoločnosti Eni spoločne a nerozdielne s jej dcérskou spoločnosťou Versalis pokutu vo výške 272,25 milióna EUR.

Eni podalo žalobu na Všeobecný súdny dvor proti rozhodnutiu Komisie, avšak žaloba bola čiastočne zamietnutá, keď došlo k zníženiu pokutu na 181,5 milióna EUR, avšak Eni a Versalis boli stále zodpovedné za účasť na uvedenej dohode.

Preto podalo Eni odvolanie na SDEÚ z viacerých dôvodov. My sa zameriame len na prvý dôvod⁶, ktorý mal štyri časti:

1. Prvá časť sa zakladá na nesprávnom právnom posúdení zo strany Všeobecného súdu, pokiaľ ide o podmienky pripísateľnosti porušenia a dôkazne prostriedky.
2. Druhá a tretia časť sa zakladajú na nesprávnom posúdení zo strany Všeobecného súdu, pokiaľ ide o možnosť vyvrátiť domnienku zodpovednosti, ktorého dôsledkom bola objektívna povaha zodpovednosti pripísanej spoločnosti Eni a nevyvrátiteľná povaha domnienky zodpovednosti.⁷
3. Štvrtá časť sa zakladá na porušení zásady obmedzenej zodpovednosti kapitálových spoločností, spoločných zásad v oblasti zodpovednosti a zásad v oblasti nástupníctva podnikov.

Prvá časť odvolacieho dôvodu

Eni tvrdilo, že Všeobecný súd na rozdiel od toho, čo od Komisie vyžadoval Súdny dvor vo svojom rozsudku z 20. januára 2011, General Química a i./Komisia C-90/09, neprijal stanovisko konkrétne k tvrdeniam, ktoré uviedla Komisia a ktoré sa týkajú údajnej povinnosti Komisie predložiť dôkaz o skutočnom uplatňovaní rozhodujúceho vplyvu spoločnosti Eni na jej dcérsku spoločnosť Versalis. Navyše domnienka skutočného uplatňovania rozhodujúceho vplyvu (použitá Komisiou i Všeobecným súdom) zo strany materskej spoločnosti na jej dcérsku spoločnosť, ktorej je 100 % vlastníkom, nebola dôvodná a bola v rozpore najmä so zásadami zákonnosti, individualizácie trestov, osobnej zodpovednosti, ako aj so zásadou právnej istoty.

SDEÚ konštatoval, že z ustálenej judikatúry vyplýva, že správanie dcérskej spoločnosti možno na účely článku 101 ZoFEÚ pripísať materskej spoločnosti vtedy, keď táto dcérska spoločnosť napriek tomu, že má vlastnú právnu subjektivitu, neurčuje svoje správanie na trhu nezávisle, ale v podstate uplatňuje pokyny, ktoré jej dáva materská spoločnosť, a to najmä vzhľadom na hospodárske, organizačné a

⁶ Zvyšné odvolacie dôvody nemajú spojitosť s piercingom.

⁷ Tieto dve časti odvolacieho dôvodu boli spojené do jednej odpovede.

právne väzby medzi týmito dvoma právnymi subjektmi. Preto sú materská spoločnosť a dcérska spoločnosť súčasťou tej istej hospodárskej jednotky, a tak tvoria jeden podnik v zmysle článku 101 ZoFEÚ. Preto môže Komisia adresovať materskej spoločnosti rozhodnutie, ktorým sa ukladajú pokuty bez toho, aby bolo potrebné preukázať jej osobnú účasť na porušení⁸.

Ďalej z ustálenej judikatúry taktiež vyplýva, že ak materská spoločnosť vlastní celé alebo takmer celé základné imanie svojej dcérskej spoločnosti, ktorá sa dopustila porušenia pravidiel EÚ v oblasti hospodárskej súťaže, existuje vyvrátiteľná domnienka, podľa ktorej táto materská spoločnosť skutočne uplatňuje rozhodujúci vplyv na svoju dcérsku spoločnosť. Na to, aby sa uvedená domnienka považovala za splnenú postačuje, aby Komisia preukázala, že celé alebo takmer celé základné imanie dcérskej spoločnosti vlastní jej materská spoločnosť⁹.

Eni priamo alebo nepriamo vlastnila najmenej 99,97 % základného imania spoločností, ktoré boli v rámci jej skupiny priamo aktívne v sektoroch s kaučukom, a to konkrétne spoločností EniChem Elastomeri, EniChem SpA a Versalis, čo Eni ani v konaní nespochybnila.

Čo sa týka o argumentácie, podľa ktorej je táto domnienka skutočného uplatňovania rozhodujúceho vplyvu v rozpore so zásadami zákonnosti, individualizácie trestov, osobnej zodpovednosti a právnej istoty, SDEÚ poukázal na to, že cieľom domnienky je zachovávanie rovnováhy medzi dôležitosťou cieľa spočívajúceho v potláčaní správania porušujúceho pravidlá hospodárskej súťaže, osobitne článok 101 ZoFEÚ, a zabránenie jeho opakovaniu a jednak požiadaviek niektorých všeobecných zásad práva Únie, ako najmä zásad prezumpcie neviny, individualizácie trestov a právnej istoty, ako aj práva na obhajobu vrátane zásady rovnosti zbraní. Najmä z tohto dôvodu je uvedená domnienka vyvrátiteľná¹⁰. Prvá časť odvolacieho dôvodu bola nedôvodná.

Druhá a tretia časť odvolacieho dôvodu

Eni tvrdilo, že predložilo dôkazy Komisii a tieto mali byť posúdené ako dostatočné na účely vyvrátenia domnienky zodpovednosti. Všeobecný súd nezohľadnil, že Eni nikdy priamo nepôsobilo v predmetnom sektore, že neexistovalo nijaké prekryvanie riadiacich pozícií materskej spoločnosti a dcérskych spoločnosti, že nedisponovalo informáciami o strategických a obchodných plánoch, ani o ich vykonávaní a že sa vôbec nepodieľalo na rozhodovacom procese, ktorým sa vymedzujú strategické a obchodné plány, ako aj objemy ročných predajov a ceny.

⁸ Transcatab/Komisia, C-654/11 P

⁹ Legris Industries/Komisia, C-289/11 P

¹⁰ Elf Aquitaine/Komisia, C-521/09 P

Ďalej podľa Eni záver Všeobecného súdu, podľa ktorého skutočnosť, že vlastnilo iba nepriamo 100 % základného imania podnikov aktívnych vo výrobe kaučuku, nemôže sama osebe preukazovať, že Eni a predmetné podniky netvorili jednu hospodársku jednotku.

Navyše Eni tvrdí, že jej úvaha týkajúca sa objektívnej povahy zodpovednosti, ktorá jej bola pripísaná, nevychádza z nesprávneho predpokladu. Vyvrátiteľná povaha domnienky skutočného rozhodujúceho vplyvu by totiž mala mať skutočný dosah v rámci jej uplatnenia. Komisia však tvrdila, že skutočné uplatňovanie rozhodujúceho vplyvu sa v podstate zhoduje s držbou kontroly. Všeobecný súd potvrdil túto tézu, pričom a priori zamietol relevantnosť objektívnych skutočností, na ktoré poukázala spoločnosť Eni. Tento prístup je v rozpore s právom na obhajobu, so základnými zásadami práva, ktoré sa tiež uvádzajú v Charte, so zásadou prezumpcie neviny, ako aj so zásadou zákonnosti a je porušením zásady individualizácie trestov a osobnej zodpovednosti.

Je pravdou, že Eni na podporu svojho tvrdenia, že vyvrátila domnienku zodpovednosti, ktorá sa na ňu ako na materskú spoločnosť vlastníacu 100 % alebo takmer 100 % základného imania svojej dcérskej spoločnosti vzťahuje, v odvolaní uviedla niektoré skutkové okolnosti. Zároveň však Eni potvrdila na pojednávaní, že nespochybňuje posúdenie týchto skutočností vo faktickej rovine, ale právne posúdenie, z ktorého vychádzal Všeobecný súd, že na základe týchto skutočností, a to aj za predpokladu, že by ich hodnovernosť bola preukázaná, nebolo možné prijať záver, že Eni a najmä Versalis netvorili jeden podnik v zmysle článku 101 ZoFEÚ.

SDEÚ v tejto súvislosti poukázal na judikatúru¹¹, podľa ktorej môže Komisia v prípade 100 % alebo takmer 100 % kontroly adresovať rozhodnutie, ktorým sa ukladajú pokuty materskej spoločnosti bez toho, aby bolo potrebné preukázať jej osobnú účasť na tomto porušení, keďže materská spoločnosť a jej dcérska spoločnosť tvoria jeden podnik v zmysle článku 101 ZoFEÚ¹², a to aj v prípadoch, týkajúcich sa takej nepriamej kontroly, akou je kontrola v prejednávanom prípade.

Pokiaľ však ide o vyvrátenie predmetnej domnienky, na základe uvedených skutočností (aj keby boli skutočne preukázané v konaní pred Všeobecným súdom) mohlo byť preukázané, že Versalis mala určitú nezávislosť, pokiaľ ide o jej činnosti v sektore s kaučukom. Táto okolnosť však sama osebe nestačí na preukázanie, že Eni a najmä Versalis netvorili jeden podnik v zmysle článku 101 ZoFEÚ. Okrem toho skutočnosť, že Eni plnila úlohu „obyčajného“ technického a finančného koordinátora alebo týmto spoločnostiam poskytovala finančnú a materiálnu pomoc preukazuje, že sa nezdržala uplatňovania rozhodujúceho vplyvu na svoje dcérske spoločnosti. Všeobecný súd správne konštatoval, že „v rámci skupiny spoločností má totiž

¹¹ Legris Industries/Komisia, C-289/11 P

¹² Transcatab/Komisia, C-654/11 P

spoločnosť, ktorá v nej koordinuje najmä finančné investície, poslanie preskupovať majetkové účasti v rôznych spoločnostiach a jej úlohou je zabezpečiť jednotné riadenie, najmä prostredníctvom tejto rozpočtovej kontroly“.

Tento záver nemožno vyvrátiť ani skutočnosťou, že Eni nikdy priamo nepôsobilo v kaučukovom sektore alebo že neexistovalo nijaké prekryvanie riadiacich pozícií materskej spoločnosti a dcérskych spoločností. Okolnosť, že sa materská spoločnosť nezúčastnila priamo na tomto porušení ani ho nepodnecovala, totiž nepreukazuje, že tieto dve spoločnosti netvorili jednu hospodársku jednotku¹³. Preto aj ďalšie tvrdenia Eni, že nedisponovalo informáciami o strategických a obchodných plánoch ani o ich vykonávaní a vôbec sa nepodieľala na rozhodovacom procese, ktorým sa vymedzujú strategické a obchodné plány, neboli úspešné.

Pokiaľ ide o argumentáciu, že Eni nedisponovala oprávneniami typickými pre hlavného akcionára a že disponovanie týmito právomocami samo osebe nepredstavuje uplatňovanie rozhodujúceho vplyvu na správanie dcérskej spoločnosti, SDEÚ pripomenul, že domnienka skutočného rozhodujúceho vplyvu sa zakladá na skutočnosti, že práve na základe týchto oprávnení materskej spoločnosti vlastniacej 100 % alebo takmer 100 % základného imania svojej dcérskej spoločnosti môže táto materská spoločnosť s výnimkou výnimočných okolností uplatňovať rozhodujúci vplyv na správanie svojej dcérskej spoločnosti¹⁴ a že preukázanie neexistencie takého skutočného vplyvu prináleží samotnej materskej spoločnosti. Tento výklad domnienky skutočného uplatňovania rozhodujúceho vplyvu nemení túto domnienku na nevyvrátiteľnú domnienku. Skutočnosť, že by mohlo byť ťažké predložiť dôkaz o opaku potrebný na jej vyvrátenie, totiž sama osebe neznamená, že by bola táto domnienka nevyvrátiteľná.

Keďže tvrdenie spoločnosti Eni, že Všeobecný súd prisúdil domnienke skutočného rozhodujúceho vplyvu objektívnu a nevyvrátiteľnú povahu, nebolo dôvodné, tak neboli úspešné ani výhrady založené na tom, že Všeobecný súd porušil zásady prezumpcie nevinu, individualizácie trestov, osobnej zodpovednosti, rovnosti zaobchádzania a zákonnosti. Všeobecný súd teda nevychádzal z nesprávneho právneho posúdenia.

Zároveň podľa SDEÚ podrobné odôvodnenie týkajúce sa zodpovednosti spoločnosti Eni za predmetné porušenie bolo v rozhodnutí Komisie dostatočné. Druhá a tretia časť odvolacieho dôvodu boli nedôvodné.

Štvrtá časť odvolacieho dôvodu

Podľa Eni zo zásady obmedzenej zodpovednosti kapitálových spoločností, spoločných zásad v oblasti zodpovednosti a zásad v oblasti nástupníctva podnikov

¹³ Arkema/Komisia, C-520/09 P

¹⁴ Elf Aquitaine/Komisia, C-521/09 P,

vyplýva, že odklonenie sa od samostatnej právnej subjektivity spoločností v prospech jednotnej koncepcie skupiny možno pripustiť iba celkom výnimočne, pokiaľ sa konštatovalo a preukázalo zneužitie zásady obmedzenej zodpovednosti. Všeobecný súd bez vysvetlenia nevykonal nijakú osobitnú analýzu týchto úvah ani dvoch stanovísk priložených k žalobe, z ktorých jedno sa týkalo amerického práva spoločností a druhé amerického práva hospodárskej súťaže. Eni zdôraznilo, že možnosť, aby bola zodpovednosť pripísaná inému subjektu než subjektu, ktorý sa dopustil porušenia, sa obmedzuje na osobitné a výnimočné prípady, pretože predstavuje výnimku zo zásady osobnej zodpovednosti. Všeobecný súd však nepreskúmal vzťahy, ktoré v právnej a organizačnej rovine spájajú spoločnosti Syndial a Versalis, ani nepreskúmal, či tieto spoločnosti uplatňovali v podstate rovnaké obchodné smernice, ale iba pripomenul, že obe dcérske spoločnosti boli v úplnom priamom alebo nepriamom vlastníctve spoločnosti Eni.

SDEÚ považoval uvedené výhrady za nedôvodné a odkázal na ustálenú judikatúru¹⁵, podľa ktorej pojem podnik treba chápať tak, že označuje každú hospodársku jednotku, aj keď je táto hospodárska jednotka z právneho hľadiska zložená z viacerých fyzických alebo právnických osôb, a ak takýto hospodársky subjekt porušuje pravidlá v oblasti hospodárskej súťaže, zodpovedá podľa zásady osobnej zodpovednosti za toto porušovanie¹⁶.

Vzhľadom na ustálenú judikatúru Všeobecný súd správne zamietol výhrady, ktoré uviedla spoločnosť Eni a to bez toho, aby musel poskytnúť podrobné odôvodnenie. Ak Eni chcelo spochybníť platnosť domnienky skutočného rozhodujúceho vplyvu materskej spoločnosti na jej dcérsku spoločnosť v jej 100 % alebo takmer 100 % vlastníctve, Všeobecný súd sa nedopustil pochybenia, keď odkázal na svoje úvahy týkajúce sa tejto otázky a konštatoval, že s tým súvisiace tvrdenia spoločnosti Eni vychádzali z nesprávneho predpokladu.

Čo sa týka výhrady nedostatku odôvodnenia napadnutého rozsudku v súvislosti s judikatúrou Súdneho dvora v oblasti nástupníctva podnikov, táto výhrada bola nedôvodná. Ako správne konštatoval Všeobecný súd, zodpovednosť spoločnosti Eni, nevyplýva zo situácie nástupníctva podnikov, keďže Eni v čase porušenia vykonávala nad svojimi dcérskymi spoločnosťami úplnú alebo takmer úplnú kontrolu, čo nebolo spochybnené. Komisia sa preto mohla domnievať, že Eni bolo počas trvania predmetného porušenia stále súčasťou „podniku“ v zmysle článku 101 ZoFEÚ, ktorý sa dopustil porušenia. Ako však Všeobecný súd konštatoval, dôkaz o opaku nebol predložený. Všeobecný súd teda z právneho hľadiska dostatočne odôvodnil

¹⁵ Aalborg Portland a i./Komisia, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P

¹⁶ Akzo Nobel a i./Komisia C-97/08 P

napadnutý rozsudok. Aj štvrtá časť odvolacieho dôvodu bola preto tiež zamietnutá ako nedôvodná.

Záver

S odkazom na vyššie uvedené, vyvodzujeme nasledujúce závery. Osobitný typ piercing v práve EÚ existuje a je viazaný na čl. 101 ZoFEÚ, pričom je tvorený rozhodovacou praxou SDEÚ, nie explicitne textom právnej normy. Špecifikom je aj to, že ide o uplatňovanie piercingu prostredníctvom orgánov medzinárodnej organizácie sui generis, za účelom ochrany hospodárskej súťaže a aplikácie sankčného mechanizmu. Čo je rozdiel oproti klasickému piercingu v rámci súkromnoprávných vzťahov, kde je cieľom uhradenie pohľadávky veriteľa. Založený je na vyvrátiteľnej domnienke, keď materská spoločnosť vlastní celé alebo takmer celé základné imanie svojej dcérskej spoločnosti, ktorá sa dopustila porušenia pravidiel EÚ v oblasti hospodárskej súťaže, a podľa ktorej táto materská spoločnosť skutočne uplatňuje rozhodujúci vplyv na svoju dcérsku spoločnosť. Na to, aby sa uvedená domnienka považovala za splnenú, v takej situácii stačí, aby Komisia preukázala, že celé alebo takmer celé základné imanie dcérskej spoločnosti vlastní jej materská spoločnosť. Preto ak je slovenské právo v tejto súvislosti ovplyvňované právom EÚ, tak len nepriamo a minimálne a len v rámci práva hospodárskej súťaže. Rozhodovacia prax SDEÚ existuje, ako sme ju uviedli vyššie.

Zoznam použitej literatúry

1. Pintérová, D. Zodpovednosť spoločníkov kapitálových obchodných spoločností de lege lata a de lege ferenda, s. 224 – 238, In: Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2023 (dostupné online na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Milniky_zborniky/Milniky_prava_v_stredoeuropskom_priestore_2023.pdf)
2. Mazák, J., Jánošíková, J. Základy práva Európskej únie. Ústavný systém a súdna ochrana. vydanie. Bratislava: IURA EDITION, spol. s.r.o., 2009, s. 212. ISBN: 978-80-8078-289-4
3. Zmluva o fungovaní Európskej únie
4. Eni/Komisia C-508/11 P
5. Transcatlab/Komisia, C-654/11 P
6. Legris Industries/Komisia, C-289/11 P
7. Elf Aquitaine/Komisia, C-521/09 P
8. Arkema/Komisia, C-520/09 P
9. Aalborg Portland a i./Komisia, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P
10. Akzo Nobel a i./Komisia C-97/08 P

Kontaktné údaje

JUDr. Martin Spišák

spisak24@uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

ESG V KONTEXTE VÝKONU FUNKCIE ŠTATUTÁRNEHO ORGÁNU SPOLOČNOSTI V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

ESG IN THE CONTEXT OF THE PERFORMANCE OF DUTIES OF A COMPANY'S STATUTORY BODY IN THE SLOVAK REPUBLIC

Peter Šikulínek¹

Abstrakt: Prvky udržateľnosti v rámci korporátneho riadenia spoločností a určité aspekty konceptu spoločensky zodpovedného podnikania (CSR) sa v európskom právnom kontexte stále viac presúvajú z roviny dobrovoľnosti do roviny právnych povinností. Autor v článku analyzuje, ako nové povinnosti vyplývajúce z ESG regulácií ovplyvňujú fiduciárne povinnosti štatutárnych orgánov a pravidla podnikateľského úsudku. Požiadavky na udržateľnosť kladú dôraz na dlhodobé ekonomické, environmentálne a sociálne ciele, čo vedie k revízii priorít podnikových stratégií. Článok tiež skúma riziká greenwashingu a možnosti, ktoré ESG ponúka pre zvýšenie dôvery investorov a zlepšenie reputácie podnikov. Závěry článku naznačujú, že štatutárne orgány sú povinné implementovať ESG faktory nielen z dôvodu právnych záväzkov, ale často aj ako súčasť ich fiduciárnych povinností. Zanedbanie ESG povinností môže viesť k právnej zodpovednosti a reputačným rizikám, zatiaľ čo dôsledné plnenie ESG noriem môže priniesť dlhodobé finančné benefity a konkurenčnú výhodu. Závěry článku naznačujú, že ESG regulácie zužujú uplatnenie pravidla podnikateľského úsudku.

Kľúčové slová: ESG, udržateľnosť, CSR, štatutárny orgán, zodpovednosť

Abstract: Elements of sustainability in corporate governance and certain aspects of the concept of Corporate Social Responsibility (CSR) are increasingly moving from the realm of voluntariness to the realm of legal obligations in the European legal context. The author analyzes how the new obligations arising from ESG regulations affect the fiduciary duties of statutory bodies and the application of the Business Judgment Rule. Sustainability requirements emphasize long-term economic, environmental, and social goals, leading to a revision of corporate strategy priorities. The article also examines the risks of greenwashing and the opportunities that ESG provides for enhancing investor

¹ Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra obchodného práva a hospodárskeho práva

confidence and improving corporate reputation. The conclusions suggest that statutory bodies are obligated to implement ESG factors not only due to legal obligations but also often as a component of their fiduciary duties. Failure to fulfill ESG obligations may result in legal liability and reputational risks, while strict adherence to ESG standards can yield long-term financial benefits and competitive advantages. The article concludes that ESG regulations narrow the scope of the Business Judgment Rule.

Key words: ESG, sustainability, CSR, statutory body, liability

Úvod

S rastom veľkých verejných korporácií v 20. storočí sa oddelila ich vlastnícka a riadiaca štruktúra² a podniky začali mať zásadnejší vplyv nielen na ekonomiku ale aj na spoločnosť. Keďže zainteresované strany (stakeholders), najmä investori, začali očakávať od podnikov viac ako len ekonomický prínos, do popredia sa dostávala myšlienka, že podniky majú vykonávať svoju činnosť nielen za dosiahnutím ekonomických cieľov, ale byť zodpovedné aj za sociálny blahobyt a rozvoj ľudských hodnôt³. V dôsledku uvedeného sa začal prehodnocovať prístup k tzv. teórii hodnoty pre akcionárov (angl. shareholder value theory, „SVT“), a tomu, čo v skutočnosti spadá pod hodnotu pre akcionárov (shareholder value). Konceptia SVT predpokladá, že riaditelia majú riadiť spoločnosť tak, aby zabezpečili maximalizáciu bohatstva akcionárov v plnej miere, t. j. prostredníctvom maximalizácie zisku spoločnosti⁴ a výšky dividend jednotlivých akcionárov. Do popredia sa dostali záujmy vlastníkov spoločnosti (shareholders), zatiaľ čo záujmy zainteresovaných strán (stakeholders) zostali v úzadí. Tento prístup mohol negatívne ovplyvniť podnikanie v dlhodobom horizonte. Predovšetkým, ak je spoločnosť riadená bez ohľadu na záujmy

² Hoffman, Richard. Corporate social responsibility in the 1920s: An institutional perspective. *Journal of Management History*. (2007), s. 63-64 [online]. Dostupné na https://www.researchgate.net/publication/241213324_Corporate_social_responsibility_in_the_1920s_An_institutional_perspective [cit. 10.09.2024].

³ „Od podnikov sa žiada, aby prevzali širšiu zodpovednosť voči spoločnosti ako kedykoľvek predtým a slúžili širšiemu spektru ľudských hodnôt. Od obchodných podnikov sa v skutočnosti žiada, aby prispeli ku kvalite života Američanov viac než len dodávaním množstva tovaru a služieb. Keďže podnik existuje preto, aby slúžil spoločnosti, jeho budúcnosť bude závisieť od kvality reakcie manažmentu na meniace sa očakávania verejnosti“. Zdroj: Výbor pre hospodársky rozvoj (CED). *Social Responsibilities of Business Corporations* (1971) s. 16 [online]. Dostupné na: https://www.ced.org/pdf/Social_Responsibilities_of_Business_Corporations.pdf [cit. 12.09.2024].

⁴ Keay, A. (2010). Getting to grips with the shareholder value theory in corporate law. *Common Law World Review*, 39(4), s. 362 [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1350/clwr.2010.39.4.0211> [cit. 10.09.2024].

zainteresovaných strán, môže prísť o investície zo strany investorov, čo môže v dôsledku spôsobiť rezignáciu kľúčových zamestnancov.⁵

Z tohto dôvodu sa k SVT vytvorili alternatívne prístupy ako stakeholder theory, ktoré vnášali určitú synergiu a vyvažovanie medzi (i) záujmami spoločnosti a vlastníkov spoločnosti na maximalizácii zisku a (ii) záujmami zainteresovaných strán. Do popredia sa dostával koncept spoločensky zodpovedného podnikania (angl. Corporate Social responsibility, v skratke „CSR“). Aspektom udržateľnosti v rámci CSR konceptu však nebol priznaný jasne definovaný rámec, čo v súčinnosti s jeho fakultatívnou povahou spôsobovalo rôznorodosť vykazovania, odlišných štandardov na ich hodnotenie a tým aj sťažené orientovanie stakeholderov (najmä investorov) v skutočnom prístupe spoločnosti k udržateľnosti.

Trojpilierový model ESG (angl. Environmental, Social, and Governance) sa vyvinul ako rozšírenie a formalizácia niektorých aspektov CSR, a predstavoval odpoveď na potrebu detailnejšieho a systematickejšieho prístupu k hodnoteniu podnikových praktík v porovnaní s CSR. Kým CSR zahŕňa široké a rôznorodé aktivity, ESG sa zameriava na konkrétne, merateľné faktory v environmentálnej a sociálnej oblasti a v oblasti riadenia spoločnosti. Možno konštatovať, že ESG presúva viaceré aspekty CSR z roviny dobrovoľnosti do roviny záväzných právnych predpisov (hard law) a normuje povinnosti pre spoločnosti, ktorých nedodržanie objektívne právo spája so sankciami a zodpovednosťnými následkami.

Článok sa zaoberá vybranými vplyvmi ESG na riadenie spoločnosti a výkon funkcie štatutárnych orgánov, so zameraním na tzv. kapitálové spoločnosti, ktoré spĺňajú (resp. budú spĺňať) legislatívne podmienky na vykazovanie informácií o udržateľnosti a plnenie ďalších povinností podľa príslušnej ESG legislatívy. Nemožno však vylúčiť, že ESG sa dotkne aj tých subjektov, ktoré formálne nespĺňajú zákonné podmienky, avšak v dôsledku externých okolností (tlak investorov, zákazníkov..) alebo interných okolností (napr. požiadavky materských spoločností) budú nútené implementovať ESG prvky v rámci riadenia spoločnosti.

ESG: legislatívne ukotvenie a východiská úpravy

Európska únia dlhodobo deklaruje svoj cieľ transformovať Úniu na moderné, zdrojovo efektívne a konkurencieschopné hospodárstvo, ktoré efektívne využíva zdroje. V oblasti vykazovania informácií o udržateľnosti bola už v roku 2014 prijatá Smernica EP a Rady 2014/95/EÚ⁶ (angl. „Non-Financial Reporting Directive“, ďalej len „NFRD“), ktorá stanovila povinnosť pre „*veľké podniky, ktoré sú subjektmi verejného*

⁵ Tamtiež, s. 363.

⁶ Smernica európskeho parlamentu a rady 2014/95/EÚ z 22. októbra 2014, ktorou sa mení smernica 2013/34/EÚ, pokiaľ ide o zverejňovanie nefinančných informácií a informácií týkajúcich sa rozmanitosti niektorými veľkými podnikmi a skupinami

záujmu a ktoré k súvahovému dňu vykazujú, že prekročili kritérium priemerného počtu 500 zamestnancov počas účtovného obdobia“ zahrnúť do správy o hospodárení aj nefinančný výkaz obsahujúci informácie o udržateľnosti.⁷ Smernica bola transponovaná do vnútroštátneho poriadku Slovenskej republiky prostredníctvom novelizácie zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve (ďalej len „ZoÚ“).⁸ Vykazovanie nebolo jednotne a špecificky štandardizované, čo mohlo spôsobovať nekonzistentnosť a rôznorodosť kritérií vykazovania a vykázaných informácií. Odlíšnosť systémov vykazovania naprieč členskými štátmi je spojené so zvýšenými ekonomickými nákladmi, čo nie je žiaduci stav.

Na predmetnú právnu úpravu za posledné desaťročie preto nadviazali ďalšie iniciatívy Európskej únie, predovšetkým oznámenie Komisie z 11. decembra 2019 nazývané „Európska zelená dohoda“ (ďalej len „zelená dohoda“), v ktorom EÚ stanovila cieľ dosiahnuť do roku 2050 klimatickú neutralitu. EÚ v zelenej dohode mimo iné deklarovala úmysel redukovať čisté emisie skleníkových plynov na nulu, ochraňovať a zveľaďovať prírodného kapitálu Únie a zabezpečiť, aby sa všetky regióny a občania Únie zapojili do sociálne spravodlivého prechodu na udržateľný hospodársky systém.⁹ Základom regulácie ESG problematiky bolo tiež prijatie tzv. Agendy 2030 pre udržateľný rozvoj valným zhromaždením OSN, v ktorých OSN stanovila základne ciele udržateľnosti, rozdelené do oblasti hospodárskej, sociálnej a enviromentálnej. Cieľ dosiahnutia klimatickej neutrality sa stal pre EÚ záväzným¹⁰ na základe čoho boli prijaté nadväzujúce legislatívne akty zamerané najmä na zavedenie systému klasifikácie udržateľných činností, na boj proti greenwashingu, či úpravu ESG požiadaviek na zverejňovanie informácií.¹¹ Európska únia vyhodnotila, že vykazovanie informácií o udržateľnosti prinesie prospech zainteresovaným osobám (stakeholders), vrátane občanov, odborových zväzov a investorov. Investori získajú príležitosť investovať udržateľne, a občania by profitovali zo stabilného a udržateľného hospodárskeho systému. Investori a občianska spoločnosť by získali lepší prehľad o rizikách a príležitostiach udržateľnosti, čo by podporilo zodpovednosť podnikov a umožnilo porovnateľnosť medzi sektormi. Zavedenie vykazovania informácií o udržateľnosti by prinieslo prospech aj samotným podnikom, ak výsledky

⁷ Čl. I bod 1. NFRD

⁸ Predovšetkým stanovením podmienok v ust. § 20 ods. 9 a nasl. a §20c a nasl. ZoÚ.

⁹ (1) až (3) recitálu CSRD

¹⁰ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1119 z 30. júna 2021, ktorým sa stanovuje rámec na dosiahnutie klimatickej neutrality a menia nariadenia (ES) č. 401/2009 a (EÚ) 2018/1999 (európsky právny predpis v oblasti klímy)

¹¹ 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, Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2089 (7), delegované nariadenia Komisie (EÚ): 2020/1816 (8), (EÚ) 2020/1817 (9) a (EÚ) 2020/1818 (10).

vykazovania budú pozitívne, čo môže zlepšiť prístup podniku k finančnému kapitálu od investorov, identifikácií rizík riadenia a prispieť k zlepšeniu povesti podniku¹². Vzhľadom na uvedené Európska únia prijala jednu z najdôležitejších aktov v oblasti ESG, a to Smernicu EP a Rady (EÚ) 2022/2464 pokiaľ ide o vykazovanie informácií o udržateľnosti podnikov¹³ (angl. „Corporate Sustainability Reporting Directive“, ďalej len „CSRD“). Ide o pozmeňujúcu smernicu¹⁴, ktorou sa rozšírila povinnosť vykazovania aj na všetky veľké podniky a menšie podniky, okrem mikropodnikov, ktorých cenné papiere sú obchodované na regulovaných trhoch v EÚ.¹⁵ Požiadavka štandardizácie bola imanentnou súčasťou vykazovania ESG faktorov a z tohto dôvodu bola Európska poradná skupina pre finančné výkazníctvo (angl. „European Financial Reporting Advisory Group“, EFRAG) poverená vypracovaním jednotných štandardov ESRS¹⁶, následne prijatých prostredníctvom prvým delegovaným aktom Európskej komisie¹⁷. Do vnútroštátnej úpravy sa predmetná úprava transponuje prostredníctvom novely ZoÚ. Európska legislatíva sa neustále rozširuje aj o ďalšie právne akty¹⁸ a vzhľadom na komplexnosť problematiky a stanovené ciele Európskej únie je možné očakávať neustále rozširovanie právneho rámca ESG.

Vplyv ESG na plnenie fiduciárnych povinností

Fiduciárne povinnosti predstavujú ústredný pojem korporačného práva v oblasti výkonu funkcie štatutárneho orgánu. V rámci *common law* je povinnosť lojality

¹² (g) až (12) recitálu CSRD

¹³ 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

¹⁴ Smernica zavádza (mimo iné) články 19a a 29a do smernice 2013/34/EÚ, stanovujúce podmienky vykazovania informácií o udržateľnosti aj pre malé a stredné podniky, spĺňajúce tam stanovené podmienky

¹⁵ Článok 19a ods. 3 a článok 29a ods. 3 smernice 2013/34/EÚ oslobodzujú všetky dcérske podniky od povinnosti vykazovať nefinančné informácie, ak sú takéto podniky a ich dcérske podniky zahrnuté v konsolidovanej správe o hospodárení ich materského podniku za predpokladu, že správa obsahuje nefinančné informácie vykazované podľa uvedenej smernice. Je však potrebné zabezpečiť, aby informácie o udržateľnosti boli ľahko dostupné pre používateľov a aby bola zabezpečená transparentnosť.

¹⁶ European Sustainability Reporting Standards (ESRS).

¹⁷ Delegovaný akt Európskej komisie č. 2023/2772 zo dňa 31. júla 2023

¹⁸ Napríklad Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1760 z 13. júna 2024 o náležitej starostlivosti podnikov v oblasti udržateľnosti a o zmene smernice (EÚ) 2019/1937 a nariadenia (EÚ) 2023/2859, ktorá zavádza povinnosť určených spoločností vykonávať due diligence v oblasti ľudských práv a životného prostredia. Bude sa vzťahovať na celý hodnotový reťazec, ktorý okrem dodávateľského reťazca na vstupe bude zahŕňať aj odberateľov na výstupe.

tradične zahrnutá do kategórie fiduciárnych povinností¹⁹ a v slovenskom právnom poriadku premietnutá do § 135a ods. 1 a § 194 ods. 5 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „ObZ“) ako povinnosť konať v súlade so záujmami spoločnosti a všetkých jej spoločníkov, resp. akcionárov. Do pojmu fiduciárne povinnosti možno okrem povinnosti lojality zahrnúť aj povinnosť starostlivosti^{20 21} (duty of care). V právnom poriadku Slovenskej republiky je povinnosť starostlivosti definovaná ako povinnosť konať s odbornou (náležitou) starostlivosťou. Otázkou je, ako by mali byť fiduciárne povinnosti štatutárov interpretované v kontexte ESG?

Povinnosť starostlivosti

V prvom rade, konanie smerom k udržateľnosti bolo pred prijatím ESG legislatívy pre spoločnosti viac menej dobrovoľné²². CSR ako súčasť obchodnej politiky spoločnosti bola zväčša na úrovni seba regulácie, napr. formou etických kódexov, dodávateľských kódexov, interných predpisov upravujúcich AML postupy a podobne. V rámci korporáčnej hierarchie ovládajúce (materské) spoločnosti často vyžadovali od spoločností v ich holdingovej štruktúre dodržiavanie kódexov správania, ich povahu však možno z dôvodu nezáväzného charakteru považovať za jednu z najmenej prísnej formy regulácie²³. Za tejto situácie mal štatutárny orgán relatívne široký priestor v rámci obchodného vedenia rozhodnúť, v akom rozsahu, a či vôbec, prvky udržateľnosti zahŕnie do strategického plánovania spoločnosti. Pokiaľ mala spoločnosť doposiaľ účinné stratégie CSR, je predpoklad, že povedú k zlepšeniu hodnotenia ESG a súčasne, spoločnosti s vyššou angažovanosťou v oblasti CSR pravdepodobne budú dosahovať lepšie finančné výsledky. Uvedené podporuje názor, že CSR je predstupňom silnej výkonnosti ESG²⁴.

¹⁹ DURAČINSKÁ, J. Povinnosť lojality (fiduciárne povinnosti) spoločníkov kapitálových spoločností. Bratislava : Wolters Kluwer s. r. o., 2020. ISBN: 978-80-571-0224-3, s. 16.

²⁰ DURAČINSKÁ, J. Riadenie spoločnosti v kríze. In: riadenie a kontrola v obchodných spoločnostiach v kontexte s vývojom v práve EÚ: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2016. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave. 2016. ISBN 978-80-7160-427-3, s. 5.

²¹ Najvyšší súd Slovenskej republiky v uznesení zo dňa 14.09.2023, sp. zn. 5Obdo/7/2023

²² Uvedené, samozrejme, platí s výnimkou skôr prijatých legislatívnych úprav, napríklad NFRD pre špecifické subjekty práva, či vnútroštátna úprava upravujúca čiastkové otázky problematiky ESG (napr. na úseku nakladania s odpadmi).

²³ Pollman, Elizabeth, Corporate Social Responsibility, ESG, and Compliance. Forthcoming, Cambridge Handbook of Compliance (D. Daniel Sokol & Benjamin van Rooij eds.), Loyola Law School, Los Angeles Legal Studies, 2019. Research Paper No. 2019-35, s. 12 [online]. Dostupný na: <https://ssrn.com/abstract=3479723> [cit. 12.09.2024]

²⁴ Pagkalou, F. (2024). Exploring the relationship between corporate governance, corporate social responsibility and financial and non-financial reporting: a study of large companies in Greece. Journal

Konanie s odbornou starostlivosťou príchodom ESG v sebe subsumuje požiadavku, aby štatutárne orgány v rámci obchodných rozhodnutí hodnotili ESG riziká a zahrnuli ich ako súčasť celkového systému riadenia rizík. Štatutárny orgán je v prvom kroku povinný informovať sa o platnej legislatíve EÚ na úseku udržateľnosti (ESG), jej transpozície do vnútroštátneho právneho poriadku a oboznámiť sa s cieľmi a dlhodobými zámermi EÚ v tejto oblasti. Následne štatutárny orgán (resp. v rámci delegácie obchodného vedenia iný odborne kvalifikovaný subjekt) posúdi, či spoločnosť spĺňa kritéria vykazovania informácií o udržateľnosti podľa transponovanej úpravy CSRD a ďalších právnych aktov v oblasti ESG²⁵. Na základe uvedeného má štatutárny orgán priestor informovane nastaviť spôsob, akým implementuje faktory ESG do budúceho smerovania spoločnosti, v akej podobe sa ESG dotkne obchodného vedenia spoločnosti a aké kroky je potrebné vykonať na zabezpečenie súladu legislatívnych požiadaviek so skutočným stavom. Napríklad, štatutárny orgán je v rámci povinného vykazovania podľa CSRD povinný zabezpečiť úplný, presný, finančne efektívny a štruktúrovaný zber dát v zmysle štandardov vykazovania.

Požiadavky na vykazovanie informácií o udržateľnosti a plnenie s tým súvisiacich povinností predstavujú komplexný a široký záber dát. Za týmto účelom je možné očakávať zvýšené finančné náklady pre spoločnosť, napríklad na zaškolenie interných zamestnancov, zabezpečenie licencií k softvérom uľahčujúcim zber predmetných dát, kontrahovanie externých poradcov (napr. advokátov, audítorov), koordináciu medzi jednotlivými oddeleniami a pod.

Štatutárne orgány by mali mapovať ESG riziká (napríklad klimatické riziká, riziká spojené s porušovaním ľudských práv alebo korupciou) a prihliadať na ne počas rozhodovania. Štatutárne orgány musia zabezpečiť, že ESG faktory sú zohľadnené pri strategickom rozhodovaní a plánovaní, najmä vo vzťahu k budúcim investíciám a oslovovaním potenciálnych investorov, od ktorých možno v budúcnosti očakávať preferenciu spoločností s vyšším ESG ratingom (resp. vysokými vykazovanými ESG hodnotami).

V druhom rade, ESG regulácie sa stávajú čoraz komplexnejšími a zavádzajú priame povinnosti pre spoločnosti, ktoré štatutárny orgán nemôže ignorovať. Konanie štatutárneho orgánu smerom k udržateľnosti mohlo byť vzhľadom na s tým spojenú finančnú nákladnosť hodnotené ako v rozpore s povinnosťou lojality, predovšetkým

of Risk and Financial Management, 17(3), s. 97. [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.3390/jrfm17030097> [cit.12.09.2024]

²⁵ Napr. 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 (Nariadenie o taxonómii)

za situácie, ak maximalizácia zisku bola upravená v korporačných dokumentoch.²⁶ Legislatíva ESG stanovuje povinnosti, s ktorými objektívne právo spája sankcie a zodpovednostné následky, preto je nevyhnutné, aby štatutárne orgány zohľadňovali ESG faktory pri riadení spoločnosti.

Povinnosť lojality

Prijatie ESG legislatívy predstavuje určitý odklon od pôvodného vnímania teórie hodnoty pre akcionárov a orientuje sa aj na záujmy zainteresovaných strán. Povinnosť lojality sa tak kvalitatívne rozširuje aj o požiadavku udržateľnosti a kvantitatívne o záujmy zainteresovaných strán. Konanie štatutárneho orgánu v oblasti udržateľnosti sa stáva ľahšie „obhájiteľné“, keďže ho k uvedenému konaniu zaväzujú právne povinnosti vyplývajúce z ESG legislatívy a záväzných cieľov EÚ v oblasti klimatickej neutrality. Predmetné konanie mohlo byť v minulosti hodnotené ako v rozpore so záujmami spoločnosti, najmä na dosahovaní zisku, keďže integrácia udržateľnosti v rámci riadenia spoločnosti si vyžadovala vynakladanie značných finančných prostriedkov. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že implementácia faktorov ESG nie je nevyhnutne v rozpore so záujmom spoločnosti na dosahovaní zisku, predovšetkým v strednodobom a dlhodobom horizonte.

Vzťah medzi výkonnosťou ESG a finančnými výsledkami bol podrobený skúmaniu viacerými štúdiami, z ktorých vyplýva, že spoločnosti so silnými praktikami ESG majú tendenciu dosahovať vyššiu finančnú výkonnosť^{27 28} a znižovať podnikateľské riziko²⁹. Najviac signifikantným prispievateľom týchto efektov je pilier správy a riadenia (governance). Ukázalo sa, že: *„pilier správy a riadenia bol najvplyvnejším aspektom súhrnu ESG, ktorý poskytoval zďaleka najväčší vplyv na následnú finančnú výkonnosť spoločnosti. Jeho regresný koeficient je oveľa vyšší ako u ostatných jednotlivých pilierov a skóre ESG ako celku. Okrem toho, aj keď vplyv sociologického a environmentálneho piliera je stále v rámci zmiešaného hodnotenia, možno konštatovať, že výkonnosť ESG*

²⁶ LUKÁČKA, P. Kategória zodpovednosti a zodpovedné podnikanie v právnom prostredí Slovenskej republiky v kontexte výkonu funkcie štatutárneho orgánu spoločnosti s ručením obmedzeným. Bratislava : Wolters Kluwer s. r. o., 2019. ISBN: 978-80-571-0080-5, s. 41-42.

²⁷ Oncioiu, I., Popescu, D., Aviana, A., Șerban, A., Rotaru, F., Petrescu, M., & Marin-Pantelescu, A. (2020). The role of environmental, social, and governance disclosure in financial transparency. *Sustainability*, 12(17), s. 10. [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.3390/su12176757> [cit.12.09.2024].

²⁸ Li, X. (2024). An empirical analysis of the relationship between esg factors and corporate performance. *Highlights in Business Economics and Management*, s. 6 [online]. Dostupné na <https://doi.org/10.54097/rnw5c481> [cit. 12.09.2024]

²⁹ Zhang, Y. (2024). Impact of esg performance on enterprise risk. *Highlights in Business Economics and Management*, 29, s. 113. Dostupné na: <https://doi.org/10.54097/2w37vj62> [cit.12.09.2024].

ako celku má pozitívny vplyv na činnosť podniku.“³⁰. Ďalšia štúdia naznačuje, že „vyššia výkonnosť v oblasti zverejňovania informácií o ESG má tendenciu zvyšovať návratnosť kapitálu (ROA)“ a preto „manažmenty spoločností by mali klásť väčší dôraz na aktivity v oblasti ESG.“³¹ Pozitívny vplyv ESG na finančnú výkonnosť spoločností nemožno generalizovať, keďže závery sa líšia v závislosti od rôznych premenných, ako sú kategórie ESG, silné a slabé stránky a veľkosť spoločností.³² Vysoké hodnoty v oblasti riadenia sú však spravidla prediktorom lepšieho finančného úspechu spoločnosti čo platí, i keď v nižšej miere, aj pre ostatné ESG faktory. Uvedené štúdie naznačujú, že spoločnosti, ktoré dosahujú vysoko pozitívne hodnoty ESG, pravdepodobne dosiahnu lepšie trhové výsledky alebo vyššie úverové hodnotenie.

V kontexte výkonu funkcie štatutárneho orgánu to znamená, že napriek možným vyšším počiatočným a následne vynakladaným finančným prostriedkom bude štatutárny orgán sledovať dlhodobé záujmy spoločnosti. Investovaním do rozvoja udržateľnosti v spoločnosti štatutárny orgán s najväčšou pravdepodobnosťou zvýši vykazované hodnoty ESG (prípadne ESG rating), čo môže mať pozitívny vplyv na prílev finančného kapitálu od investorov. Totiž, investori zväčša preferujú spoločnosti s vyššími ESG hodnotami, nakoľko sú presvedčení, že lepšie ESG hodnotenie pozitívne predpovedá budúce výnosy³³. Štatutárne orgány by sa preto nemali obmedziť výlučne na dosahovanie maximalizácie zisku. V závislosti od veľkosti spoločnosti sektorové začlenenie možno preto predpokladať, že povinnosti v oblasti ESG sa stanú súčasťou fiduciárnych povinností štatutárnych orgánov. Plnením predmetných povinností štatutárnymi orgánmi spoločnosť môže dosahovať svoje strednodobé a dlhodobé ciele a konanie smerom k udržateľnosti sa tak stáva nástrojom na vytváranie hodnoty pre akcionárov.³⁴

Nevyhnutne treba dodať, že štatutárne orgány by nemali povyšovať ESG nad ostatné prvky riadenia spoločnosti. Za účelom riadneho plnenia povinnosti lojality by mal štatutárny orgán jednotlivé rozhodnutia a kroky v oblasti ESG posúdiť v celej svojej

³⁰ Lisin, A.; Kushnir, A.; Koryakov, A.G.; Fomenko, N.; Shchukina, T. Financial Stability in Companies with High ESG Scores: Evidence from North America Using the Ohlson O-Score. *Sustainability* 2022, s. 13. [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.3390/su14010479> [cit.12.09.2024].

³¹ Oncioiu, I., Popescu, D., Aviana, A., Șerban, A., Rotaru, F., Petrescu, M., & Marin-Pantelescu, A. (2020). The role of environmental, social, and governance disclosure in financial transparency. *Sustainability*, 12(17), s. 10. [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.3390/su12176757> [cit.12.09.2024].

³² Kim, S.; Li, Z. Understanding the Impact of ESG Practices in Corporate Finance. *Sustainability* 2021, s. 13. [online] Dostupné na: <https://doi.org/10.3390/su13073746> [cit.12.09.2024].

³³ Hartzmark SM, Sussman AB. 2019. Do Investors Value Sustainability? A Natural Experiment Examining Ranking and Fund Flows. *The Journal of Finance* 74(6): s. 36. [online]. Dostupné na https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3016092 [cit. 12.09.2024]

³⁴ Tamtiež.

komplexnosti s vyhodnotením potenciálnych rizík a vo vzájomnej korelácií s ostatnými záujmami spoločnosti, predovšetkým legitímnym záujmom spoločnosti a jej spoločníkov na dosahovaní zisku. Spôsob implementácie faktorov ESG do strategických plánov a plnenie cieľov v oblasti udržateľnosti bude predstavovať významný determinant toho, ako bude hodnotené konanie štatutárneho orgánu vo vzťahu k plneniu jeho fiduciárnych povinností. V súlade s povinnosťou lojality by mal štatutárny orgán reagovať pripravené požiadavky ESG implementovať strategicky v čase. Tým sa zmierni dopad na cash-flow spoločnosti a zároveň spoločnosť môže získať konkurenčnú výhodu pred ostatnými spoločnosťami.

Problém zastúpenia

Konanie a rozhodovanie štatutárneho orgánu ovplyvňujú rôzne subjektívne a objektívne okolnosti, vrátane osobných záujmov členov orgánu a vonkajších ekonomických tlakov. Štatutárny orgán môže byť často orientovaný na krátkodobé ciele, ako sú zisky a odmeny, pričom môže prehliadať dlhodobé strategické ciele spoločnosti, ako sú udržateľnosť, sociálna zodpovednosť a environmentálne záväzky, ktoré sú základnými piliermi ESG. V kombinácii s asymetriou informácií medzi štatutárnym orgánom a spoločníkmi môže vzniknúť tzv. problém zastúpenia (angl. agency problem alebo principal-agent problem), ktorý zahŕňa konflikt záujmov a s tým spojenú neochotu štatutárneho orgánu investovať do iniciatív, ktoré prinášajú dlhodobú hodnotu pre spoločnosť. Tento problém môže vyústiť do situácií, kde rozhodnutia štatutárnych orgánov nezohľadňujú ESG faktory, čo môže neskôr poškodiť reputáciu a finančné výsledky spoločnosti. V tomto smere je potrebné zamerať sa na konkrétne opatrenia, ktoré efektívne riešia problém zastúpenia.

Prvým spôsobom je dôkladný výber štatutárneho orgánu, resp. jeho členov, ktorí sú zameraní na udržateľnosť a ich záujmy tak materiálne nekolidujú so záujmami spoločnosti na udržateľnosti. Rozšírenie štatutárneho orgánu o ďalšie nezávislé osoby v rámci určitých limitov s veľkou pravdepodobnosťou prinesie výraznejší dohľad a efektívnejšie rozhodnutia v oblasti správy a riadenia, čo prispeje k zlepšeniu transparentnosti v oblasti ESG.³⁵ Ide tak o istú formu vnútornej, horizontálnej kontroly medzi jednotlivými štatutárnymi orgánmi. Niektoré štúdie dokonca

³⁵ Yang, Y., Han, J. (2023). Digital transformation, financing constraints, and corporate environmental, social, and governance performance. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 30(6) [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1002/csr.2546> [cit. 12.09.2024].

naznačujú, že rodová rozmanitosť v zložení štatutárneho orgánu pozitívne ovplyvňuje výkonnosť ESG, najmä ak ženy zastávajú výkonné funkcie.^{36 37}

Ďalším prostriedkom zmiernenia problému zastúpenia je odmeňovanie štatutárnych orgánov a vedúcich pracovníkov za dosahovanie dlhodobých kľúčových ukazovateľov výkonnosti (KPI) v oblasti ESG. Štúdie poukazujú na významné štatistické spojenie medzi zverejňovaním informácií o ESG a prepojením odmeňovania vedúcich pracovníkov s hodnotením ESG^{38 39}. Prepojenie odmeňovania štatutárneho orgánu na dlhodobé ESG výkony môže motivovať vedenie, aby prijímalo rozhodnutia, ktoré sú v súlade s dlhodobými záujmami spoločníkov, čím nemusí dôjsť k odstráneniu problému zastúpenia per se, avšak konanie štatutárneho orgánu bude k udržateľnosti smerovať v dôsledku motivácie dosiahnutia finančných odmien.

Medzi ďalšie formy eliminácie problému zastúpenia patrí napríklad vytvorenie samostatnej komisie v rámci spoločnosti, zabezpečujúcej dohľad nad dodržiavaním povinností ESG štatutárnymi orgánmi, či zapojenie spoločníkov prostredníctvom prijímania rozhodnutí na valnom zhromaždení o najzásadnejších ESG iniciatívach a stratégiách, ktoré sú pre štatutárne orgány záväzné.

ESG ako ochrana pred greenwashingom

S udržateľnosťou súvisí aj tzv. greenwashing, čo predstavuje techniku, pri ktorej spoločnosť zainteresovaným osobám prezentuje spoločnosť ako „zelenú“ s použitím ekologického marketingu s cieľom falošne presvedčiť verejnosť, že jej výrobky, ciele a politiky sú ekologické. Štatutárne orgány, ktoré v mene spoločnosti vedome používajú taktiku greenwashingu, to často robia s cieľom vytvoriť odstup od environmentálnych nedostatkov alebo nedostatkov svojich dodávateľov⁴⁰ a cielene

³⁶ Cambrea, D., Paolone, F., & Cucari, N. (2023). Advisory or monitoring role in esg scenario: which women directors are more influential in the italian context?. *Business Strategy and the Environment*, 32(7), s. 4308 [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1002/bse.3366> [cit. 12.09.2024].

³⁷ Wasiuzzaman, S., Subramaniam, V. (2023). Board gender diversity and environmental, social and governance (esg) disclosure: is it different for developed and developing nations?. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 30(5), 2145-2165. <https://doi.org/10.1002/csr.2475>

³⁸ Zhu, Chen & Liu, Xue & Chen, Dong & Yue, Yuanyuan. (2024). Executive Compensation and Corporate Sustainability: Evidence from ESG Ratings. *Heliyon*. 10. (2024), s. 14 [online]. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/381411852_Executive_Compensation_and_Corporate_Sustainability_Evidence_from_ESG_Ratings/citations [cit. 12.09.2024]

³⁹ Nabil Tamimi, Rose Sebastianelli, "Transparency among S & P 500 companies: an analysis of ESG disclosure scores", *Management Decision*, 55(8), s. 1660–1680. [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1108/MD-01-2017-0018> [cit. 12.09.2024]

⁴⁰ Akyildirim, Erdinc and Corbet, Shaen and Ongena, Steven R. G. and Oxley, Les, Greenwashing: Do Investors, Markets and Boards Really Care? (2023). *Swiss Finance Institute Research Paper No. 23-90*, s. 2, Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=4598145> [cit. 12.09.2024].

selektujú a prispôsobujú informácie o aspektoch udržateľnosti tak, aby prezentovali pozitívnejší obraz o spoločnosti oproti skutočnému stavu. Greenwashing tak predstavuje „nesúlads medzi politikou firmy v oblasti ESG (čo hovorí, že robí) a jej výsledkami v oblasti ESG (čo skutočne robí)“⁴¹. Ak štatutárny orgán formálne podporuje ESG, no nevykonáva reálne kroky k udržateľnosti alebo poskytuje zavádzajúce informácie môže dôjsť ku greenwashingu. Ide napríklad o situácie, keď štatutárne orgány majú prístup k relevantným informáciám o výsledkoch ESG, ale investorom predkladajú selektívne výstupy o ESG.

Štatutárne orgány sú viac motivované ku greenwashingu, ak má spoločnosť investorov orientovaných na ESG⁴². Štatutárny orgán týmto prístupom síce znižuje krátkodobé náklady, no zvyšuje dlhodobé riziko reputačných škôd a podkopáva dôveru investorov v dobré meno spoločnosti. Je možné, že spoločnosť (jej spoločníci) je orientovaná na udržateľnosť, ale v dôsledku asymetrie informácií nebude o greenwashingu vôbec vedieť (aj tu sa prejavuje problém zastúpenia). ESG za účelom eliminácie týchto negatívnych javov poskytuje ochranu spoločnosti a zainteresovaných strán. Ak sa ESG implementuje správne, vyžaduje transparentnosť a pravidelnú kontrolu, čo znižuje riziko greenwashingu. Pravidelné správy a nezávislé overovanie umožňujú investorom ale aj samotným spoločníkom lepšie posúdiť skutočné výkony spoločnosti v oblasti udržateľnosti a pomáhajú odhaliť falošné alebo neúplne vykazované informácie o udržateľnosti štatutárnymi orgánmi.

Balansovanie medzi zodpovednosťou a pravidlom podnikateľského úsudku

Pravidlo podnikateľského úsudku („Business Judgment Rule“, ďalej len „BJR“) predstavuje ochranu (safe harbour) štatutárnych orgánov, umožňujúcu právo na tzv. poctivú chybu v rozhodovaní (honest-error)⁴³, ktorá chráni štatutárne orgány pred zodpovednosťou⁴⁴ ⁴⁵, ak rozhodnutia vychádzali z informovaného základu a štatutárny orgán konal v dobrej viere, že koná v záujme spoločnosti a všetkých jej spoločníkov⁴⁶.

⁴¹ Barrymore, Nathan, Green or Greenwashing? How Manager and Investor Preferences Shape Firm Strategy. (2022), s. 6 [online]. Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=4555581> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4555581> [cit. 12.09.2024].

⁴² Tamtiež.

⁴³ PATAKYOVÁ, M., DURAČINSKÁ, J. - Limited liability company in Slovakia: current problems faced - In: Central European journal of comparative law [elektronický dokument], roč. 1, č. 1, 2020 ; s. 187.

⁴⁴ EISENBERG, M. A. The Duty of Care of Corporate Directors and Officers, 51 U. PITT. L. Rev, 1990. s 960.

⁴⁵ CLARK, R. C. Firemní právo. Praha : Victoria Publishing, 1992, s. 173.

⁴⁶ § 135 ods. 3 prvá veta a 194 ods. 7 prvá veta ObZ

Ak spoločnosti prostredníctvom štatutárnych orgánov dlhodobo uplatňovali rozhodovaciu voľnosť s cieľom maximalizácie zisku, zavedenie ESG regulácií vyvoláva zásadnú zmenu. Povinnosti v oblasti ESG sa stávajú nevyhnutnou súčasťou riadenia spoločnosti, ktoré nemôžu byť viac „skryté“ pod pravidlom podnikateľského úsudku. Štatutárne orgány sú povinné nielen zohľadniť ESG faktory pri rozhodovaní, ale priamo ich implementovať. Ak si spoločnosť nesplní povinnosti uložené právnymi predpismi z dôvodu porušenia povinností štatutárneho orgánu v oblasti ESG, spoločnosť má právo podať žalobu o náhradu škody voči štatutárnemu orgánu. Dôvodom poskytnutia súdnej ochrany by bola skutočnosť, že štatutárny orgán v rámci výkonu svojej funkcie nepostupoval v súlade s odbornou starostlivosťou a povinnosťou lojality a nesplnil povinnosti, ktoré spoločnosti vyplývajú z ESG legislatívy. Ak neboli zo strany spoločnosti splnené povinnosti priamo stanovené právnymi predpismi, pravidlo BJR nemôže predstavovať účinnú procesnú obranu štatutárneho orgánu⁴⁷, pretože značná časť aspektov ESG už nie sú vecou ich osobného rozhodnutia, ale právnou povinnosťou. Uvedené platí aj za situácie, ak pri výbere spôsobu splnenia povinnosti konal informovane a v súlade so záujmami spoločnosti a jej spoločníkov. Na základe uvedeného možno konštatovať, že „cesta“ do bezpečného prístavu sa pre štatutárne orgány prijatou ESG legislatívou zužuje.

Štatutárne orgány majú určitý „manévrovací priestor“ v tom zmysle, že po splnení povinných právnych predpisov týkajúcich sa ESG môžu (a sú povinní) rozhodovať, ako konkrétne zohľadnia tieto faktory v rámci korporátneho riadenia a akým spôsobom budú dosahovať jednotlivé ciele v oblasti udržateľnosti. Tento priestor im umožňuje vyvážiť rôzne záujmy a faktory, ako sú napríklad krátkodobé a dlhodobé ciele spoločnosti, rizikovosť, ziskovosť, spoločenský vplyv či ekologické záväzky. Ak uvedené rozhodnutia o spôsobe implementácie ESG faktorov budú založené na informovanom základe a v súlade s najlepším záujmom spoločnosti a spoločníkov, štatutárne orgány budú pravidlom podnikateľského úsudku chránené.

Záver

V súčasnej právnej a podnikateľskej praxi v Slovenskej republike získavajú faktory ESG čoraz väčší význam nielen v oblasti korporátnej zodpovednosti, ale aj v rámci povinností štatutárnych orgánov. ESG regulácie už nepredstavujú iba dobrovoľné usmernenia, ale pevné právne rámce, ktoré zásadným spôsobom ovplyvňujú výkon fiduciárnych povinností. Povinnosť starostlivosti a povinnosť lojality voči spoločnosti

⁴⁷ CSACH, Kristián. Povinnosti členov orgánov obchodnej spoločnosti a súkromnoprávne následky ich porušenia (1. časť). In *Súkromné právo : recenzovaný časopis zameraný na otázky aplikačnej praxe*. - Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019. ISSN 1339-8652, 2019, roč. 5, č. 5, s. 3 [online]. Dostupné na: <https://www.legalis.sk/sk/casopis/sukromne-pravo/povinnosti-clenov-organov-obchodnej-spolocnosti-a-sukromnopravne-nasledky-ich-porusenia-1-cast.m-1138.html> [cit. 12.09.2024].

je potrebné interpretovať v širšom kontexte, zahŕňajúc zohľadnenie environmentálnych, sociálnych a riadiacich faktorov. Z analýzy vyplýva, že zanedbanie ESG povinností môže viesť k právnym dôsledkom a reputačným škodám, kým dôsledná implementácia týchto noriem môže priniesť dlhodobé finančné výhody a zvýšenie dôveryhodnosti spoločností. Okrem toho regulácie zužujú uplatnenie pravidla podnikateľského úsudku, čím obmedzujú voľnosť štatutárnych orgánov v rozhodovaní, pokiaľ ide o splnenie zákonných požiadaviek. Je preto nevyhnutné, aby štatutárne orgány efektívne začlenili ESG faktory do strategických plánov spoločnosti, čím nielen zabezpečia súlad s právnymi predpismi, ale aj posilnia svoju pozíciu na trhu a prilákajú nových investorov. Štatutárne orgány majú po splnení povinných ESG predpisov stále priestor rozhodovať, ako konkrétne zohľadnia tieto faktory v rámci korporátneho riadenia a akým spôsobom dosiahnu ciele udržateľnosti. Ak sú tieto rozhodnutia informované a v najlepšom záujme spoločnosti a spoločníkov, budú chránené pravidlom podnikateľského úsudku. ESG zohľadňuje aj záujmy zainteresovaných strán a hodnota pre akcionárov (shareholder value) sa v nadväznosti na uvedené okrem záujmov akcionárov na zisku rozšírila aj o záujmy investorov, zamestnancov a iných zainteresovaných strán.

Zoznam použitej literatúry

1. Akyildirim, Erdinc, Corbet, Shaen, Ongena, Steven R. G., & Oxley, Les. Greenwashing: Do Investors, Markets and Boards Really Care? (2023). Swiss Finance Institute Research Paper No. 23-90, s. 2, [online]. Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=4598145> [cit. 12.09.2024].
2. Barrymore, Nathan. Green or Greenwashing? How Manager and Investor Preferences Shape Firm Strategy. (2022), s. 6 [online]. Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=4555581> [cit. 12.09.2024].
3. Cambrea, D., Paolone, F., & Cucari, N. (2023). Advisory or monitoring role in ESG scenario: which women directors are more influential in the Italian context? *Business Strategy and the Environment*, 32(7), s. 4308 [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1002/bse.3366> [cit. 12.09.2024].
4. Clark, R. C. *Firemní právo*. Praha: Victoria Publishing, 1992, s. 173.
5. CSACH, Kristián. Povinnosti členov orgánov obchodnej spoločnosti a súkromnoprávne následky ich porušenia (1. časť). In *Súkromné právo: recenzovaný časopis zameraný na otázky aplikačnej praxe*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2019. ISSN 1339-8652, roč. 5, č. 5, s. 3 [online]. Dostupné na: <https://www.legalis.sk/sk/casopis/sukromne-pravo/povinnosti-clenov-organov-obchodnej-spolocnosti-a-sukromnopravne-nasledky-ich-porusenia-1-cast.m-1138.html> [cit. 12.09.2024].
6. Delegovaný akt Európskej komisie č. 2023/2772 zo dňa 31. júla 2023.

7. DURAČINSKÁ, J. Povinnosť lojality (fiduciárne povinnosti) spoločníkov kapitálových spoločností. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2020. ISBN: 978-80-571-0224-3, s. 16.
8. DURAČINSKÁ, J. Riadenie spoločnosti v kríze. In: Riadenie a kontrola v obchodných spoločnostiach v kontexte s vývojom v práve EÚ: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2016. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2016. ISBN 978-80-7160-427-3, s. 5.
9. EISENBERG, M. A. The Duty of Care of Corporate Directors and Officers, 51 U. PITT. L. Rev, 1990. s 960.
10. European Sustainability Reporting Standards (ESRS).
11. Hartzmark, S. M., Sussman, A. B. Do Investors Value Sustainability? A Natural Experiment Examining Ranking and Fund Flows. *The Journal of Finance*, 74(6): s. 36 [online]. Dostupné na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3016092 [cit. 12.09.2024].
12. Hoffman, Richard. Corporate social responsibility in the 1920s: An institutional perspective. *Journal of Management History*, (2007), s. 63-64 [online]. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/241213324_Corporate_social_responsibility_in_the_1920s_An_institutional_perspective [cit. 10.09.2024].
13. Keay, A. (2010). Getting to grips with the shareholder value theory in corporate law. *Common Law World Review*, 39(4), s. 362 [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1350/clwr.2010.39.4.0211> [cit. 10.09.2024].
14. Kim, S., & Li, Z. Understanding the Impact of ESG Practices in Corporate Finance. *Sustainability*, 2021, s. 13 [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.3390/su13073746> [cit. 12.09.2024].
15. Li, X. (2024). An empirical analysis of the relationship between ESG factors and corporate performance. *Highlights in Business Economics and Management*, s. 6 [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.54097/rnw5c481> [cit. 12.09.2024].
16. Lisin, A., Kushnir, A., Koryakov, A.G., Fomenko, N., & Shchukina, T. Financial Stability in Companies with High ESG Scores: Evidence from North America Using the Ohlson O-Score. *Sustainability*, 2022, s. 13 [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.3390/su14010479> [cit. 12.09.2024].
17. LUKÁČKA, P. Kategória zodpovednosti a zodpovedné podnikanie v právnom prostredí Slovenskej republiky v kontexte výkonu funkcie štatutárneho orgánu spoločnosti s ručením obmedzeným. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2019. ISBN: 978-80-571-0080-5, s. 41-42.
18. Nabil Tamimi, Rose Sebastianelli. Transparency among S & P 500 companies: an analysis of ESG disclosure scores. *Management Decision*, 55(8), s. 1660–1680

[online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1108/MD-01-2017-0018> [cit. 12.09.2024].

19. Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 14.09.2023, sp. zn. 5Obdo/7/2023
20. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2089 (7), delegované nariadenia Komisie (EÚ): 2020/1816 (8), (EÚ) 2020/1817 (9) a (EÚ) 2020/1818 (10).
21. 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.
22. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1119 z 30. júna 2021, ktorým sa stanovuje rámec na dosiahnutie klimatickej neutrality a menia nariadenia (ES) č. 401/2009 a (EÚ) 2018/1999 (európsky právny predpis v oblasti klímy).
23. Oncioiu, I., Popescu, D., Aviana, A., Şerban, A., Rotaru, F., Petrescu, M., & Marin-Pantelescu, A. (2020). The role of environmental, social, and governance disclosure in financial transparency. *Sustainability*, 12(17), s. 10 [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.3390/su12176757> [cit. 12.09.2024].
24. Pagkalou, F. (2024). Exploring the relationship between corporate governance, corporate social responsibility and financial and non-financial reporting: a study of large companies in Greece. *Journal of Risk and Financial Management*, 17(3), s. 97 [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.3390/jrfm17030097> [cit. 12.09.2024].
25. PATAKYOVÁ, M., & DURAČINSKÁ, J. Limited liability company in Slovakia: current problems faced. In: *Central European journal of comparative law [elektronický dokument]*, roč. 1, č. 1, 2020, s. 187.
26. Pollman, Elizabeth. Corporate Social Responsibility, ESG, and Compliance. Forthcoming, *Cambridge Handbook of Compliance* (D. Daniel Sokol & Benjamin van Rooij eds.), Loyola Law School, Los Angeles Legal Studies, 2019. Research Paper No. 2019-35, s. 12 [online]. Dostupný na: <https://ssrn.com/abstract=3479723> [cit. 12.09.2024].
27. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2013/34/EÚ o ročných účtovných závierkach, konsolidovaných účtovných závierkach a súvisiacich správach určitých druhov podnikov, ktorou sa mení smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/43/ES a zrušujú smernice Rady 78/660/EHS a 83/349/EHS.
28. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2014/95/EÚ z 22. októbra 2014, ktorou sa mení smernica 2013/34/EÚ, pokiaľ ide o zverejňovanie nefinančných informácií a informácií týkajúcich sa rozmanitosti niektorými veľkými podnikmi a skupinami.

29. 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.
30. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1760 z 13. júna 2024 o náležitej starostlivosti podnikov v oblasti udržateľnosti a o zmene smernice (EÚ) 2019/1937 a nariadenia (EÚ) 2023/2859.
31. Wasiuzzaman, S., & Subramaniam, V. (2023). Board gender diversity and environmental, social and governance (ESG) disclosure: is it different for developed and developing nations? *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 30(5), 2145-2165 [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1002/csr.2475>.
32. Yang, Y., & Han, J. (2023). Digital transformation, financing constraints, and corporate environmental, social, and governance performance. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 30(6) [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1002/csr.2546> [cit. 12.09.2024].
33. Zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov.
34. Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov.
35. Zhang, Y. (2024). Impact of ESG performance on enterprise risk. *Highlights in Business Economics and Management*, 29, s. 113 [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.54097/2w37vj62> [cit. 12.09.2024].
36. Zhu, Chen, Liu, Xue, Chen, Dong, & Yue, Yuanyuan. (2024). Executive Compensation and Corporate Sustainability: Evidence from ESG Ratings. *Heliyon*, 10(2024), s. 14 [online]. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/381411852_Executive_Compensation_and_Corporate_Sustainability_Evidence_from_ESG_Ratings/citations [cit. 12.09.2024].

Kontaktné údaje

JUDr. Peter Šikulínek

sikulinec2@uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra obchodného práva a hospodárskeho práva

OBSTARÁVANIE V OBRANNOM PRIEMYSLE - VPLYV EURÓPSKEJ LEGISLATÍVY

PROCUREMENT IN THE DEFENCE INDUSTRY - THE IMPACT OF EUROPEAN LEGISLATION

Viktória Andrásiová¹ -

Abstrakt: Obstarávanie v obrannom priemysle predstavuje komplexný proces, ktorý je zásadný pre bezpečnosť a efektívnosť ozbrojených síl. Pozornosť si zaslúži obzvlášť v kontexte aktuálnej situácie s ohľadom na vojenský konflikt za našimi hranicami. Tento proces je výrazne ovplyvnený európskou legislatívou, ktorá sa snaží harmonizovať pravidlá medzi členskými štátmi Európskej únie a zabezpečiť transparentnosť, efektívnosť a rovnosť prístupu v rámci spoločného trhu. Príspevok sa zameriava na analýzu hlavného legislatívneho rámca, ako je Smernica 2009/81/ES o obstarávaní v oblasti obrany a bezpečnosti, a na jej implementáciu v členských štátoch. V príspevku hodnotíme dopady tejto legislatívy na procesy verejného obstarávania, konkurencieschopnosť obranného priemyslu a spoluprácu medzi štátmi EÚ.

Kľúčové slová: obranný priemysel, obstarávanie, európska legislatíva

Abstract: Procurement in the defence industry is a complex process that is fundamental to the security and effectiveness of the armed forces. It particularly deserves attention in the context of the current situation regarding the military conflict beyond our borders. This process is heavily influenced by European legislation, which seeks to harmonise the rules between the Member States of the European Union and to ensure transparency, efficiency, and equality of access within the common market. This paper focuses on the analysis of the main legislative framework, such as Directive 2009/81/EC on defence and security procurement, and its implementation in the Member States. The paper assesses the impact of this legislation on public procurement processes, the competitiveness of the defence industry and cooperation between EU countries.

Key words: defence industry, procurement, European legislation

¹ Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Úvod

Obstarávanie v obrannom priemysle predstavuje jednu z kľúčových oblastí, ktorá priamo ovplyvňuje schopnosť štátov zabezpečiť svoju bezpečnosť a zlepšiť vojenské kapacity. Tento proces je nesmierne zložitý a náročný, nakoľko zahŕňa nielen splnenie technických a kvalitatívnych požiadaviek, ale aj dodržiavanie prísnych právnych predpisov. V kontexte Európskej únie je obstarávanie v tejto oblasti výrazne ovplyvnené snahou harmonizovať pravidlá medzi jednotlivými členskými štátmi. Smernica 2009/81/ES, ktorá upravuje obstarávanie v oblasti obrany a bezpečnosti, predstavuje základný legislatívny rámec pre túto harmonizáciu, pričom kladie dôraz na transparentnosť, efektívnosť a zabezpečenie rovnakého prístupu pre všetkých účastníkov trhu.

Súčasný stav a európska právna úprava obstarávania s ohľadom na obranný priemysel a bezpečnostnú situáciu krajín

Súčasná geopolitická situácia, najmä vojenský konflikt v blízkosti hraníc Európskej únie, zdôrazňuje dôležitosť efektívneho a rýchleho obstarávania obranných výrobkov a technológií. Bezpečnostnú situáciu vnímame v dvoch rovinách: riziko a ohrozenie. Riziko znamená potencionálne ohrozenie bezpečnosti, či už krajiny alebo samotnej EÚ ako takej. Riziko je spravidla objektívne podmienené a bez zmeny ho nie je možné vylúčiť, to zn. že pretrváva. Ohrozenie na druhú stranu klasifikujeme ako potencionálnu krízu, ktorú je možné vyriešiť použitím sily, kde je možné predpokladať eskaláciu do ozbrojeného alebo neozbrojeného konfliktu. Spravidla ide o tieto fázy: bezpečnostné riziko, ohrozenie bezpečnosti, kríza, neozbrojený / ozbrojený konflikt a poslednou fázou je vojna.² V takýchto situáciách je potrebné, aby procesy verejného obstarávania v oblasti obrany nielen reagovali na aktuálne hrozby, ale aj zabezpečili dlhodobú udržateľnosť a konkurencieschopnosť európskeho obranného priemyslu. Jedným z najvýznamnejších legislatívnych predpisov na európskej úrovni je SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY 2009/81/ES z 13. júla 2009 o koordinácii postupov pre zadávanie určitých zákaziek na práce, zákaziek na dodávku tovaru a zákaziek na služby verejnými obstarávateľmi alebo obstarávateľmi v oblastiach obrany a bezpečnosti a o zmene a doplnení smerníc 2004/17/ES a 2004/18/ES (ďalej len „Smernica 2009/81/ES“) a jej implementácia v rôznych členských štátoch EÚ.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/81/ES predstavuje dôležitý legislatívny akt Európskej únie, ktorého cieľom je koordinovať a harmonizovať postupy pri zadávaní zákaziek na práce, dodávku tovaru a služby v oblastiach obrany

²KOBLEN I., SZABO S., BUČKA P. *Obranné spôsobilosti, výskum, vyzbrojovanie a obranný priemysel v kontexte európskej spolupráce*. Akadémia ozbrojených síl generála M.R. Štefánika, Liptovský Mikuláš 2011. s. 19 ISBN 978-80-8040-432-1

a bezpečnosti. Táto smernica má za cieľ riešiť špecifické potreby verejného obstarávania v týchto oblastiach, ktoré sa vyznačujú vysokou citlivosťou, komplexnosťou a strategickým významom pre bezpečnosť členských štátov Európskej únie.³

Pred prijatím smernice 2009/81/ES neexistovali v EÚ jednotné pravidlá pre verejné obstarávanie v oblastiach obrany a bezpečnosti. To viedlo k situácii, v ktorej mnohé členské štáty uplatňovali výnimky z bežných pravidiel verejného obstarávania podľa článku 346 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), ktorý umožňuje členským štátom prijímať opatrenia na ochranu ich základných bezpečnostných záujmov.⁴ Tento prístup však často viedol k nedostatočnej transparentnosti a otvorenosti trhov, čo malo za následok obmedzenie hospodárskej súťaže a menšiu efektivitu verejného obstarávania.

Smernica 2009/81/ES bola prijatá s cieľom odstrániť tieto problémy a zabezpečiť rovnováhu medzi potrebou chrániť národné bezpečnostné záujmy a požiadavkou na efektívne, transparentné a konkurencieschopné obstarávanie na úrovni EÚ. Zameriava sa na harmonizáciu pravidiel pre zadávanie verejných zákaziek, pričom rešpektuje špecifické bezpečnostné požiadavky a potreby členských štátov.

Oblasti pôsobnosti

Smernica sa vzťahuje na zákazky, na práce, dodávky tovaru a služby, ktoré sú určené pre obranné a bezpečnostné účely.⁵

Napriek harmonizácii verejného obstarávania smernica umožňuje členským štátom uplatniť výnimky na základe článku 346 ZFEÚ, pokiaľ je to nevyhnutné na ochranu ich základných bezpečnostných záujmov. Smernica však obmedzuje tieto výnimky na nevyhnutné prípady, čím sa znižuje riziko nadmerného využívania výnimiek na úkor transparentnosti a hospodárskej súťaže. Európska komisia v tomto smere vykonáva aj pravidelné kontroly (aktuálne napríklad prebieha kontrola v ČR v súvislosti s medzivládnu dohodou na nákup amerických vrtuľníkov Venom a Viper⁶).

³ SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY 2009/81/ES z 13. júla 2009 o koordinácii postupov pre zadávanie určitých zákaziek na práce, zákaziek na dodávku tovaru a zákaziek na služby verejnými obstarávateľmi alebo obstarávateľmi v oblastiach obrany a bezpečnosti a o zmene a doplnení smerníc 2004/17/ES a 2004/18/ES

⁴ Článok 346 ods. 1: Ustanovenia zmlúv nebránia použitiu nasledujúcich pravidiel: a) žiaden členský štát nie je povinný poskytovať informácie, ktorých sprístupnenie odporuje podľa jeho názoru základným záujmom jeho bezpečnosti; b) každý členský štát môže prijať opatrenia, ktoré pokladá za nevyhnutné na ochranu základných záujmov vlastnej bezpečnosti a ktoré sú späté s výrobou zbraní, munície a bojového materiálu alebo obchodu s nimi; tieto opatrenia nesmú nepriaznivo ovplyvniť podmienky hospodárskej súťaže na vnútornom trhu výrobkov, ktoré nie sú určené zvlášť na vojenské účely.

⁵ Pozri čl. 2 Rozsah pôsobnosti Smernice 2009/81/ES

⁶ Eurokomisia začala konanie voči Českej republike pre nezrovnalosti pri nákupe vojenských vrtuľníkov. In: Štandard. Dostupné: <https://standard.sk/562327/eurokomisia-zacala-konanie-voci-ceskej-republike-pre-nezrovnalosti-pri-nakupe-vojenskych-vrtulnikov> Cit. 20.10.2024

Smernica obsahuje taktiež ustanovenia na ochranu citlivých informácií, ktoré sú dôležité pre národnú bezpečnosť. Obstarávatelia môžu vyžadovať, aby uchádzači dodržali prísne bezpečnostné požiadavky, vrátane pravidiel na zaobchádzanie s utajovanými skutočnosťami a zabezpečenia dôvernosti informácií počas a po ukončení obstarávacieho procesu. Napríklad v prípadoch obstarávaní zo strany spravodajských služieb alebo obstarávaní pre všetky druhy spravodajských činností vrátane aktivít kontrarozvedky, ako je uvedené nižšie.

Smernica podporuje cezhraničnú spoluprácu v rámci verejného obstarávania, čím sa otvárajú možnosti pre spoločné projekty v oblasti obrany a bezpečnosti medzi viacerými členskými štátmi. Tieto spoločné projekty môžu zahŕňať vývoj a výrobu nových obranných systémov, čo prispieva k posilneniu európskej obrannej technologickej a priemyselnej základne (EDTIB).

Európska únia v tomto smere, okrem prijatia Smernice 2009/81/ES vytvorila aj EDA – European Defence Agency (Európska obranná agentúra)⁷ za účelom pomôcť svojim členom spoločne nakupovať, vyvíjať a prevádzkovať nové prostriedky. EDA bola vytvorená v roku 2004 na podporu spolupráce v oblasti obrany v EÚ.⁸

Transpozícia smernice do právneho poriadku SR

Transpozícia Smernice 2009/81/ES do slovenského právneho poriadku bola realizovaná prostredníctvom Zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní (ďalej len „Zákon o VO“), ktorý upravuje postupy pri verejnom obstarávaní, vrátane špecifických oblastí, ako je obrana a bezpečnosť. Tento zákon zohľadňuje európske pravidlá uvedené v smernici, s cieľom harmonizovať procesy verejného obstarávania na národnej úrovni a zároveň zabezpečiť ochranu národných bezpečnostných záujmov.

Konkrétne vplyv smernice môžeme vidieť najmä v § 1, kde nachádzame výnimky, na ktoré sa zákon nevzťahuje. Tento postup znamená, že pôsobnosť zákona je definovaná negatívne, teda určením toho, na čo sa nevzťahuje. Nemožno to však vnímať ako absolútnu normu, pretože s ohľadom na právne definície zákazky a verejného obstarávania a v súlade s európskymi smernicami existuje viac situácií, kde určité transakcie nebudú regulované zákonom, aj keď zdanlivo obsahujú prvky, ktoré sú pre zákazky charakteristické. Európska únia však zdôrazňuje, že výklad výnimiek treba vnímať reštriktívne.⁹

Výnimky v oblasti obrany a bezpečnosti začínajú od § 1 písm. w), inak tento odsek nazývaný aj spravodajské výnimka. Niektoré zákazky v oblasti obrany a bezpečnosti

⁷ Pozri <https://eda.europa.eu/home>

⁸KOBLEN, I., SZABO, S., BUČKA, P. *Obranné spôsobilosti, výskum, vyzbrojovanie a obranný priemysel v kontexte európskej spolupráce*. Akadémia ozbrojených síl generála M.R. Štefánika, Liptovský Mikuláš, 2011. s. 32-34 ISBN 978-80-8040-432-1

⁹ Pozri vec C-19/13, Fastweb, bod 40

sú také citlivé, že aj napriek existencii Smernice 2009/81/ES nie je vhodné ju uplatňovať. Týka sa to obstarávaní spravodajských služieb alebo aktivít spojených s kontrarozviedkou, ktoré definujú členské štáty. Taktiež ide o nákupy s vysokým stupňom utajenia, ako napríklad ochrana hraníc, boj proti terorizmu, dekódovanie alebo utajené činnosti bezpečnostných zložiek. Tieto prípady si vyžadujú špeciálne zaobchádzanie kvôli ich citlivosti.¹⁰

Dôležitá výnimka podľa písm. z) sa vzťahuje na medzinárodné zmluvy s iným štátom, pričom aspoň jeden musí byť mimo EÚ. Verejné obstarávanie musí byť riadené pravidlami zmluvy, nie tými, ktoré z nej nevyplývajú. Otázkou je, či sa táto výnimka týka aj iných subjektov ako štátu, keďže takéto zmluvy zvyčajne zaväzujú len štát. Cieľom výnimky je však zabezpečiť jej účinnosť pre všetky subjekty verejného obstarávania. Výkladom ustanovenia je možné vyvodiť, že by bolo možné ju uplatniť aj pri štátnych zbrojárskych spoločnostiach.¹¹

V súčasnosti je veľmi rozšírená výnimka pre zadávanie zákaziek vládny orgánom iných štátov, ako to definuje písm. ab). Táto výnimka umožňuje, aby sa zákazky v oblasti obrany a bezpečnosti medzi vládami vyňali z pôsobnosti Smernice 2009/81/ES. Takéto zákazky môžu zahŕňať vojenské vybavenie, práce či služby, ktoré sú priamo spojené s vojenskými účelmi alebo citlivými operáciami. Národná bezpečnosť, ktorá zostáva v rukách členských štátov, hrá kľúčovú úlohu v tejto výnimke. Napríklad, pre obstarávanie vojenských technológií alebo pre zabezpečenie interoperability s vojenskými partnermi, ako sú spojenci NATO, je nevyhnutné, aby vlády zadávali zákazky priamo iným vládny subjektom. Podľa článku 13 písm. f) Smernice 2009/81/ES sa takéto zákazky týkajú dodávok citlivého vybavenia a služieb s nimi priamo spojenými. Smernica 2014/23 v článku 10 ods. 6 písm. c) tiež vyňala koncesie udeľované medzi vládami, ktoré sa týkajú výstavby alebo služieb pre vojenské účely alebo citlivé operácie. Táto výnimka sa sústreďuje na vzťahy medzi vládnymi orgánmi a na zabezpečenie, že citlivé zákazky sú chránené pred verejnými výberovými konaniami, pričom tieto zákazky môžu byť udelené bez ohľadu na ich hodnotu. Napríklad, pri veľkých zbrojárskych projektoch, kde dôvernosť a národná bezpečnosť zohrávajú zásadnú úlohu, ako je nákup vojenskej techniky medzi štátmi NATO, je tento typ výnimky kľúčový.¹²

Táto výnimka sa však netýka všetkých typov zákaziek, ale len tých, ktoré jasne spadajú pod pôsobnosť článku 13 písm. f) Smernice 2009/81/ES a článku 10 ods. 6 písm. c) Smernice 2014/23.

¹⁰ AZUD, J., PLAVÁKOVÁ, L., BARTOŠ, P. *Zákon o verejnom obstarávaní. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2019.

¹¹ Ref. 9

¹² Pozri OZNÁMENIE KOMISIE Usmernenie k zadávaniu zákaziek medzi vládami v oblasti obrany a bezpečnosti [článok 13 písm. f) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/81/ES]

Aj SR využila túto výnimku v posledný rokoch napr. s USA sme uzavreli G2G dohodu o nákupe stíhačiek F-16.¹³ Taktiež G2G dohodu so Švédskym kráľovstvom zastúpeným Švédskou správou obranného materiálu o spolupráci na Pásových bojových vozidlách.¹⁴ Alebo významný G2G kontrakt s vládou Fínskej republiky o akvizícii bojových obrnených vozidiel 8x8.¹⁵ Je možné očakávať, že v SR v najbližšom období uzatvorí aj významnú G2G dohodu s vládou štátu Izrael na nákup protivzdušnej obrany.¹⁶ Na predmetné spôsoby obstarávania sa nájde veľa názorov, ktoré ich podporujú ale aj naopak také, ktoré naznačujú zneužitie predmetného spôsobu obstarania. Slovensko, resp. Ministerstvo obrany SR v každej zo zmlúv zakotvilo aj povinnosť zapojenia slovenského priemyslu v určitej percentuálnej hodnote zo sumy celkovej dohody. Práve zapojenie domáceho priemyslu v súčasnosti preveruje európska komisia u našich susedov, v kontrakte G2G s USA pre možné porušenie princípu nediskriminácie, rovného zaobchádzania a transparentnosti. Viaceré štáty s napätím očakávajú výsledok daného prešetrenia. Rovnako tak aj náš Úrad pre verejné obstarávanie opakovane vykonáva kontroly, práve najvyšší objem pokút bol uložený za najzávažnejšie porušenie spočívajúce v neuplatnení respektíve obídení zákona o verejnom obstarávaní. Na druhom mieste je správny delikt porušenia princípov verejného obstarávanie (najmä princíp transparentnosti).¹⁷

Výnimky z verejného obstarávania, ktoré sú upravené a transponované § 1 zákona o verejnom obstarávaní, umožňujú štátu flexibilne reagovať na špecifické potreby v oblasti obrany a bezpečnosti, pričom zohľadňujú citlivosť týchto zákaziek. Tieto výnimky sú nevyhnutné pre ochranu národných bezpečnostných záujmov, najmä v prípadoch, kde by štandardné postupy verejného obstarávania mohli ohroziť bezpečnosť alebo dôvernosť informácií.

Piata časť zákona implementuje Smernicu 2009/81/ES a upravuje postupy pri zadávaní zákaziek v obrane a bezpečnosti. Podobne ako pri nadlimitných koncesiách, platia tu všeobecné zásady verejného obstarávania, pokiaľ zákon nestanovuje inak.¹⁸

¹³ Slovensko podpísalo kontrakty na nákup stíhačiek F-16. In: Úrad vlády SR. Dostupné na: <https://www.vlada.gov.sk/slovensko-podpisalo-kontrakty-na-nakup-stihaciek-f-16/>

Cit. 15.9.2024

¹⁴ Pozri <https://www.crz.gov.sk/zmluva/7235822/>

¹⁵ Pozri <https://www.crz.gov.sk/zmluva/6886944/>

¹⁶ Pozri UZNESENIE VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY č. 519 z 28. augusta 2024

¹⁷ BLAŽO, O. *Kvantifikácia pokút uložených za porušenie predpisov vo verejnom obstarávaní*. In: zefektívnenie právnej úpravy verejného obstarávania a jej aplikácie v kontexte práva európskej únie. 1. vyd. –Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020. s. 58-62

¹⁸ AZUD, J., PĽAVÁKOVÁ, L., BARTOŠ, P. *Zákon o verejnom obstarávaní. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2019.

Dopad smernice na členské štáty a obranný priemysel

Vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že Smernica 2009/81/ES mala významný vplyv na procesy verejného obstarávania v oblasti obrany a bezpečnosti v rámci EÚ. Zlepšila transparentnosť, posilnila hospodársku súťaž a znížila riziko protekcionizmu, ktorý pred jej prijatím dominoval v mnohých členských štátoch. Pre obranný priemysel to prinieslo väčšie príležitosti na účasť v cezhraničných projektoch, čo vedie k inováciám a efektívnejšiemu využívaniu verejných zdrojov.

Zároveň však smernica čelí určitým výzvam, ako sú obmedzenia vyplývajúce z národných bezpečnostných záujmov či problémy s aplikáciou výnimiek podľa článku 346 ZFEÚ. Jej úspech závisí od schopnosti členských štátov zabezpečiť rovnováhu medzi národnými záujmami a spoločnými európskymi cieľmi v oblasti obrany a bezpečnosti. Uvedený problém sme naznačili aj vyššie v časti transpozície smernice do právneho poriadku SR.

Smernica 2009/81/ES výrazne ovplyvnila členské štáty EÚ a ich zbrojársky priemysel, pričom jej cieľom bolo zvýšiť transparentnosť a konkurencieschopnosť pri verejných zákazkách v oblasti obrany. Prispela k zvýšeniu konkurencie, napr. pred smernicou mali členské štáty tendenciu zadávať zákazky domácim firmám, čím obmedzovali medzinárodnú súťaž. Smernica priniesla otvorenie trhov pre zahraničných dodávateľov a zvýšenie konkurencie v tendroch. V zmysle toho sa však vedú, čo raz väčšie diskusie o tom, či by si štáty nemali skôr budovať svoju samostatnosť v obrannom priemysle a podporovať predovšetkým výrobcov domácich za účelom udržania a budovania kapacít pre svoje vlastné armádne potreby. Ako príklad momentálne slúži Rusko, ktoré je závislé „samé od seba“, vo svete má už len zopár krajín, ktoré mu vyjadrujú podporu a pomoc vo vojenskom konflikte. Uvedené by však obmedzovala slobodný prístup na trh, čo je v rozpore s princípmi EÚ.

Na základe skúseností a aktuálnej bezpečnostnej situácie však môžeme jednoznačne konštatovať, že pre oblasť obrany a bezpečnosti sa vďaka smernici jednoznačne zjednodušil postup verejných obstarávaní, čím sa skrátili lehoty a znížila administratívna záťaž pri niektorých špecifických zákazkách.

Celkovo smernica prispela k vyššej integrácii európskeho obranného trhu, ale zároveň poskytla členským štátom možnosť flexibilne chrániť svoje strategické záujmy. Do budúca však môžeme očakávať diskusie na najvyšších úrovniach o tom, ako zabezpečiť a podporiť domáci priemysel, toho – ktorého členského štátu, vzhľadom na aktuálne bezpečnostné výzvy.

Záver

Smernica 2009/81/ES významne prispela k harmonizácii verejného obstarávania v oblasti obrany a bezpečnosti v rámci Európskej únie. Zabezpečila väčšiu transparentnosť, posilnila hospodársku súťaž a umožnila cezhraničnú spoluprácu

medzi členskými štátmi. Táto smernica podporila efektívnejšie využívanie verejných zdrojov a vytvorila príležitosti pre menšie firmy zúčastniť sa na veľkých obranných projektoch.

Na druhej strane však smernica ponecháva členským štátom možnosť uplatniť výnimky, keď sú ohrozené národné bezpečnostné záujmy, čím si štáty zachovávajú kontrolu nad strategickými oblasťami. Hoci sa zvýšila transparentnosť, niektoré krajiny naďalej využívajú Government-to-Government (G2G) dohody na obchádzanie postupov verejného obstarávania, čo im umožňuje flexibilnejšie a efektívnejšie získavať vojenské vybavenie. Otázkou ostáva, či uvedené postupy skutočne naplňajú literu zákona a samotnej výnimky a zároveň sú v súlade s národnými záujmami každej z krajín.

Celkovo smernica prispela k vyššej integrácii obranného trhu v EÚ, avšak jej úspech závisí od rovnováhy medzi ochranou národných záujmov a spoločnými európskymi cieľmi v oblasti bezpečnosti.

Zoznam použitej literatúry

1. AZUD, J., PLAVÁKOVÁ, L., BARTOŠ, P. *Zákon o verejnom obstarávaní. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2019. 1816 s. ISBN: 978-80-89603-75-6
2. BLAŽO, O. *Kvantifikácia pokút uložených za porušenie predpisov vo verejnom obstarávaní*. In: zefektívnenie právnej úpravy verejného obstarávania a jej aplikácie v kontexte práva európskej únie. 1. vyd. – Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020. ISBN 978-80-7160-572-0 70 s.
3. *Eurokomisia začala konanie voči Českej republike pre nezrovnalosti pri nákupe vojenských vrtulníkov*. In: Standard. Dostupné: <https://standard.sk/562327/eurokomisia-zacala-konanie-voci-ceskej-republike-pre-nezrovnalosti-pri-nakupe-vojenskych-vrtulnikov>
4. KOBLEN, I., SZABO, S., BUČKA, P. *Obranné spôsobilosti, výskum, vyzbrojovanie a obranný priemysel v kontexte európskej spolupráce*. Akadémia ozbrojených síl generála M.R. Štefánika, Liptovský Mikuláš, 2011. s. 32-34 ISBN 978-80-8040-432-1
5. OZNÁMENIE KOMISIE Usmernenie k zadávaniu zákaziek medzi vládami v oblasti obrany a bezpečnosti [článok 13 písm. f) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/81/ES]
6. *Slovensko podpísalo kontrakty na nákup stíhačiek F-16*. In: Úrad vlády SR. Dostupné na: <https://www.vlada.gov.sk/slovensko-podpisalo-kontrakty-na-nakup-stihaciek-f-16/>
7. SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY 2009/81/ES z 13. júla 2009 o koordinácii postupov pre zadávanie určitých zákaziek na práce, zákaziek na dodávku tovaru a zákaziek na služby verejnými obstarávateľmi alebo

obstarávateľmi v oblastiach obrany a bezpečnosti a o zmene a doplnení smerníc 2004/17/ES a 2004/18/ES

8. SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY 2014/23/EÚ z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesíí
9. UZNESENIE VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY č. 519 z 28. augusta 2024

Kontaktné údaje

Mgr. Viktória Andrásiová

andrasiova8@uniba.sk

Katedra obchodného práva a hospodárskeho práva, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

POSTAVENIE VPLYVNÝCH OSOBNOSTÍ V PRÁVE EÚ¹

THE STATUS OF INFLUENTIAL PERSONALITIES IN EUROPEAN UNION LAW

Jana Strémy²

Abstrakt: Podnikanie vplyvných osobností v posledných rokoch stále rastie a spotrebitelia dôverujú ich odporúčaniam. Status „influencer“ ako aj s ním súvisiaci podnikateľský model so sebou prináša nielen spoločenskú, ale aj právnu zodpovednosť. Autorka sa v článku zaoberá otázkami súvisiacimi s ich zodpovednosťou a ich odbornou starostlivosťou (napr. pri zverejňovaní reklamných aktivít na sociálnych sieťach) a parciálne aj s korelujúcimi právami spotrebiteľov.

Kľúčové slová: nekalá súťaž, sociálne médiá, vplyvné osobnosti, spotrebiteľ, skrytá reklama

Abstract: The business of influencers is thriving in last few years and a lot of consumers trust their recommendations. The status of "influencer" as well as the related business model comes with not only social but also legal responsibility. In the article, the author deals with issues related to their responsibility and their professional due diligence (e.g. disclosing their advertising activities on social media) and partially also with related consumer rights.

Key words: unfair competition, social media, influencers, consumer, hidden advertising

Úvod

Influenceri sa stali nevyhnutnou súčasťou moderného marketingu nielen v Európskej únii, ale aj v celosvetovom meradle. S rastúcim počtom užívateľov internetu a sociálnych sietí je pre podnikateľov (súťažiteľov) dostupných viac spôsobov interakcie so spotrebiteľmi. Z verejne dostupných štatistík Eurostatu vyplýva prudký nárast e-

¹ Príspevok vznikol v rámci udržateľnosti projektu APVV-16-0553 pod názvom Premeny a inovácie konceptu kapitálových spoločností v podmienkach globalizácie.

² Katedra obchodného práva a hospodárskeho práva, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

commerce za posledné desaťročie. Zo štatistík relevantných pre rok 2023, elektronický obchod v EÚ v roku 2023 až 92 % opýtaných používalo internet a 70% si kúpilo alebo objednalo tovar alebo služby online.³ Priemerne strávený čas užívateľa internetu na sociálnych sieťach v rokoch 2012 - 2022 bol 147 minút, čo je viac ako dve hodiny denne.⁴ Využívanie sociálnych médií spotrebiteľmi a skepticizmus voči tradičnej reklame významne podporujú rast influencer marketingu. Podnikatelia sa tak čoraz viac zameriavajú na marketingové nástroje, ako je reklama na sociálnych sieťach, newsletter, marketing vplyvných osobností (influencerov), blogy, či odporúčania zákazníkov. Využívanie reklamy na sociálnych sieťach sa tak na rozdiel od tradičných reklamných metód, ako sú printové formy reklamy, či rozhlasové a televízne vysielanie dostáva do popredia. Jednou z čoraz vyhľadávanejších foriem marketingových stratégií je tzv. influence(r) marketing. V súčasnosti sa s touto formou marketingu stretávame najmä na sociálnych sieťach, v podobe tzv. *product placement* v rámci obsahu zverejňovaného prostredníctvom účtov influencerov, ktorých značky za účelom propagácie svojich produktov oslovia. Ide o novodobé marketingové nástroje, ktoré prinášajú zákazníkov. Spolu s týmito novodobými marketingovými nástrojmi sa však v prostredí internetu môžu vyskytovať aj špecifické formy konaní, ktoré môžu naplňať znaky generálnej klauzuly nekalej súťaže a nekalých obchodných praktík, či iného právom reprobovaného konania. V príspevku sa zaoberáme *inter alia* problematikou influence marketingu v európskom priestore, ako aj v našom domácom právnom prostredí.

Legislatívne opatrenia na európskej platforme a národnej úrovni

Jedným z podnetov pre spracovanie príspevku boli *inter alia* nedávne, počas roka 2023 uskutočnené, kontrolné akcie Európskej komisie a vnútroštátnych orgánov na ochranu spotrebiteľa v 22 členských štátoch, v Nórsku a na Islande, týkajúce sa obsahu príspevkov influencerov na sociálnych sieťach, tzv. *sweeps*. Ich podstata spočívala *in genere* v skríningu webových stránok s cieľom identifikovať porušenia spotrebiteľského práva v online priestore, v selektívnom sektore. Opatrenia subsumujú aj následnú kooperáciu s vnútroštátnymi orgánmi, aby prijali žiaducu nápravu.⁵ *Sweeps* koordinuje Európska komisia a súčasne ich uskutočňujú vnútroštátne orgány presadzovania práva v zúčastnených krajinách. V tomto prípade

³ Pozri bližšie: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=E-commerce_statistics_for_individuals Dátum prístupu: 20.10. 2024.

⁴Pozri bližšie: <https://www.statista.com/statistics/433871/daily-social-media-usage-> Dátum prístupu: 20.10.2024.

⁵ Kontrolný výbor uskutočnila v týchto oblastiach: webové stránky predávajúce letenky (2007); dodanie a právo na odstúpenie od zmluvy (2019); spotrebiteľské podvody súvisiace s pandemiou COVID-19 (2020); greenwashing (2020); spotrebný úver (2021); online spotrebiteľské recenzie (2021); výpredaje Black Friday (2022), tmavé vzory (tzv. black patterns) (2022) a influenceri (2023).

išlo o selektívnu vzorku 576 influencerov, ktorých príspevky boli zverejnené na platformách sociálnych médií. Medzi najzávažnejšie zistenia, ku ktorým Európska komisia dospela patrí, že 78 % zo skúmanej vzorky influencerov uskutočňovalo obchodnú činnosť, avšak len 47 % z nich bolo registrovaných ako obchodníci na vnútroštátnej úrovni, pričom 30 % zo skúmanej vzorky neuviedlo na svojich príspevkoch žiadne údaje o spoločnosti, ako napríklad e-mailovú adresu, názov spoločnosti, poštovú adresu alebo jej registračné číslo (v našich podmienkach identifikačné číslo organizácie, t.j. IČO). Až 97 % z týchto influencerov uverejnilo príspevky, ktoré obsahovali komerčný obsah, ale len 20 %, teda iba jeden z piatich uvádzal, že takýto obsah je reklama.⁶ Z celkového počtu až 38 % nepoužilo označenia platformy, ktoré slúžia na zverejnenie komerčného obsahu, ako napríklad označenie „platené partnerstvo“ na Instagrame, ale rôzne iné fakultatívne formulácie („spolupráca“, „partnerstvo“ alebo len „všeobecné poďakovanie partnerskej značke“) a iba u 34 % profilov influencerov bolo zverejnenie viditeľné okamžite bez potreby ďalšieho komisívneho konania publika, napríklad kliknutím na „prečítať viac“ alebo posunutím nadol. Čo sa týka vlastných „merch“ produktov až 40 % influencerov podporilo v obsahu príspevkov svoje vlastné produkty, služby alebo značky, ale z nich až 60 % nezverejnilo reklamu legálnym spôsobom. Výsledkom kontroly bolo, že 62 % skontrolovaných influencerov bolo určených na ďalšie prešetrenie za účelom presadzovanie práva v súlade s vnútroštátnymi postupmi.⁷ Užitou tejto celoplošnej akcie bolo overiť, či influenceri zverejňujú svoje reklamné aktivity v súlade s požiadavkami právnych predpisov EÚ v oblasti ochrany spotrebiteľa, pričom na základe verejne dostupných výsledkov, možno konštatovať, že influenceri pri svojich aktivitách (nielen v digitálnom prostredí) môžu porušovať súkromnoprávne i verejnoprávne normy.

Prizmou nedávnych legislatívnych opatrení na platforme európskej únie zvädzame, že bola prijatá Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2019/2161 z 27. novembra 2019, ktorou sa menia smernica Rady 93/13/EHS a smernice Európskeho parlamentu a Rady 98/6/ES, 2005/29/ES a 2011/83/EÚ (ďalej len „Omnibus smernica“), s cieľom lepšie presadzovať a modernizovať predpisy v oblasti ochrany spotrebiteľa. Význam v korelácii s problematikou influence marketingu má aj Usmernenie 2021/C 526/01 k výkladu a uplatňovaniu smernice Európskeho parlamentu a Rady o nekalých obchodných praktikách z 29.12.2021 v časti 4.2.6 Marketing vplyvných osobností., ako aj dokument s názvom *Best practice recommendation on influencer marketing guidance* od *The European Advertising Standards Alliance*, či Smernica o digitálnom

⁶ Pozri bližšie: <https://www soi.sk/sk/informacie-pre-verejnost/vysledky-kontrolnej-akcie-tykajúcej-sa-prispevkov-influencerov-na-socialnych-sietach soi> Dátum prístupu: 20.10.2024.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_708 Dátum prístupu: 20.10.2024.

obsahu,⁸ či tzv. Akt o digitálnych službách⁹, ktoré boli v našich podmienkach transponované najmä do Zákona o mediálnych službách č. 264/2022 Z. z. (ďalej len „Zákon o mediálnych službách“).

Z dôvodu, že trh audiovizuálnych mediálnych služieb sa vplyvom prebiehajúcej konvergencie televíznych a internetových služieb v posledných rokoch výrazne zmenil, bola prijatá Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1808 zo 14. novembra 2018, ktorou sa mení smernica 2010/13/EÚ o koordinácii niektorých ustanovení upravených zákonom, iným právnym predpisom alebo správnym opatrením v členských štátoch týkajúcich sa poskytovania audiovizuálnych mediálnych služieb (ďalej len „smernica o audiovizuálnych mediálnych službách“) s ohľadom na meniace sa podmienky na trhu a potreby transponovať ju do slovenského právneho poriadku, bola prijatá nová právna úprava v našich podmienkach, *in concreto* v zákone č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o mediálnych službách“), ktorej cieľom je ochrana plurality médií, kultúrnej a jazykovej rozmanitosti, ochrana spotrebiteľa, prístupnosť, nediskriminácia, riadne fungovanie vnútorného trhu a podporovanie spravodlivej hospodárskej súťaže. Dovedajšia legislatívna úprava audiovizuálnych mediálnych služieb, ktorá bola upravená najmä v zákone č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o vysielaní a retransmisii“), a v zákone č. 220/2007 Z. z. o digitálnom vysielaní programových služieb a poskytovaní iných obsahových služieb prostredníctvom digitálneho prenosu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o digitálnom vysielaní“), nebola dostatočná a nespĺňala ani požiadavky súvisiace s reguláciou prostredia audiovizuálnych mediálnych služieb. Kľúčovou zmenou, ktorú zákon o mediálnych službách v našich podmienkach priniesol, bolo zaradenie platforiem na zdieľanie videí do regulačného rámca audiovizuálnych mediálnych služieb.¹⁰ Nezávislý regulačný orgán, ktorým je v podmienkach Slovenskej republiky Rada pre vysielanie a retransmisii, dostal nové kompetencie a zároveň pri regulácii činností spojených s audiovizuálnymi mediálnymi službami bolo nevyhnutné subsumovať aj orgány štátnej správy, a to najmä Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky či Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb. Zákomom o mediálnych službách

⁸ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/770 z 20. mája 2019 o určitých aspektoch týkajúcich sa zmlúv o dodávaní digitálneho obsahu a digitálnych služieb

⁹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2065 z 19. októbra 2022 o jednotnom trhu s digitálnymi službami a o zmene smernice 2000/31/ES (akt o digitálnych službách)

¹⁰ Nová legislatíva upravila práva a povinnosti okrem vysielateľov, poskytovateľov audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie, prevádzkovateľov retransmisie, poskytovateľov multiplexu, aj práva a povinnosti poskytovateľov platformy na zdieľanie videí a tiež poskytovateľov obsahovej služby, ktorí nespádajú medzi menované subjekty.

bola tiež zriadená nová nezávislá štátna rozpočtová organizácia, Rada pre mediálne služby, ktorá uskutočňuje dohľad nad dodržiavaním právnych predpisov upravujúcich vysielanie, retransmisiu, poskytovanie audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie a poskytovanie platforiem na zdieľanie obsahu. Jej pôsobnosť je *in concreto* vymedzená v ust. § 110 zákona o mediálnych službách. V prípade právnej úpravy dotýkajúcej sa postavenia influencerov je nutné rozlišovať dva samostatné subjekty, a to platformy, ktoré umožňujú „presadiť sa“ influencerom na trhu, t. j. platformy na zdieľanie obsahu (napr. Youtube, Instagram, Tik Tok), ich poskytovateľa,¹¹ ako aj poskytovateľa samotnej audiovizuálnej mediálnej služby – spomínané vplyvné osobnosti (influencerov). Audiovizuálnou mediálnou službou na požiadanie¹² je aj taký kanál na platformách YouTube, Facebook Watch, TikTok, Instagram, OnlyFans či Twitch a iných platformách, ktorý bol zriadený alebo je poskytovaný za účelom dosahovania zisku a zároveň spĺňa ostatné uvedené podmienky.¹³ Vo verejne dostupnom zozname autorizácií poskytovania audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie vedie ku dňu 25. 9. 2024 Rada pre mediálne služby 184 subjektov a z prijatých oznámení fyzických osôb poskytujúcich audiovizuálnu mediálnu službu na požiadanie 83 subjektov, čo najmä u fyzických osôb zrejme nie je počet odrážajúci stav na sociálnych sieťach *de facto*.¹⁴ Spotrebiteľské právo EÚ stanovuje, že akákoľvek komunikácia medzi obchodníkom a spotrebiteľom musí byť transparentná. Influenceri, ktorí inzerujú alebo predávajú produkty by vo svojich príspevkoch nemali zavádzať spotrebiteľov pred nepravdivými informáciami o propagovaných produktoch alebo službách, ktoré spadajú pod

¹¹ S pojmom platforma na zdieľanie obsahu a poskytovateľ takejto platformy sa stretávame v ust. § 9 zákona o mediálnych službách. V jeho intenciách sa pod platformou na zdieľanie obsahu rozumie služba informačnej spoločnosti, ktorej hlavným účelom (jedným z jej hlavných účelov, resp. ktorej zásadnou funkciou) je ukladať veľký počet diel a iných predmetov ochrany podľa osobitného predpisu nahrávaných jej užívateľmi a šíriť ich podľa osobitného predpisu.

¹² Pod pojmom audiovizuálna mediálna služba na požiadanie je nutné vnímať službu, ktorá napĺňa jej zákonné znaky uvedené v ust. § 26 zákona o mediálnych službách. V prípade, ak kanály na platformách, ako sú Tik Tok, Facebook, Instagram napĺňajú uvedené definičné znaky, spadajú tak isto do kategórie audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie. Jej poskytovateľ, ako už z predchádzajúceho textu vyplýva, je redakčne zodpovedný za jej obsah a tak isto určuje spôsob, akým je táto služba organizovaná. Nezaradujeme sem zvukové podcasty, ktoré sú elektronickou periodickou publikáciou podľa zákona č. 265/2022 Z. z. o publikáciách ani živé prenosy, ak po jeho skončení viac videá na platforme na zdieľanie videí alebo sociálnej sieti nie sú verejne dostupné.

¹³ K problematike oznamovania/autorizácie poskytovania audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie pozri bližšie Podkapitulu 5.3.3 Audiovizuálna mediálna služba na požiadanie a povinnosti jej poskytovateľov In: Zlocha, L. Strémy, J. Nekalá súťaž. Generálna klauzula, menej tradičné prípady a zahraničné právne úpravy. Bratislava: C. H. BECK, 2023, s.261- 265.

¹⁴ Pozri bližšie: https://rpms.sk/sites/default/files/2024-09/Zoznam_AVMS-POaFO_o.pdf Dátum prístupu: 20.10.2024.

smernicu o nekalých obchodných praktikách. Akákoľvek propagácia produktov alebo služieb značky v príspevku, ktorá jej influencerovi prináša príjmy alebo iné druhy výhod, musí byť zverejnená ako reklamná činnosť. Okrem toho influenceri, ktorí predávajú výrobky alebo služby na vlastný účet, majú rovnaké zákonné povinnosti, ako napríklad poskytnúť spotrebiteľom svoju registrovanú adresu podľa smernice o elektronickom obchode alebo poskytnúť spotrebiteľom právne záruky alebo práva na odstúpenie od zmluvy. Je potrebné zabezpečiť, aby všetci spotrebiteľia mohli uskutočňovať informované ekonomické rozhodnutia a ľahko diferencovať medzi komerčným a nekomerčným obsahom zverejneným influencermi na sociálnych sieťach. Influenceri teda rovnako ako všetci podnikatelia¹⁵, ktorí prichádzajú do styku so spotrebiteľmi v Európskej únii musia dodržiavať množstvo pravidiel.

Európska komisia spustila v roku 2023 online právne centrum pre influencerov, kde môžu influenceri nájsť praktické informácie o dodržiavaní právnych predpisov EÚ.¹⁶ Pre účely vymedzenia 5 kľúčových princípov marketingu sociálnych médií definuje influencera ako niekoho, kto vytvára obsah s komerčným zámerom na základe spolupráce s obchodníkmi na účely monetizácie, alebo za účelom získať iné nepeňažné výhody. Uvedené nevyklučuje propagáciu vlastnej značky, či produktov influencera tzv. *merch*. Vplyvné osobnosti si budujú dôveru a vzťahy založené na autentickeosti, ktorá sa opiera o tzv. parasociálny vzťah spotrebiteľa a influencera.¹⁷ Medzi 5 kľúčových princípov marketingu sociálnych médií zaraďuje zverejnenie ang. *disclosure*. Ak je produkt propagovaný prostredníctvom sociálnych médií, malo by to byť zrejme partnerstvo so značkou, a že influencer obdrží/obdržal peňažné alebo nepeňažné protiplnenie ako napr. rôzne zľavy, parciálny percentuálny zisk z predaja, produkty zdarma, pobyty atď.). Niektorí autori poukazujú na štúdie, ktoré

¹⁵ Pokiaľ influencer na svojom kanáli/profile propaguje svoj vlastný „merch“ alebo tovary resp. služby iného obchodníka, rôzne súťaže resp. iné príspevky, ktoré zdieľa za účelom zisku, pôjde zrejme o monetizované kanály (so zámerom zverejňovať videá/obsah s cieľom dosahovať takýmto spôsobom hospodársky zisk napr. prostredníctvom propagácie tovarov a služieb umiestňovaných do videí, alebo sú pokiaľ sú tieto kanály/profily využívané výhradne na propagáciu služieb, ktoré sa poskytujú) považuje sa za obchodníka a je potrebné, aby disponoval oprávnením na výkon podnikateľskej činnosti. Čo sa týka predmetu podnikania, zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní predmet podnikania „influencer“ neobsahuje a tak nie je možné *in concreto* stanoviť obsah živnosti, ktoré musí mať „influencer“ ohlásené. Do úvahy podľa nášho názoru prichádza kúpa tovaru na účely jeho predaja konečnému spotrebiteľovi (maloobchod) alebo iným prevádzkovateľom živnosti (velkoobchod), reklamné, marketingové, fotografické služby, prieskum trhu a verejnej mienky, sprostredkovateľská činnosť v oblasti obchodu, služieb a výroby, počítačové služby a služby súvisiace s počítačovým spracovaním údajov, služby súvisiace s produkciou filmov, videozáznamov a zvukových nahrávok, etc.

¹⁶ https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/influencer-legal-hub_en Dátum prístupu: 20.10.2024.

¹⁷ Parasociálny vzťah, v ktorom si ľudská bytosť predstavuje, že má vzťah s inou osobou, ktorú nepozná, napríklad s celebritou alebo fiktívnou osobou. Európsky parlament, (2022) Vplyv influencerov na reklamu a spotrebiteľov ochrany na jednotnom trhu

potvrdzujú, že miera interakcie s príspevkom na sociálnych médiách podstatne klesá so zverejnením reklamy, pretože „zverejnenie“ je jasným a čitateľným signálom komerčného charakteru sponzorovaných príspevkov influencerov.¹⁸ Maloletí, ktorí sú frekventovanými užívateľmi platforiem sociálnych médií sa považujú za zraniteľných spotrebiteľov. Ich osobitý status si vyžaduje silnejšiu ochranu, majú značné ťažkosti s detekciou a identifikáciou digitálnych reklám na platformách sociálnych médií, kde sú marketingové „komerčné príspevky“ do značnej miery zmiešané s nekomerčným obsahom. *Inter alia* sa za problematické odvetvia z hľadiska zraniteľnosti považujú napr. potravinársky sektor (reklamy na jedlá s vysokým obsahom tukov, cukrov a soli kvôli deťom a mládeži), elektronický obchod (nebezpečenstvo tzv. zacielenej reklamy na sociálnych sieťach, ktorá využíva sociálny tlak na mladších alebo iným zraniteľných spotrebiteľov). Riešením však nie je vytvorenie definície tzv. zraniteľného spotrebiteľa, ktorá by sa mohla stať dvojsečnou zbraňou, ale z dlhodobého hľadiska politické a legislatívne nástroje mali pôsobiť preventívne na predchádzanie situáciám, kde je zraniteľnosť spotrebiteľov frekventovane a úmyselne zneužívaná.

Dôvodom prečo je „zverejnenie“ obzvlášť dôležité pri influence marketingu, je práve autenticita, dôveryhodnosť a angažovanosť, ktorá robí vplyvné osobnosti atraktívnymi aj pre obchodníkov na reklamné účely a účely spolupráce, keďže komerčný obsah je votkaný do každodenných aktivít influencerov, ktoré môžu efektne skrývať jeho obchodný zámer. *In natura* s počtom sledovateľom a s odkazom na definíciu influencera ako subjektu, ktorý má na relevantnej platforme väčší ako priemerný dosah, marketing na sociálnych sieťach môže byť pre obchodníkov efektívnym spôsobom, ako osloviť veľké množstvo adresátov reklamy za relatívne nízke náklady, teda v prostredí kde influenceri majú veľký vplyv na spotrebiteľov cez ich sociálny status a dôveryhodnosť, ktorú požívajú. V neposlednom rade konštatujeme, že digitálne technológie, vrátane sociálnych médií, sú dnes neodmysliteľnou súčasťou spotrebiteľov pri nakupovaní tovarov, či služieb. Namiesto je tiež zdôrazniť, že používanie nástroja na zverejňovanie informácií na platforme nezbavuje obchodníka alebo influencera právnej zodpovednosti za zverejnenie komerčného obsahu. Influenceri sú zodpovední aj za jasné zverejnenie komerčného obsahu, pokiaľ ide o ich vlastné produkty tzv. *merch*. Podľa Európskej komisie kľúčové zásady pre zverejnenie obsahu sú nasledovné: *Ad primum* z formulácie použitej vplyvnou osobnosťou by malo byť priemernému spotrebiteľovi zrejmé, že ide o komerčný obsah. Európska komisia z uvedeného dôvodu odporúča používať slovo „reklama“ a vyhýbať sa rôznym skratkám a dvojzmyselným slovám, ako napr.

¹⁸ Porovnaj: Karagür Z, Becker J-M, a kol. How, why, and when disclosure type matters for influencer marketing? In: International Journal of Research in Marketing, Elsevier, zväzok 39, vydanie 2, 2022, s. 313-335.

partnerstvo, sponzorovaný, spolupráca, ambasádor alebo darček. jeho znenie malo byť v jazyku príspevku resp. videa. *Ad secundum* text by mal byť výrazný a jasne odlíšený od ostatného obsahu (veľkosťou, písmom, farbou, rámčekom, ako nepriehľadný text, etc.). Pokiaľ je vplyvná osobnosť ambasádorom určitej značky obchodníka je potrebné samostatne označiť každé komerčné oznámenie (príspevok alebo video), hoci je informácia zverejnená v jeho životopise alebo na webovej stránke. *Ad tertiam* zabezpečiť, že zverejnenie je viditeľné, starostlivo zvážiť jeho umiestnenie, t. j. zohľadniť obsah a všetky ostatné prvky, ako je formát (napr. video vrátane príbehov), ikony filtrov, odkazy a informácie o hudbe zobrazené spotrebiteľovi. Zverejnenie obsahu nemožno považovať za primerané v prípade, ak informácie týkajúce sa komerčného obsahu nie sú zobrazené na viditeľnom mieste (napr. *hashtagy* na konci dlhého vyhlásenia o odmietnutí zodpovednosti; resp. iba označenie obchodníka, alebo situácie kedy sa vyžaduje, aby spotrebiteľ vykonal ďalšie kroky, napr. klikol na „prečítať viac“). *Ad quartum* keďže ako sme už naznačili v texte vyššie, európska platforma nedisponuje komplexnými legislatívnymi riešeniami v tejto oblasti, okrem požiadaviek a usmernení vydaných Európskou komisiou a/alebo vnútroštátnymi orgánmi, by mali obchodníci, ako aj vplyvné osobnosti zvážiť dostupné výskumy a správy, ktoré môžu byť užitočné pri navrhovaní zverejňovania informácií o marketingu v sociálnych médiách, najmä štúdie o správaní tom, ako spotrebiteľia vnímajú konkrétne zverejnenia. *Ad quintum* by vplyvná osobnosť mala pri zverejňovaní informácií zohľadniť zraniteľnosť maloletého publika a teda aj komerčný obsah, ktorý pravdepodobne uvidia deti, je potrebné posúdiť prizmou najčastejšie veku maloletého. *Ad informandum* uvádzame, že otázkou ang. „nevyhnutného zverejňovania“ informácií influencerami na sociálnych sieťach sa v roku 2023 zaoberala Federálna obchodná komisia Spojených štátov amerických, ktorá za týmto účelom vydala revidovaný súbor 101 usmernení.¹⁹

Influencer ako „advertiser“, „seller“ a potencionálne škodlivé praktiky vplyvných osobností

IMCO v predmetnej štúdii definuje influencera ako tvorca obsahu s komerčným zámerom, ktorý si buduje dôveru a vzťahy založené na autentickosti so svojím publikom – sledovateľmi (najmä prostredníctvom sociálnych médií), a spája sa s komerčnými aktérmi prostredníctvom rôznych obchodných modelov na účely monetizácie. Podľa usmernenia 2021/C 526/01 k výkladu a uplatňovaniu smernice Európskeho parlamentu a Rady o nekalých obchodných praktikách z 29. decembra 2021 sa za vplyvnú osobnosť (influencera) vo všeobecnosti označuje fyzická osoba alebo virtuálny subjekt, ktorý má na relevantnej platforme väčší ako priemerný

¹⁹ Pozri bližšie: https://www.ftc.gov/system/files/documents/plain-language/1001a-influencer-guide-508_1.pdf Dátum prístupu: 20.10.2024.

dosah. Influencera kvalifikuje (bez ohľadu na počet ich followerov) ako „obchodníka“, resp. osobu, ktorá „koná v mene alebo v zastúpení obchodníka“.²⁰ Podľa odporúčaní *European Advertising Standards Alliance sa the concept of influencer includes any human-controlled online profile active on any online social media platform* a označuje ich ako „vloggers“, „bloggers“, „creators“ or „uploaders“.²¹ Európska komisia pre účely vymedzenia 5 kľúčových princípov marketingu sociálnych médií definuje influencera ako niekoho, kto vytvára obsah s komerčným zámerom na základe spolupráce s obchodníkmi na účely monnetizácie, alebo za účelom získať nepeňažné výhody, uvedené nevylučuje propagáciu vlastnej značky, či produktov influencera tzv. *merch*.²²

Medzi kruciálne definičné znaky influencera IMCO zaradilo *ad primum* tvorbu obsahu, resp. konkrétnu službu poskytovanú influencermi, *ad secundum* komerčný zámer, ktorý je akcelerovaný priamymi príjmami zo značiek (peňažnými a nepeňažnými), príjmami zo zapojenia publika alebo odmenami z platformy sociálneho média, *ad tertiam* monetizáciu, menovite generovanie príjmov prostredníctvom rôznych obchodných modelov (vrátane, ale nie výlučne, influencer marketingu) a nových trendov, ako je nakupovanie v priamom prenose, *ad quartum* dôveru a autenticitu, menovite zdroj vplyvu súvisiaci s parasociálnym vzťahom dôvery s publikom, ako aj vnímanou autentickosťou obsahu, ktorý možno použiť na ovplyvnenie nákupného správania spotrebiteľov. Vzťah influencer – sledovateľ (spotrebiteľ) aj vzťah influencer – značka významne ovplyvňujú postoj spotrebiteľa k značke ako takej. Influencer marketing má vplyv na rozhodovanie spotrebiteľov uskutočniť ekonomickú transakciu. Ako zdôrazňujú E. Ondrejová a B. Chrenovský zvýšená potreba ochrany spotrebiteľa vyplýva zo skutočnosti, že právo na spotrebiteľa vždy nazerá ako na slabšiu stranu.²³

Vzhľadom na vyššie uvedené môžeme dospieť k záveru, že vplyvné osobnosti (influencerov) percipujeme *ad minima* v troch oblastiach, primárne ako tvorcov obsahu na sociálnych sieťach (ang. *content creators*), sekundárne ako (ang. *advertisers*), v našich podmienkach ako šíriteľov reklamy²⁴ podľa ust. § 2 ods. 1 písm.c) zákona č.

²⁰ Pozri bližšie 4.2.6 Marketing vplyvných osobností. In: Usmernenie (2021/C 526/01) k výkladu a uplatňovaniu smernice EP a R o nekalých obchodných praktikách z 29. decembra 2021. Dostupné na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52021XC1229\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52021XC1229(05)). Dátum prístupu: 20.10.2024.

²¹ Porovnaj: <https://www.easa-alliance.org/issues/influencer-marketing/> Dátum prístupu: 20.10.2024.

²² Porovnaj: https://commission.europa.eu/document/6099530c-b21f-4f69-87b3-0681a2a63650_en Dátum prístupu: 20.10.2024.

²³ Ondrejová, E. Chrenovský, B. Právní minimum pro influencersy - Nejčastější právní otázky prezentace na Instagramu Dostupné online: https://www.ondrejova.cz/docs/220601_ig_broz-ura.pdf Dátum prístupu: 20.10.2024.

²⁴ Podľa predmetného ustanovenia je šíriteľom reklamy fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá reklamu šíri.

147/2001 Z.z. o reklame (ďalej len „zákon o reklame“), ale súčasne ako osoba odlišnú od objednávateľa reklamy podľa ust. § 2 ods. 1 písm. f) Zákona o reklame a terciárne ako (ang. *sellers*), v našich podmienkach ako obchodníkov podľa ust. § 52 ods. 3 zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka²⁵. Definíciu reklamy nachádzame v ust. § 2 ods. 1 písm. a) zákona č. 147/2001 Z. z. o reklame (ZoR) a je vymedzená takto: „*Reklama je predvedenie, prezentácia alebo iné oznámenie v každej podobe súvisiace s obchodnou, podnikateľskou alebo inou zárobkovou činnosťou s cieľom uplatniť produkty na trhu.*“ Ustanovenie § 2 ods. 1 písm. c) ďalej upravuje, že šíriteľom reklamy je fyzická alebo právnická osoba, ktorá reklamu šíri. Čo sa týka týchto selektívne načrtnutých oblastí, kým v prvej z nich prezumujeme penzum otázok dotýkajúcich sa základného práva na slobodu prejavu a práva na informácie pre každého vrátane vplyvných osobností (influencerov), ktoré sú zakotvené v článku 11 Charty základných práv EÚ a otázky hraničiace s mediálnou gramotnosťou nielen ich publika. Do kolízie sa tu môžu dostať minimálne dve základné práva, a to právo na slobodu prejavu podľa čl. 26 ods. 1 Ústavy SR a právo podnikateľa slobodne uskutočňovať podnikateľskú činnosť podľa čl. 35 Ústavy Slovenskej republiky, *ad exemplum*, či došlo k zásahu do základných práv podnikateľa slobodne uskutočňovať podnikateľskú činnosť v prípade zverejnenia recenzií na jeho tovary alebo služby. Tu je však nutné s ohľadom na našu právnu úpravu diferencovať situáciu najmä podľa pravdivosti informácií a iných okolností prípadu. V druhej a tretej oblasti sa vynárajú otázky súvisiace nielen v korelácii s potencionálnym porušovaním autorských práv a práv duševného vlastníctva ale aj s obchodnou komunikáciou (tzv. *bussines msg*) ako súčasťou tzv. redakčného obsahu (ang. *editorial content*)²⁶ a nie zreteľne označeného reklamného obsahu ang. (*advertisement content*) vplyvnej osobnosti za účelom monetizácie. Okrem otázok, aké sú (*de lege artis*) spôsoby a postupy pre každý obchodný model speňažovania obsahu sociálnych médií a ako zverejňovať reklamu v prostredí sociálnych médií ide tiež o vymedzenie penza informácií a práv, na ktoré upozorniť (publikum), ktoré konzumuje produkty alebo služby, na základe bussines msg konkrétneho influencera, ale aj otázky ang. „*non-conformity issues*“, ktoré sa dotýkajú zodpovednosti obchodníkov (predajcov tovaru a poskytovateľov služieb), keď ich tovar/služby nespĺňajú očakávania spotrebiteľov. Podotýkame, že špecifické črty influence marketingu oproti iným formám médií (napr. módnym/lifestyle časopisom) túto zraniteľnosť len prehľbujú. Patrí sem najmä nedostatočný dohľad a monitoring (najmä u mladých spotrebiteľov) a vnímaná autentickosť. V tomto kontexte viedla pandémia

²⁵ Podľa predmetného ustanovenia obchodníkom je osoba, ktorá v súvislosti so spotrebiteľskou zmlouvou, z nej vyplývajúcim záväzkom alebo pri obchodnej praktike koná v rámci svojej podnikateľskej činnosti alebo povolenia, a to aj prostredníctvom inej osoby, ktorá koná v jej mene alebo na jej účet.

²⁶ „Editorial content“ ako obsah ktorého primárnym cieľom nie je propagácia tovarov a služieb v súvislosti s obchodnou, podnikateľskou činnosťou, etc.

COVID-19 k viac času strávenému online, a tým pravdepodobne k zvýšeniu vystavenia vplyvu marketingu. Za obzvlášť rizikový sektor sa dlhodobo považuje oblasť poskytovania finančných služieb, kde môže nedostatočná informovanosť viesť k neúnosnému zdĺženiu. Tu je však dôležité poznamenať, že vždy v prípade, ak nejde o svojvoľné odporúčanie produktu zo strany influencera, ale o platenú spoluprácu, je možné konštatovať, že ide o reklamu. Podľa Lapšanského a Vozára reklama je pre spotrebiteľa dôležitým zdrojom informácií pri rozhodovaní sa o kúpe výrobku či služby.²⁷ V prípade ak vplyvné osobnosti v obsahu svojich príspevkov prezentujú výrobky alebo službu, pričom za takúto propagáciu obdržia odmenu a v príspevku by nebolo uvedené, že ide o platenú spoluprácu, došlo by k naplneniu skutkovej podstaty nekalej obchodnej praktiky podľa zákona č. 108/2024 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZoOS“). Tú definuje ust. § 9 ods. 1: „*Obchodná praktika sa považuje za nekalú, ak je v rozpore s požiadavkami odbornej starostlivosti, a podstatne narušuje alebo môže podstatne narušiť ekonomické správanie priemerného spotrebiteľa vo vzťahu k produktu, ku ktorému sa dostane alebo ktorému je adresovaná, alebo priemerného člena skupiny, ak je obchodná praktika orientovaná na určitú skupinu spotrebiteľov.*“ Z hľadiska právnej praxe sa za nekalú obchodnú praktiku považuje najmä klamlivé konanie, klamlivé opomenutie konania a agresívna obchodná praktika. V zozname obchodných praktík, ktoré sa za každých okolností považujú za nekalé a sú súčasťou prílohy č. 1, k ZoOS zaraďujeme aj inštitút skrytej reklamy ako využívanie redakčného priestoru v médiách na podporu produktu, keď predávajúci zaplatil za podporu predaja bez toho, že by to bolo explicitne vysvetlené v obsahu, obrazom alebo zvukom a jasne identifikovateľné pre spotrebiteľa. Pokiaľ influencer neuvedie, že ide o formu platenej spolupráce, pri takomto druhu propagácie reálne hrozí, že priemerný spotrebiteľ nebude disponovať takou rozlišovacou schopnosťou, aby rozpoznal, či ide o reklamu, alebo dobromyseľné odporúčanie produktu. Za skrytú reklamu sa *in genere* považuje konanie, keď predávajúci skrýva alebo poskytuje nejasným, nezrozumiteľným, viacvýznamovým alebo nevhodným spôsobom podstatné informácie, alebo neoznami obchodný účel obchodnej praktiky, ibaže je zrejмый z kontextu, pričom v dôsledku klamlivého opomenutia priemerný spotrebiteľ prijme rozhodnutie o obchodnej transakcii, ktoré by inak neprijal, aj z uvedeného dôvodu je dôležité, aby komerčný *content* na sociálnych sieťach bol riadne označený. Do úvahy je, samozrejme, potrebné vziať aj skutočnosť, že okrem nekalej obchodnej praktiky môže ísť aj o klamlivé konanie v intenciách ust. § 10 ZoOS, v zmysle ktorého sa obchodná praktika považuje za klamlivú, ak zapríčiňuje alebo môže zapríčiniť, že spotrebiteľ produkt alebo službu zakúpi, pretože obsahuje nesprávne informácie, a preto je nepravdivá, alebo akýmkoľvek spôsobom uvádza do omylu alebo môže uviesť

²⁷ Vozár, J., Lapšanský, L. Porovnávací reklama v slovenskom právnom poriadku. Právny obzor, 94, 2011, č.6, s.558 a nasl.

do omylu priemerného spotrebiteľa. Preukázať spáchanie takejto nekalej či klamlivej praktiky však môže byť v právnej praxi problematické. Preto je v každom prípade potrebné preukázať, čo môže byť často problematické, keďže potenciálne môže ísť o platenú spoluprácu, skrytú reklamu alebo výlučne o recenzie, prípadne o názor jednotlivca, ktorý si produkt len zakúpil a má potrebu alebo chuť sa o svoju skúsenosť podeliť. Obchodná praktika, ktorá môže podstatne narušiť ekonomické správanie skupiny spotrebiteľov osobitne zraniteľných z dôvodu ich duševnej poruchy alebo telesnej chyby, veku alebo dôverčivosti spôsobom, ktorý môže predávajúci rozumne predpokladať, sa posudzuje z pohľadu priemerného člena tejto skupiny. V prípade platenej spolupráce na rozličných sociálnych médiách (napríklad Instagram, Facebook) by bola predmetom kontroly zo strany Slovenskej obchodnej inšpekcie (SOI) najmä zodpovednosť influencera za šírenie reklamy z hľadiska etiky a dobrých mravov, či zákaz používania nekalých obchodných praktík. Dozor nad dodržiavaním zákazu nekalých praktík uskutočňujú viaceré orgány, medzi nimi aj Slovenská obchodná inšpekcia (SOI) v zmysle zákona č. 128/2002 Z. z. o štátnej kontrole vnútorného trhu vo veciach ochrany spotrebiteľa a tiež v zmysle osobitných predpisov, ako sú ZoOS, etc.. Ak je influencer v postavení osoby, ktorej tieto zákony ukladajú povinnosti vo vzťahu k spotrebiteľovi, je SOI oprávnená influencera kontrolovať. Pri každom podaní je potrebné predovšetkým skúmať, v akom postavení je kontrolovaná osoba (ide o influencera, spotrebiteľa alebo inú osobu) a na základe ktorého právneho predpisu bude príslušný orgán dozoru uskutočňovať kontrolu.

V rámci načrtnutej problematiky si dovoľujeme tiež upozorniť na špecifické postavenie influencerov, ktorí poskytujú poradenstvo v oblasti finančných investícií, čo je oblasť spadajúca pod dohľad nad finančným trhom (finančné poradenstvo a sprostredkovanie)²⁸, ktorý uskutočňuje Národná banka Slovenska. Do popredia sa tiež dostávajú otázky profesijnej zodpovednosti finančných poradcov a sprostredkovateľov. Na sociálnych sieťach sa čoraz stále častejšie vyskytujú aj profily s digitálnymi avatarmi známych osobností alebo dokonca vybraných osobností z politického života (falošné profily aj domény), ktoré ponúkajú rôzne podozrivé finančné produkty, či zavádzajúce a klamlivé informácie o trhových príležitostiach, ktoré majú investorom priniesť vysoké zisky, pričom celkom ignorujú riziká týchto nástrojov, či ponúkaných produktov. Podľa nezávislého regulačného úradu ang. *Financial Conduct Authority* je totiž čoraz viac mladých ľudí v krajine vo veku 18 až 29 rokov obeťou podvodov, pričom až 62 % z nich sleduje influencerov a 74 % z nich im aj dôveruje. Podľa S. Smarta „Potencionálnymi obeťami influencerov sú najmä mladí a potenciálne zraniteľní ľudia, ktorých priťahuje životný štýl, ktorým sa influenceri

²⁸ Zákon č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 186/2009 Z. z. o finančnom sprostredkovaní a finančnom poradenstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

oháňajú.²⁹ V súčasnosti v našich domácich podmienkach nevidujeme opatrenia za účelom ochrany pred podvodmi od tzv. influencerov na sociálnych sieťach ako je tomu v prípade Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Írska. Tamojší nezávislý regulačný úrad ang. *Financial Conduct Authority* definuje influencerov ako osobnosti sociálnych médií, ktoré využívajú svoju platformu na propagáciu finančných produktov a zdieľanie poznatkov a odporúčaní so svojim publikom. Upozorňuje tiež, že v posledných rokoch došlo k výraznému nárastu influencerov a tiež na skutočnosť, že nie sú kvalifikovaní na poskytovanie finančného poradenstva.³⁰

Ďalším fenoménom, čoraz častejšie skloňovaným v kontexte influence marketingu je ang. *Greenwashing*³¹, ktorý môže byť nekalou obchodnou praktikou, nekalosúťažným konaním alebo reklamou v rozpore so Zákonom o reklame, resp. Etickým kódexom Rady pre reklamu. Uvedené sa dotýka najmä, nielen výlučne ang. „*Sense influencers*“ „*Sinnfluencers*“, ktorí propagujú v internetovom prostredí témy ako udržateľnosť, ekologické prístupy a poukazujú na politické, či spoločenské problémy (*Zero Waste, Fairtrade, Upcycling, Fast Fashion, etc.*) *Greenwashing* klasifikujeme ako úmyselný alebo neúmyselný akt zavádzania spotrebiteľov, pokiaľ ide o environmentálne postupy spoločnosti alebo environmentálne výhody produktu alebo služby, resp. zavádzajúce tvrdenia o environmentálnom správaní alebo vplyve svojich činností. Čo sa týka štatistických zistení, dotýkajúcich sa tejto problematiky, až 90 % občanov Európskej únie vyjadrilo v prieskume súhlas s tým, že by mali existovať prísnejšie pravidlá na výpočet vplyvu na životné prostredie a súvisiacich environmentálnych tvrdení,³² a až 86 % spotrebiteľov v Európskej únii by *ad exemplum* uvítalo lepšie informácie o trvanlivosti výrobkov.³³ Na pôde Európskej únie bol v priebehu januára roku 2024 schválený návrh Smernice o tvrdeniach týkajúcich sa životného prostredia, ktorej cieľom je harmonizácia tzv. *greenmarketing-u* v európskom priestore a má pomôcť spotrebiteľom robiť skutočne ekologickejšie rozhodnutia pri kúpe produktu alebo používaní služby.³⁴ Obsiahnutý je v nej *inter alia* všeobecný zákaz environmentálnych tvrdení a iných zavádzajúcich informácií o výrobkoch (ako „šetrný k životnému prostrediu“, „prírodný“, „biologicky rozložiteľný“, „klimaticky neutrálny“ alebo „ekologický“, ak by boli uvedené bez dôkazu. Po jej transponovaní by sme mali striktné diferencovať medzi výslovnými tvrdeniami obchodníkov v písomnej, či ústnej podobe,

²⁹ <https://www.fca.org.uk/news/press-releases/fca-cracks-down-illegal-finfluencers> Dátum prístupu: 20.10.2024.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ako vágne, zavádzajúce alebo nepodložené informácie v „zelených tvrdeniach“.

³² Pozri bližšie: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3173>

³³ Parliament's rapporteur Andrus Ansip (Renew, EE) for the Internal Market Committee

³⁴ Členské štáty majú v súčasnosti 24 mesiacov na transpozíciu, spolu v súčinnosti so smernicou o ekologických tvrdeniach (ang. *green claims directive*), ktorá rozpracuje podmienky používania environmentálnych tvrdení.

dotýkajúcimi sa životného prostredia a environmentálnymi značkami, založenými na dôkazoch. Cieľom je jasne vymedziť povinnosti, ktoré sa na tieto subjekty vzťahujú jednotlivito, vrátane toho, aké požiadavky sa uplatňujú na oba. Pre oba subjekty však platí, že všetky tvrdenia týkajúce sa životného prostredia musia byť jasné a zrozumiteľné s osobitným odkazom na environmentálne vlastnosti, na ktoré sa vzťahujú (ako napríklad trvanlivosť, recyklovateľnosť alebo biodiverzita). Európsky zákonodarca kládol dôraz aj na trvanlivosť a zvýšenie viditeľnosti informácií o záruke spolu so zákazom neopodstatnených tvrdení o trvanlivosti. Ekologický marketing prostredníctvom vplyvných osôb je síce nenápadný, ale takmer všadeprítomný. Značky sa zahalujú do jazyka udržateľnosti vybraného influencera a používajú ho ako ochranu pred kritikou. Sú však títo influenceri skutočnými bojovníkmi za životné prostredie alebo šikovnými marketérmi, ktorí presadzujú ekologicky ladenú fast fashion? *In genere* influenceri (od celebrityných ambasádorov globálnych značiek, až po minimalistických módných guru), hoci sa svojmu publiku prihovárajú „ekologickým“ jazykom a propagujú „recyklované“ kolekcie alebo koncepty „kapsulového šatníka“, odvrátenou stránkou je, že sa len podieľajú na udržiavaní tzv. „šarady udržateľnosti“.

Záver

Vzhľadom na načrtnuté penzum oblastí, kde možno detekovať riziká právom reprobovaného konania vplyvných osobností, konštatujeme, že pojem influencer sa stáva skutočnou novodobou výzvou a fenoménom, aj pre zákonodarcu. V súčasnosti sa môžeme len domnievať, či rozmanitosť a nesúrodosť problémov, vyplývajúcich z načrtnutej problematiky, znemožňuje prijatie komplexného legislatívneho nástroja v tejto oblasti. Okrem toho je potrebné aktualizovať právo EÚ a poskytovať harmonizované riešenia nekalých obchodných praktík, prítomných vo všetkých členských štátoch EÚ štátov, aby sa objasnili pravidlá a zodpovednosti rôznych aktérov pôsobiacich v ovplyvňujúcich marketingových tzv. „value chain“ a zabezpečiť, aby spotrebiteľia mali prospech zo spravodlivého a bezpečného online prostredia. V mnohých prípadoch už národné regulačné orgány alebo iné príslušné orgány informujú influencerov o príslušných právnych predpisoch a kontrolujú súlad ich konania s platnými právnymi predpismi, e.g. audiovizuálne regulačné orgány kontrolujú dodržiavanie regulačných ustanovení, ktorými sa vykonáva smernica o audiovizuálnych mediálnych službách (Rada pre mediálne služby), národné orgány kontroly vnútorného trhu vo veciach ochrany spotrebiteľa (SOI) a iné príslušné orgány kontrolujú dodržiavanie právnych predpisov EÚ v oblasti ochrany spotrebiteľa. Otvorená však aj naďalej zostáva otázka nastavenia zodpovednostných mechanizmov a ich vymožiteľnosti vo vzťahu k influencerom, a to nielen vo verejnoprávnej, ale najmä v súkromnoprávnej rovine.

Zoznam použitej literatúry

1. APPEL, G. et al. The future of social media in marketing. *J. of the Acad. Mark. Sci.* 48, 2020, s. 79–95. [10.1007/s11747-019-00695-1](https://doi.org/10.1007/s11747-019-00695-1) Dátum prístupu: 20.10.2024.
2. BELANCHE, D. et al. Understanding influencer marketing: The role of congruence between influencers, products and consumers, *Journal of Business Research*, Volume 132, 2021, s. 186-195. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.03.067> Dátum prístupu: 20.10.2024.
3. KARAGÜR, Z., BECKER, J.M., a kol. How, why, and when disclosure type matters for influencer marketing? In: *International Journal of Research in Marketing*, Elsevier, zväzok 39, vydanie 2, 2022, s. 313-335.
4. KUBINEC, M. Porovnávacia reklama vo svetle slovenského práva. In: *Justičná revue*. roč. 57, č. 1, 2005, s. 60-72.
5. KUBINEC, M. Ešte raz k problémom právnej regulácie porovnávacej reklamy. *Justičná revue*, roč.57, 2005, č. 8 – 9, s. 1 077 – 1 082.
6. ONDREJOVÁ, E. CHRENOVSKÝ, B. Právní minimum pro influencers - Nejčastější právní otázky prezentace na Instagramu Dostupné online: https://www.ondrejova.cz/docs/220601_ig-broz-ura.pdf Dátum prístupu: 20.10.2024.
7. VOZÁR, J. Právo proti nekalej súťaži. Bratislava: VEDA. 2013, 320 s. 9788022412728 VOZÁR, J. - LAPŠANSKÝ, L.: Porovnávacia reklama v slovenskom právnom poriadku. *Právny obzor*, 94, 2011, č.6, s.558 - 576.
8. ZLOCHA, Ľ.: Právna regulácia sexizmu v reklame – základné východiská. *Právny obzor*, 106, 2023, č. 2, s. 99 – 115.
9. Kapitola 4.2.6 Marketing vplyvných osobností. In: *Usmernenie (2021/C 526/01) k výkladu a uplatňovaniu smernice EP a R o nekalých obchodných praktikách z 29. decembra 2021*. Dostupné na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52021XC1229\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52021XC1229(05)). Dátum prístupu: 20.10.2024.
10. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Commerce_statistics_for_individuals Dátum prístupu: 20.10.2024.
11. <https://www.statista.com/statistics/433871/daily-social-media-usage-> Dátum prístupu: 20.10.2024.
12. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_708 Dátum prístupu: 20.10.2024.
13. https://rpms.sk/sites/default/files/2024-09/Zoznam_AVMS-POaFO_o.pdf Dátum prístupu: 20.10.2024.
14. https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/influencer-legal-hub_en Dátum prístupu: 20.10.2024.
15. https://www.ftc.gov/system/files/documents/plain-language/1001a-influencer-guide-508_1.pdf Dátum prístupu: 20.10.2024.

16. <https://www.easa-alliance.org/issues/influencer-marketing/> Dátum prístupu: 20.10.2024.
17. https://commission.europa.eu/document/6099530c-b21f-4f69-87b3-0681a2a63650_en Dátum prístupu: 20.10.2024.

Kontaktné údaje

doc. JUDr. Jana Strémy, PhD.

jana.stremy@flaw.uniba.sk

Katedra obchodného práva a hospodárskeho práva

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

TEORETICKO-APLIKAČNÉ ASPEKTY ENVIRONMENTÁLNEHO ZDAŇOVANIA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE ¹

THEORETICAL AND APPLICATION ASPECTS OF ENVIRONMENTAL TAXATION IN THE SLOVAK REPUBLIC

Júlia Hoffmanová, Natália Priateľová²

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá teoretickými a aplikačnými aspektami environmentálneho zdaňovania v kontexte daňovej sústavy Slovenskej republiky. V centre pozornosti sú environmentálne dane a poplatky ako regulačno-fiskálne nástroje na dosiahnutie environmentálnych politických cieľov, ktoré sú skúmané z hľadiska ich právno-teoretického vymedzenia, ako aj z hľadiska ich regulačnej a fiskálnej funkcie.

Kľúčové slová: environmentálna daň, ekologická daň, zelené zdaňovanie, klimatické zmeny

Abstract: The article addresses the theoretical and application aspects of environmental taxation within the context of the Slovak Republic's tax system. The focus is on environmental taxes and fees as regulatory-fiscal tools for achieving environmental policy objectives, examined from both the perspective of their legal-theoretical definition and their regulatory and fiscal function.

Key words: environmental tax, ecological tax, green taxation, climate changes

Úvod

Environmentálne zdaňovanie sa stalo kľúčovým nástrojom pri riešení klimatických zmien a podpore udržateľného rozvoja. Dane s environmentálnym aspektom môžu pomáhať znižovať znečistenie životného prostredia a podporovať efektívne využívanie zdrojov tým, že ovplyvňujú správanie ekonomických subjektov a zahŕňajú environmentálne náklady vyplývajúce z ich činností (negatívne externality) do

¹ Financované EÚ NextGenerationEU prostredníctvom Plánu obnovy a odolnosti SR v rámci projektu č. 09I03-03-V05-00008, riešiteľa JUDr. Júlie Hoffmanovej, LL.M.

² Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie

celkových ekonomických nákladov. V rámci Európskej únie posilnilo environmentálne zdaňovanie svoj význam v súvislosti so snahou dosiahnuť klimatickú neutralitu do polovice tohto storočia.³ Súčasný trendy v EÚ, vrátane balíka „Fit for 55“⁴, Ôsmeho environmentálneho akčného programu (8. EAP)⁵ a Európskej zelenej (ekologickej) dohody⁶ zahŕňajú opatrenia na **zvýšenie podielu príjmov z environmentálnych daní na celkových daňových príjmoch členských štátov**. Hoci cieľ zvýšiť podiel environmentálnych daní nie je oficiálne stanovený na úrovni EÚ, dostupné analýzy a odporúčania, ako aj dávnejšie Oznamenie Komisie „*Plán pre Európu efektívne využívajúcu zdroje*“⁷, používajú **10 % podiel ako referenčný bod**, vychádzajúc z príkladov členských štátov s vysokým podielom environmentálnych daní na celkových daňových príjmoch. V rámci Európskej únie dosahujú environmentálne dane podiel presahujúci 10 % na celkových daňových príjmoch iba v štyroch krajinách (Grécko, Bulharsko, Chorvátsko a Rumunsko) v porovnaní s ostatnými členskými štátmi, kde tento podiel často dosahuje iba približne 5 %. Z analýz EÚ vyplýva, že 10 % podiel environmentálnych daní predstavuje optimálnu hranicu, ktorá by mohla významne prispieť k financovaniu ekologických politík a podporiť prechod na klimaticky neutrálnu ekonomiku. Tieto analýzy zdôrazňujú, že zvýšenie podielu environmentálnych daní vyžaduje reformu zdaňovania, vrátane zvyšovania daní na energeticky náročné aktivity a eliminácie dotácií škodlivých pre životné prostredie, pričom opakovane sa spomína potreba spoločného európskeho

³ EÚ. OZNÁMENIE KOMISIE. Európsky ekologický dohovor COM(2019) 640 final z 11.12.2019. (EU green deal). Dostupné online na: [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640>]

EÚ. OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEJ RADE, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU, VÝBORU REGIÓNOV A EURÓPSKEJ INVESTIČNEJ BANKE Čistá planéta pre všetkých Európska dlhodobá strategická vízia pre prosperujúce, moderné, konkurencieschopné a klimaticky neutrálné hospodárstvo COM/2018/773 final z 28.11.2018. Dostupné online na: [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0773>]

⁴ EÚ. Balík „Fit for 55“ ako súbor návrhov na revíziu a aktualizáciu právnych predpisov EÚ a na zavedenie nových iniciatív, ktorými sa má zabezpečiť, aby politiky EÚ zodpovedali cieľom v oblasti klímy, na ktorých sa dohodla Rada a Európsky parlament. Pozri bližšie: [<https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/green-deal/fit-for-55/>]

⁵ EÚ. ROZHODNUTIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2022/591 zo 6. apríla 2022 o všeobecnom environmentálnom akčnom programe Únie do roku 2030.

Dostupné online na:

[<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D0591>]

⁶ Pozri cit. 3

⁷ EÚ. OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV Plán pre Európu efektívne využívajúcu zdroje /* KOM/2011/0571. Bod 3.4.2. Dostupné online na: [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-SK/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A52011DC0571>]

prístupu s cieľom zabezpečiť **spravodlivé zdaňovanie v rámci EÚ**, najmä s dôrazom na sociálne aspekty a potrebu minimalizácie sociálnych nerovností pri implementácii environmentálnych politík.⁸ Podľa Komisie **patria dane medzi najúčinnějšíe nástroje environmentálnej politiky**.⁹

Cieľom príspevku je zodpovedať otázku, či aktuálna štruktúra environmentálnych daní v SR je postačujúca na dosiahnutie cieľov zeleného zdaňovania. Pri práci boli použité vedecké metódy kvalitatívnej a kvantitatívnej analýzy, ako aj komparatívna metóda.

Stav environmentálneho zdaňovania v SR

V kontexte Slovenskej republiky zohrávajú environmentálne dane významnú úlohu nielen pri plnení medzinárodných záväzkov týkajúcich sa klimatických zmien, ale aj pri podpore udržateľného rozvoja na národnej úrovni. Slovensko sa zaviazalo k zelenej fiskálnej reforme a k postupnému znižovaniu závislosti od energeticky náročných činností. Národné ciele zahŕňajú rozširovanie sústavy daní s environmentálnym aspektom, zameranie sa na dane z dopravy a odstraňovanie dotácií škodlivých pre životné prostredie akými sú dotovanie ťažby a spaľovania domáceho hnedého uhlia. Tieto opatrenia sú súčasťou širšej stratégie „Zelenšie Slovensko“, ktorá sleduje prechod ku klimaticky neutrálnej ekonomike do roku 2050.¹⁰ V roku 2013 tvorili environmentálne dane 8,1 % z celkových daňových príjmov SR, avšak do roku 2022 sa tento podiel znížil na 7,1 %. Je potrebné uviesť, že Slovenská republika sa drží dlhodobo nad európskym 5,4 % priemerom. Podiel zelených daní na celkových daňových príjmoch klesol pod 7 % len v roku 2021 na 6,7 %. Pre porovnanie uvádzame, že Česká republika dosiahla v roku 2022 podpriemerný

⁸ EÚ. Európska environmentálna agentúra (EEA). Úloha (environmentálneho) zdaňovania pri podpore prechodov na udržateľnosť z 7. februára 2022. [Dostupné online na: <https://www.eea.europa.eu/publications/the-role-of-environmental-taxation>]

EÚ. Eurostat. Štatistika environmentálnych daní - podrobná analýza zo septembra 2024. Dostupné online na: [\[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics_-_detailed_analysis#General_overview\]](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics_-_detailed_analysis#General_overview)

⁹ EÚ. OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEJ RADE, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU, VÝBORU REGIÓNŇOV A EURÓPSKEJ INVESTIČNEJ BANKE Čistá planéta pre všetkých Európska dlhodobá strategická vízia pre prosperujúce, moderné, konkurencieschopné a klimaticky neutrálne hospodárstvo COM/2018/773 final z 28.11.2018. Dostupné online na: [\[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0773\]](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0773)

¹⁰ Ministerstvo životného prostredia SR. Zelenšie Slovensko – Stratégia environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030. (Envirostratégia 2030). 2020. 7, 47, 58 s. Dostupné online na: [\[https://www.minzp.sk/iep/strategicke-materialy/envirostrategia-2030.html\]](https://www.minzp.sk/iep/strategicke-materialy/envirostrategia-2030.html)

4,1 % podiel environmentálnych daní na celkových výnosoch z daní, hoci v predchádzajúcich rokoch vykazovala priemerné európske hodnoty.¹¹

Podiel environmentálnych daní na HDP v Slovenskej republike vykazuje v období 2005 – 2023 klesajúci trend. V roku 2023 s vykázaným 1,97 % podielom k HDP došlo k zníženiu tohto podielu o 0,51 percentuálneho bodu oproti roku 2017, kedy bol podiel ekologických daní na HDP v SR najvyšší (2,54 %). Celkové výnosy z environmentálnych daní dosiahli v roku 2022 hodnotu 2 186,61 milióna EUR, čo predstavuje nárast o 131,3 % v porovnaní s rokom 2005.¹²

Environmentálne dane – definícia

V zmysle všeobecne uznávanej definície environmentálnej dane môžeme ustáliť, že ide o daň, ktorej základom je fyzická jednotka (alebo náhrada fyzickej jednotky) niečoho, čo má preukázaný negatívny dopad na životné prostredie a je označená za daň v rámci medzinárodných účtovných pravidiel ESA2010¹³. Z uvedenej definície je zrejmé, že environmentálna daň, označovaná aj ako daň s environmentálnym aspektom, je nástrojom na zmiernenie environmentálnych problémov, ako sú znečistenie životného prostredia a klimatické zmeny. Táto daň zohľadňuje náklady spojené s ekonomickými činnosťami, ktoré škodia životnému prostrediu a premieta ich do cien produktov. Jej význam vyplýva primárne z toho, že ovplyvňuje ceny produktov a intenzitu aktivít s negatívnym environmentálnym dopadom.¹⁴

Dane s ekologickým aspektom sú častokrát vnímané ako politické nástroje pre ochranu životného prostredia. Sme presvedčení, že trvalo udržateľná zmena v prístupe k životnému prostrediu môže nastať výlučne prostredníctvom politických riešení. Autori Gao, Xao a Liu definujú environmentálne dane ako **politické nástroje**, ktoré zohľadňujú ekonomickú a environmentálnu efektívnosť, vzácnosť zdrojov, únosnosť pre podnikateľské prostredie, internalizáciu negatívnych externalít a daňový vplyv na obyvateľstvo, pričom najväčší dôraz sa kladie na znečisťovateľov.¹⁵ Súvisiacim pojmom je tzv. **Pigouova daň**, ktorá je špecifickým typom

¹¹Zdroj: Eurostat. Dostupné online na:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_17_50__custom_13373710/default/table?lang=en]

¹²Štatistický úrad SR.

¹³Článok 2 bod 2 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 691/2011 zo 6. júla 2011 o európskych environmentálnych ekonomických účtoch.

¹⁴Eurostat: Environmental Taxes: A statistical guide. 2.2 Definition of environmental taxes, s. 9. 2013. Dostupné online na:

[<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5936129/KS-GQ-13-005-EN.PDF.pdf/706edagf-93a8-44ab-900c-ba8c2557ddb0?t=1414782946000>]

¹⁵GAO, Y. T., X. YAO a X. LIU. Dynamic effect of environmental tax on export trade: Based on DSGE mode. *Energy & Environment*. Vol. 30, iss. 7, 1275–1290 p. 2019. DOI: [<https://doi.org/10.1177/0958305X19842380>]

environmentálnej dane. Jej sadzba je stanovená na úroveň, ktorá odráža spoločenské náklady spojené s environmentálnym poškodením. Typickým príkladom je uhlíková daň, ktorá sa snaží zohľadniť škody spôsobené emisiami oxidu uhličitého. Cieľom je, aby tí, ktorí spôsobujú environmentálne škody, platili náklady na ich zmiernenie (princíp „znečisťovateľ platí“), čím sa vytvára ekonomický stimul na zníženie znečistenia alebo iných negatívnych dopadov. Definícia environmentálnych daní často zahŕňa aj rozlíšenie medzi environmentálne motivovanými daňami a daňami súvisiacimi so životným prostredím, pričom druhá skupina nemusí mať za primárny cieľ zlepšenie životného prostredia ale skôr zvyšovanie daňových príjmov.

OECD spravuje databázu nástrojov environmentálnej politiky (PINE), ktorá bola pôvodne vytvorená v spolupráci s Európskou environmentálnou agentúrou (EEA). Táto databáza zahŕňa medzi politické nástroje environmentálne dane, poplatky a platby, obchodovateľné povolenky, systémy zálohovania a refundácie, environmentálne motivované dotácie a iné nástroje.¹⁶

V štúdiách a analýzach EÚ, ako aj v medzinárodno-politickom kontexte, sa ustálili štyri základné kategórie environmentálnych daní:

1. **dane z energie**, zahŕňajú dane z energetických produktov používaných pre účely dopravy (benzín a nafta) a tiež v stacionárnych zdrojoch (palivové oleje, zemný plyn, uhlie a elektrina), dane z biopalív a iných foriem energie z obnoviteľných zdrojov a dane z CO₂;
2. **dane z dopravy**, zahŕňajú dane súvisiace s vlastníctvom a používaním motorových vozidiel vrátane daní z iných dopravných prostriedkov ako napríklad lietadlá;
3. **dane zo znečistenia**, zahŕňajú dane z meraných alebo odhadnutých emisií do vody a ovzdušia, z odpadového hospodárstva a hluku, výnimkou sú dane z CO₂, ktoré patria do kategórie dane z energie;
4. **dane zo zdrojov/ surovín**, ide o dane spojené s ťažbou alebo využívaním prírodných zdrojov (voda, lesy, flóra a fauna, nerastné suroviny).¹⁷

V rámci uvedených kategórií sú v daňovom systéme Slovenskej republiky k dnešnému dňu zavedené nasledovné dane:

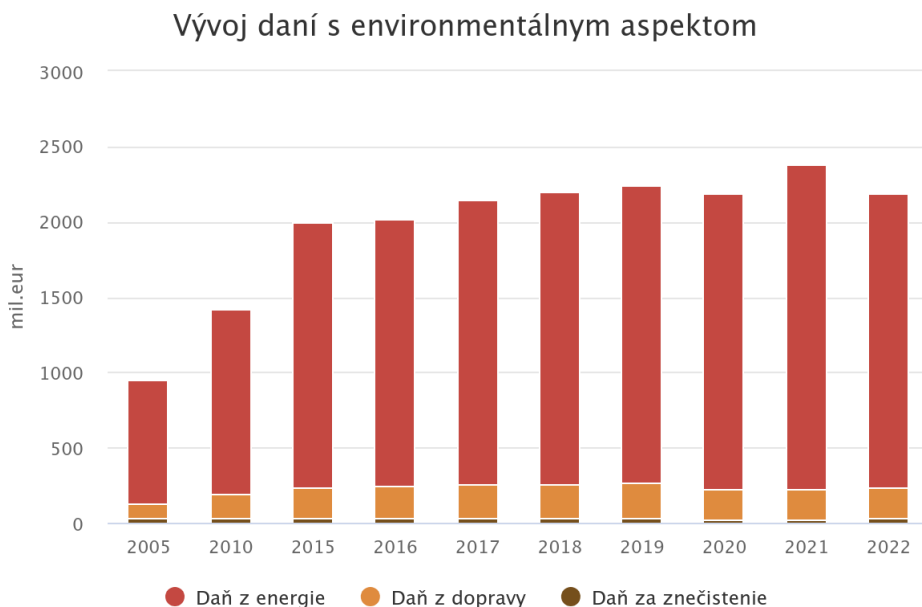
1. **dane z energie**: daň z minerálnych olejov, daň z elektriny, daň z uhlia, daň zo zemného plynu, daň za umiestnenie jadrového zariadenia, daň z úhrad za uskladňovanie plynov a kvapalín, emisné kvóty;

¹⁶ Pozri: OECD, Environmentálna štatistika. Webová stránka. Dostupné online na: [https://www.oecd-ilibrary.org/environment/data/environmental-policy/environmentally-related-tax-revenue_df563d69-en?parent=http%3A%2F%2Finstance.metastore.ingenta.com%2Fcontent%2Fcollection%2Fenv-data-en]

¹⁷ Štatistický úrad SR: Environmentálne dane (Dane súvisiace so ŽP). Dostupné online na: [<https://slovak.statistics.sk/PACVPEM/vocabPagesDetails.html?id=29219&lang=sk>]

2. **dane z dopravy:** cestná daň, poplatok za registráciu motorového vozidla, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta;
3. **dane zo znečistenia:** poplatky za vypúšťanie odpadových vôd do povrchových vôd, poplatky za znečisťovanie ovzdušia, daň z úhrady za dobývací priestor;
4. **dane zo zdrojov/ surovín:** nezavedené.¹⁸

V grafe nižšie je uvedený prehľad vývoja výnosov jednotlivých kategórií environmentálnych daní v SR. Dane z energie predstavujú najvyšší podiel na štruktúre zelených daní.



Zdroj: ŠÚ SR

Daň vs. poplatok

V súvislosti so skúmaním teoretických aspektov environmentálnych daní zavedených v Slovenskej republike sme náš výskum zamerali na posúdenie vhodnosti použitia pojmov poplatok, resp. daň z pohľadu teórie práva.

Babčák pojem daň definuje ako *peňažnú platbu (plnenie) nenávratného charakteru, ktorá je ukladaná zákonom alebo na základe zákona za účelom úhrady štátnych alebo iných verejných potrieb, a to spravidla vo vopred ustanovenej výške a lehote splatnosti*.

¹⁹

Na druhej strane pojem poplatok definuje ako *peňažnú platbu (plnenie) ukladané zákonom alebo na základe zákona, ktorá je vyberaná za určitú činnosť štátnych a iných*

¹⁸ Pojem „environmentálne dane“ zahŕňa všetky platby environmentálneho charakteru, bez ohľadu na to, či je platba zavedená vo forme dane alebo poplatku.

¹⁹ Babčák, V.: Daňové právo na Slovensku a v EÚ. Bratislava : EPOS, 2019, s. 21

*verejnoprávnych subjektov vykonávanú z podnetu, príp. v záujme poplatníka, vo vopred ustanovených lehotách a spravidla aj vo vopred ustanovenej/určenej výške.*²⁰

Napriek podobnému zneniu uvedených definícií ich odlišuje niekoľko definičných znakov, avšak pre účely tohto príspevku sa zameriame na rozdiel v otázke ich reciprocity, resp. ekvivalencie. Zatiaľ kým charakteristickým znakom daní je ich neekvivalentnosť, poplatky sa ukladajú za určitú činnosť štátnych či iných verejnoprávnych subjektov, a je s nimi v tomto význame spojená určitá miera ekvivalencie, či už čiastočná alebo úplná.

V rámci jednotlivých environmentálnych daní zavedených v Slovenskej republike je niekoľko z nich zavedených vo forme poplatku.²¹ Domnievame sa, že zaradenie týchto platieb medzi poplatky nemusí byť v zmysle teórie práva zodpovedajúce definícii poplatku. Ako vhodný príklad môžeme uviesť ustanovenie § 1 Zákona č. 190/2023 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia, ktorý vymedzuje, na čo sa poplatková povinnosť vzťahuje. V zmysle tohto ustanovenia sa poplatok za znečisťovanie ovzdušia platí za vypúšťanie znečisťujúcich látok (uvedených v Prílohe 1 tohto Zákona) do ovzdušia z veľkého zdroja, stredného zdroja alebo malého zdroja, ak to ustanoví obec vo všeobecne záväznom nariadení.

Z vymedzenia poplatkovej povinnosti je zrejmé, že nie je spojená zo žiadnou formou ekvivalencie zo strany štátnych alebo iných verejnoprávnych subjektov. Práve naopak, z formulácie uvedeného ustanovenia je možné predpokladať, že vo svojom význame by malo ísť o skôr o zavedenie tejto platby do daňového systému vo forme dane. Nie je jednoznačné, z akého dôvodu zákonodarca zvolil tento prístup. Dôvodová správa k návrhu Zákona uvádza, že „*Navrhovaná právna úprava zvyšuje sadzby základných poplatkov tak, aby ich výška reflektovala viac negatívne vplyvy vypúšťania znečisťujúcich látok do ovzdušia a vo vyššej miere motivovala znečisťovateľov ovzdušia k ďalšiemu znižovaniu emisií.*“²², čo opäť potvrdzuje, že poplatok nie je zavedený s úmyslom získať protiplnenie od štátneho, alebo iného verejnoprávneho orgánu, ale sanovať negatívne dopady na životné prostredie.

Zároveň existujú názory, že poplatky tohto typu môžu byť chápané aj v rámci ekvivalencie, kedy poplatok sa neplatí za konkrétnu službu alebo činnosť štátu (prínos pre povinný subjekt) ale za užívanie životného prostredia. **Výber fiskálneho nástroja môže významne ovplyvniť verejnú diskusiu o zavádzaní opatrení a ich výslednú efektívnosť.** Napríklad vzhľadom na to, že pojem daň vyvoláva u subjektov negatívne pocity, označenie (ekologický) poplatok by mohlo byť prijateľnejšie. Z pohľadu efektívnosti je dôležité zvážiť, či výraz daň alebo ekopoplatok vysiela silnejší

²⁰ Babčák, V.: Daňové právo na Slovensku a v EÚ. Bratislava : EPOS, 2019, s. 24

²¹ Poplatok za registráciu motorového vozidla, poplatok sa vypúšťanie odpadových vôd do povrchových vôd, poplatok za znečisťovanie ovzdušia.

²² Dôvodová správa k Návrhu zákona o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia, Všeobecná časť.

signál o žiadúcom správaní. Kým daň môže byť vnímaná ako trest, ekologický poplatok môže naznačovať buď morálnu povinnosť prispieť na ochranu životného prostredia alebo povolenie na určitú mieru znečisťovania.²³

Regulačná vs. fiskálna funkcia

Existencia daní a poplatkov je spojená s napĺňaním množstva funkcií, a to predovšetkým funkcie fiskálnej, alokačnej, kontrolnej, či regulačnej.²⁴ Práve fiskálna funkcia daní je všeobecne považovaná za základnú funkciu, nakoľko jej podstata spočíva v zabezpečení dostatočného množstva peňažných zdrojov určených na financovanie úloh a potrieb štátu a iných verejnoprávných subjektov.

Environmentálne dane sú na rozdiel od iných druhov daní ukladané za účelom ovplyvnenia správania sa subjektov smerom k ochrane životného prostredia a verejného zdravia, a teda ich primárnym zameraním nie je naplnenie verejnoprávných rozpočtov.²⁵ Z tohto vymedzenia môžeme vyvodiť záver, že v prípade environmentálnych daní sa do popredia dostáva funkcia regulačná, ktorej podstatou je ovplyvnenie a regulácia negatívnych dopadov určitej činnosti.

Environmentálne dane sú zavádzané ako nástroj na reguláciu činností, ktoré majú negatívny dopad na životné prostredie. Ich úlohou je vytvárať ekonomické stimuly, ktoré motivujú k znižovaniu emisií znečisťujúcich látok, k efektívnejšiemu využívaniu prírodných zdrojov a k podpore udržateľných technológií. Na rozdiel od tradičných daní, kde je hlavným cieľom generovanie príjmov, environmentálne dane kladú dôraz na zmenu správania prostredníctvom ekonomických nástrojov.

V konečnom dôsledku, hoci environmentálne dane sekundárne prinášajú aj fiskálne príjmy do verejnoprávných rozpočtov, ich primárnym cieľom ostáva regulácia správania sa subjektov v prospech ochrany životného prostredia a verejného zdravia. Ich úspech sa meria nielen výškou vybraných prostriedkov, ale predovšetkým dosiahnutými zmenami v správaní a posunom vpred v oblasti životného prostredia.

Záver

Environmentálne dane zohrávajú dôležitú úlohu pri riešení súčasných výziev v oblasti klimatických zmien a udržateľného rozvoja. Príjmy z environmentálnych daní by mohli podporiť prechod ku klimaticky neutrálnej ekonomike do roku 2050 a dosiahnutie cieľov Európskej zelenej dohody, vrátane čistého zníženia emisií

²³ MILNĚ, E. Janet: Chapter 1: Environmental taxes and fees: wrestling with theory. In *Environmental Taxation and Green Fiscal Reform*. 15 p. 2014. DOI: [<https://doi.org/10.4337/9781783478170>]

²⁴ Babčák, V.: *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava : EPOS, 2019, s. 28

²⁵ Francisco J. Delgado, Jaime Freire-González, Maria J. Presno: *Environmental taxation in the European Union: Are there common trends?*, *Economic Analysis and Policy*, Volume 73, s. 670, 2022 DOI: [<https://doi.org/10.1016/j.eap.2021.12.019>]

skleníkových plynov o 55 % do roku 2030. Vzhľadom na starnúcu populáciu Európy a jej dôsledky na daňové príjmy z práce a náklady na sociálny systém, sú argumenty v prospech environmentálnych daní silnejšie než kedykoľvek predtým.²⁶ Slovenská republika čelí potrebe zosúladiť svoje environmentálne politiky s cieľmi Európskej únie. Vzhľadom na klesajúci podiel environmentálnych daní na celkových daňových príjmoch, ako aj na klesajúci trend ich podielu k HDP v SR, je potrebné ekologické zdaňovanie posilniť. Dlhodobý stav príjmov zo zelených daní ukazuje, že bez zásadnejších zmien v daňovej politike štátu nebude možné naplniť vytýčené ciele. Zároveň je dôležité zabezpečiť, aby tieto opatrenia štátu boli sociálne spravodlivé a aby nezhoršovali situáciu zraniteľných skupín obyvateľstva. Efektívne zavedenie a správa environmentálnych daní môže prispieť k zlepšeniu kvality životného prostredia, stimulovať technologické inovácie a podporiť hospodárstvo založené na nízkouhlíkových technológiách. Úspech týchto nástrojov závisí nielen od politickej vôle, ale aj od prijatia zo strany verejnosti a podnikateľského prostredia, čo vyžaduje vhodný výber fiskálnych nástrojov, stanovenie daňových sadzieb a jasnú komunikáciu cieľov environmentálnych politík. V rámci dosiahnutia vymedzených cieľov je dôležité využiť prostriedky digitalizácie, ktorá mení spôsob, akým sa dane spravujú, prinášajúc efektívnosť a transparentnosť do daňových systémov. Digitalizácia umožní presnejšie monitorovanie environmentálnych vplyvov a výpočet daní na základe skutočných emisií, či spotreby zdrojov. Týmto spôsobom môžu byť dane s ekologickým aspektom cielenejšie a spravodlivejšie, čo môže mať výrazný vplyv na ich prijatie verejnosťou, následkom čoho aj správa týchto daní a ich výber budú efektívnejšie.

Zoznam použitej literatúry

1. Babčák, V.: Daňové právo na Slovensku a v EÚ. Bratislava : EPOS, 2019, ISBN 978-80-562-0247-0
2. EÚ. Európska environmentálna agentúra (EEA). Úloha (environmentálneho) zdaňovania pri podpore prechodov na udržateľnosť z 7. februára 2022. Dostupné online na: [<https://www.eea.europa.eu/publications/the-role-of-environmental-taxation>]
3. EÚ. Eurostat. Štatistika environmentálnych daní – podrobná analýza zo septembra 2024. Dostupné online na: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics_-_detailed_analysis#General_overview]

²⁶ EÚ. Európska environmentálna agentúra (EEA). Úloha (environmentálneho) zdaňovania pri podpore prechodov na udržateľnosť z 7. februára 2022. Dostupné online na: [<https://www.eea.europa.eu/publications/the-role-of-environmental-taxation>]

4. EÚ. OZNÁMENIE KOMISIE. Európsky ekologický dohovor COM(2019) 640 final z 11.12.2019. (EU green deal). Dostupné online na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640]
5. EÚ. OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEJ RADE, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU, VÝBORU REGIÓNOV A EURÓPSKEJ INVESTIČNEJ BANKE Čistá planéta pre všetkých Európska dlhodobá strategická vízia pre prosperujúce, moderné, konkurencieschopné a klimaticky neutrálne hospodárstvo COM/2018/773 final z 28.11.2018. Dostupné online na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0773]
6. EÚ. OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV Plán pre Európu efektívne využívajúcu zdroje /* KOM/2011/0571. Dostupné online na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-SK/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A52011DC0571
7. EÚ. ROZHODNUTIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2022/591 zo 6. apríla 2022 o všeobecnom environmentálnom akčnom programe Únie do roku 2030. Dostupné online na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D0591]
8. Francisco J. Delgado, Jaume Freire-González, Maria J. Presno: Environmental taxation in the European Union: Are there common trends?, *Economic Analysis and Policy*, Volume 73, s. 670, 2022, ISSN 0313-5926, DOI: [https://doi.org/10.1016/j.eap.2021.12.019]
9. GAO, Y. T., X. YAO a X. LIU, 2019. Dynamic effect of environmental tax on export trade: Based on DSGE mode. *Energy & Environment*. Vol. 30, iss. 7, s. 1275–1290 DOI: [https://doi.org/10.1177/0958305X19842380]
10. MILNE, E. Janet: Chapter 1: Environmental taxes and fees: wrestling with theory. In *Environmental Taxation and Green Fiscal Reform*. s. 5-23, 2014. DOI: [https://doi.org/10.4337/9781783478170]
11. Ministerstvo životného prostredia SR. Zelenšie Slovensko – Stratégia environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030. (Envirostratégia 2030). 2020. s. 87 Dostupné online na: [https://www.minzp.sk/iep/strategie-materialy/envirostrategia-2030.html]
12. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 691/2011 zo 6. júla 2011 o európskych environmentálnych ekonomických účtoch.
13. OECD, Environmentálna štatistika. Webová stránka. Dostupné online na: [https://www.oecd-ilibrary.org/environment/data/environmental-policy/environmentally-related-tax-revenue_df563d69-

en?parent=http%3A%2F%2Finstance.metastore.ingenta.com%2Fcontent%2Fcollection%2Fenv-data-en]

Kontaktné údaje

JUDr. Júlia Hoffmanová, LL.M.

julia.hoffmanova@student.upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie

Mgr. Natália Priateľová

natalia.priatelova@student.upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie

BOJ PROTI DAŇOVÝM ÚNIKOM A TZV. SCHRÁNKOVÉ SPOLOČNOSTI

FIGHT AGAINST THE TAX EVASION AND THE SO-CALLED SHELL COMPANIES

Andrea Szakács¹

Abstrakt: K daňovým únikom často dochádza prostredníctvom využívania spoločností, ktoré nemajú skutočnú ekonomickú aktivitu, t.j. nemajú žiadnych, resp. minimum zamestnancov, nemajú žiadnu výrobu/aktivitu, a majú žiadnu alebo minimálnu fyzickú prítomnosť v štáte založenia. Z uvedeného dôvodu je potrebné zamedziť daňovým únikom, ktoré sa uskutočňujú cez tzv. schránkové spoločnosti. Za týmto účelom už bolo prijatých mnoho opatrení na celosvetovej aj EU úrovni – napr. BEPS Plan, ATAD smernice, DAC smernice a pod. V tomto príspevku sa autor zameria na návrh tzv. „Unshell“ smernice.

Kľúčové slová: daňové úniky, schránkové spoločnosti, Unshell smernica

Abstract: Tax evasion often occurs through the use of companies that have no real economic activity, i.e. they don't have any, or minimum employees, have no production/activity, and have no or minimal physical presence in the state of incorporation. For this reason, it is necessary to prevent tax evasion, which takes place through the so-called shell companies. For this purpose, many measures have already been taken at the global and EU level - e.g. BEPS Plan, ATAD directives, DAC directives, etc. In this paper, the author will focus on the proposal of the so-called "Unshell" directives.

Key words: tax evasion, letterbox companies, Unshell directive

Úvod

Boj proti daňovým únikom, vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam, daňovým podvodom je dlhodobým záväzkom vlád členských štátov EÚ, samotnej EÚ, ako aj ďalších medzinárodných organizácií napr. OECD, OSN. Fokus na tento boj sa zintenzívil po odhalení káuz ako Panama Papers, Lux Leaks a pod., do ktorých boli zainvolвовaní ľudia alebo spoločnosti s vysokými príjmami často cez tzv. schránkové spoločnosti. Uvedené viedlo vlády štátov, EÚ aj medzinárodné organizácie k prijatiu

¹ Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

rôznych opatrení. Konkrétne napr. OECD v roku 2015 prijalo BEPS Plán2 – Akčný plán proti narúšaniu základu dane a presunu ziskov, ktorý obsahuje 15 opatrení zamedzujúcich presunu ziskov do predmetných schránkových spoločností. Diskusia o schránkových spoločnostiach nie je až taká priamočiara z dôvodu neexistencie jednoznačnej právne záväznej definície „schránkových spoločností“. Podľa rôznych odborníkov, štúdií existuje niekoľko typov schránkových spoločností. Čo však majú spoločné je to, že tieto spoločnosti nemajú reálnu ekonomickú aktivitu v členskom štáte registrácie/založenia. To znamená, že nemajú žiadnych, alebo len pár zamestnancov, žiadnu alebo minimálnu výrobu/produkciiu/aktivitu a žiadnu alebo minimálnu fyzickú prítomnosť v štáte založenia/registrácie. Všetkých 15 opatrení je určitým spôsobom spojených so schránkovými spoločnosťami, avšak výslovne niektoré z nich sú zamerané na obchodné spoločnosti s nízkou ekonomickou aktivitou alebo bez podstatnej prítomnosti. Jedná sa o Opatrenia 5, 6, 8 – 10. Opatrenie 5 BEPS Plánu sa zameriava na preferenčné daňové režimy a vyžaduje signifikantnú aktivitu, t.j. hlavnú aktivitu generujúcu zisk, v jurisdikcii, odkiaľ získava daňové benefity. Opatrenie 6 BEPS Plánu sa zaoberá problematikou tzv. treaty shoppingu, prostredníctvom čoho daňovník vyhľadáva najvhodnejšie daňové zaobchádzanie cez bilaterálne zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia bez existencie daňovej rezidencie v niektorej z dvoch zainteresovaných jurisdikcií, najčastejšie práve cez schránkové spoločnosti v tretej krajine. Za účelom využitia treaty shoppingu sa zaviedli dve pravidlá a to pravidlo limitujúce benefity (limitation on benefit rule – LOB) alebo PPT – principal purpose test, podľa ktorého sa skúma, či získanie daňovej výhody bolo jediným cieľom usporiadaní a transakcií spoločnosti. A Opatrenia 8-10 BEPS Plánu sa venujú pravidlám transferového oceňovania, ktoré by mali vyžadovať, aby tvorba hodnoty bola spojená s požiadavkami na dostatočnú ekonomickú aktivitu. Viacero opatrení BEPS plánu bolo pretavených priamo do národných právnych poriadkov, vyústilo do aktualizácie zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia, alebo boli zakomponované do právnych aktov EU. Medzi tieto právne akty EU patrí napr. smernica ATAD3 (Anti Tax Avoidance Directive), ktorá zakotvila pravidlá ako napr. zahraničné kontrolované spoločnosti, pravidlá hybridných nesúlado, pravidlo obmedzenia úrokov a pod; napr. smernica DAC4

2 OECD, Base erosion and profit shifting plan – Akčný plán proti narúšaniu základu dane a presunu ziskov

3 ATAD smernica: SMERNICA RADY (EÚ) 2016/1164 z 12. júla 2016, ktorou sa stanovujú pravidlá proti praktikám vyhýbania sa daňovým povinnostiam, ktoré majú priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu, ATAD 2 smernica: SMERNICA RADY (EÚ) 2017/952 z 29. mája 2017, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2016/1164, pokiaľ ide o hybridné nesúlady s tretími krajinami

4 DAC smernica: SMERNICA RADY 2011/16/EÚ z 15. februára 2011 o administratívnej spolupráci v oblasti daní a zrušení smernice 77/799/EHS, tzv. DAC 1, ktorá bola novelizovaná už 8x, preto existuje DAC 1 – DAC 8

(Directive on administrative cooperation), ktorá v rámci napr. DAC 4 zakotvila správy podľa jednotlivých krajín, tzv. country by country reporting (CbCR), ktoré majú zabezpečiť automatickú výmenu týchto správ medzi kompetentnými orgánmi členských štátov EU. Tieto správy obsahujú informáciu o tom, kde je spoločnosť aktívna (informáciu o povahe aktivít, počte zamestnancov, zisku pred zdanením a pod.), podľa čoho daňové správy vedia identifikovať aj schránkové spoločnosti. Okrem uvedeného OECD/G20 v roku 2021 odsúhlasila celosvetovú daň z príjmov obchodných spoločností, kde stanovila minimálny efektívny základ dane pre nadnárodné spoločnosti vo výške 15%. EU prijala smernicu o zabezpečení globálnej minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín v Európskej únii⁵ (známa aj ako Pilier 2), ktorá nadviazala na prácu OECD a zaviedla minimálnu efektívnu sadzbu dane z príjmov právnických osôb vo výške 15%.⁶

Európsky parlament naďalej urguje Komisiu, aby posilnila boj proti schránkovým spoločnostiam, ktoré využívajú daňovo zneužívajúce praktiky. Komisia prijala Komuniké ohľadne zdaňovania obchodných spoločností pre 21. storočie⁷, v ktorom sa zaviazala posilniť boj proti schránkovým spoločnostiam, ktoré sú využívané daňovo zneužívaným spôsobom. V rámci hodnotenia následkov (impact assessment)⁸ sa potvrdilo, že využívanie schránkových spoločností nie je indikátorom daňového úniku alebo vyhýbania sa daňovým povinnostiam a že môžu slúžiť aj užitočným účelom, ako ochrana spoločností pred dvojitém zdanením, ochrana investorov, udržiavanie hodnoty portfólia, obmedzenie zodpovednosti a pod. Cieľom Unshell smernice nie je obmedziť tieto aktivity, ale skôr zabrániť zneužívaniu týchto subjektov na daňové účely.

Unshell smernica

Európska komisia predstavila v decembri 2021 návrh smernice o minimálnych požiadavkách na ekonomickú aktivitu, resp. smernice, ktorou sa ustanovujú pravidlá

⁵ Pilier 2: Smernica Rady (EÚ) 2022/2523 zo 14. decembra 2022 o zabezpečení globálnej minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín v Únii

⁶ Európsky parlament, 'Unshell': Rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes, dostupné dňa 4.11.2024 na:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733648/EPRS_BRI\(2022\)733648_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733648/EPRS_BRI(2022)733648_EN.pdf)

⁷ Európska komisia, Brussels, 18.5.2021, COM(2021) 251 final, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Business Taxation for the 21st Century, dostupné dňa 5.11.2024 na: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2021-05/communication_on_business_taxation_for_the_21st_century.pdf

⁸ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU, SWD/2021/578 final dostupné dňa 4.11.2024 na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021SC0578>

na zamedzenie zneužívania schránkových spoločností na daňové účely a ktorou sa mení smernice EU/2011/16 (DAC), tzv. Unshell smernica,⁹ niektoré ju nazývajú aj ako ATAD 3. Podstatou smernice je zabezpečiť, že ak je obchodná spoločnosť vyhodnotená ako subjekt bez dostatočnej ekonomickej aktivity, tak jej nebude umožnené dosiahnuť výhody, ktoré vyplývajú z bilaterálnych zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia a zároveň tejto obchodnej spoločnosti nebude umožnené využiť daňové výhody vyplývajúce z právnych aktov EU, ako napr. smernica o materských a dcérskych spoločnostiach, smernica o úrokoch a licenčných poplatkoch (napr. možnosť oslobodiť dividendy, úroky a licenčné poplatky)¹⁰. T.j. členský štát, iný ako členský štát EU spoločnosti, nebude brať do úvahy žiadne zmluvy alebo dohody zamedzujúce dvojité zdanenie príjmov.¹¹ Ďalším následkom nesplnenia minimálnych požiadaviek na ekonomickú podstatu je, že členský štát môže zamietnuť žiadosť o vydanie potvrdenia o daňovej rezidencii spoločnosti pre použitie mimo jurisdikcie požiadaného členského štátu alebo môže vydať potvrdenie o daňovej rezidencii, v ktorom bude uvedené, že spoločnosť nie je oprávnená na žiadne výhody vyplývajúce zo zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia.¹² Smernica stanovuje minimálne požiadavky na ekonomickú aktivitu spoločností v členskom štáte EU a pravidlá zaobchádzania so spoločnosťami na daňové účely v prípade, že nespĺňajú tieto požiadavky.¹³ (čl. 1). Smernica sa bude aplikovať len na tie subjekty, ktoré sú považované za daňových rezidentov a sú oprávnené získať potvrdenie o daňovej rezidencii v členskom štáte EU, t.j. schránkové spoločnosti mimo územia EU nespádajú do rozsahu Unshell smernice.¹⁴

Vstupné kritériá (gateways)

Smernica upravuje **tri vstupné kritériá**,¹⁵ v zmysle ktorých by malo dôjsť k vzniku oznamovacej povinnosti vo vzťahu k minimálnym požiadavkám na ekonomickú aktivitu. Medzi tri kritériá, ktoré musia byť kumulatívne splnené patria tieto:

- Viac ako 65 % (pôvodne 75 %) príjmov spoločnosti za dve predchádzajúce zdaňovacie obdobia sú tzv. rozhodné príjmy, ktorými sú najmä pasívne príjmy vo

⁹ Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU, COM/2021/565 final, dostupné dňa 3.11.2024 na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0565#footnote38>

¹⁰ Delloite, ATAD 3: Vývoj návrhu smernice EÚ o minimálnych požiadavkách na ekonomickú aktivitu (tzv. „Unshell“ smernica“), dostupné dňa 3.11.2024 na: <https://www2.deloitte.com/sk/sk/pages/dane/articles/ATAD3-vyvoj-navrhu-smernice-EU.html>

¹¹ Čl. 11 návrhu smernice Unshell

¹² Čl. 12 návrhu smernice Unshell

¹³ Čl. 1 návrhu smernice Unshell

¹⁴ Čl. 2 návrhu smernice Unshell

¹⁵ Čl. 6 ods. 1 návrhu smernice Unshell

forme dividend, úrokov, licenčných poplatkov, príjmov z prenájmu majetku, príjmov z poistenia a i.

- Viac ako 55 % (pôvodne 60 %) rozhodných príjmov sa dosahuje alebo vypláca v rámci cezhraničných transakcií, alebo viac ako 55 % (pôvodne 60 %) majetku, z ktorého plynú rozhodné príjmy, sa nachádzalo v posledných dvoch zdaňovacích obdobiach v zahraničí.
- Vykonávanie správy každodenných činností a rozhodovanie o dôležitých funkciách bolo v predchádzajúcich dvoch zdaňovacích obdobiach externe zabezpečené treťou stranou (pôvodne len „externe“).¹⁶

Subjektom, ktoré spĺňajú vyššie uvedené kritériá, nevzniká oznamovacia povinnosť vo vzťahu k minimálnym požiadavkám na ekonomickú aktivitu v prípade, že **(t.j. ide o výnimky, tzv. safe harbours** a tým pádom sú vylúčené z pôsobnosti smernice)¹⁷ ide o napr. regulované finančné inštitúcie; spoločnosti s minimálne 5 vlastnými zamestnancami na plný úväzok alebo zamestnancami vykonávajúcimi výlučne činnosti generujúce rozhodné príjmy;¹⁸ spoločnosti, ktorých hlavnou činnosťou je držba podielov v prevádzkových podnikoch v tom istom členskom štáte, pričom ich vlastníci požitkov- koneční užívatelia výhod, sú zároveň rezidentmi na daňové účely v tom istom členskom štáte.

Ak subjekt súbežne splní všetky tri kritériá, bude povinný deklarovať prostredníctvom ročného daňového priznania, za každý rok, svojmu daňovému úradu, či spĺňa **minimálne požiadavky na ekonomickú aktivitu**,¹⁹ t.j.:

- Či má vlastné priestory v členskom štáte, alebo priestory len pre výlučné použitie danej spoločnosti
- Či má aspoň jeden vlastný a aktívny bankový účet v EÚ
- Či jeden alebo viacerí riaditelia spoločnosti sú daňovými rezidentmi v EÚ, sú kvalifikovaní a oprávnení prijímať rozhodnutia ohľadne aktivít generujúcich rozhodné príjmy, či tieto rozhodnutia robia aktívne a nezávisle na bežnej báze, a či je väčšina zamestnancov spoločnosti na plný úväzok daňovými rezidentmi v členskom štáte EÚ

16 Deloitte, ATAD 3: Vývoj návrhu smernice EÚ o minimálnych požiadavkách na ekonomickú aktivitu (tzv. „Unshell“ smernica“), dostupné dňa 3.11.2024 na: <https://www2.deloitte.com/sk/sk/pages/dane/articles/ATAD3-vyvoj-navrhu-smernice-EU.html>

17 Čl. 6 ods. 2 návrhu smernice Unshell

18 V januári 2023 Európsky parlament schválil zmeny návrhu smernice Unshell. Jednou zo zmien bolo aj vypustenie výnimky, podľa ktorej sa z pôsobnosti smernice majú vylúčiť spoločnosti s minimálne 5 vlastnými zamestnancami na plný úväzok alebo zamestnancami vykonávajúcimi výlučne činnosti generujúce rozhodné príjmy.

19 Čl. 7 návrhu smernice Unshell

Ak subjekt deklaruje, že spĺňa všetky tieto minimálne požiadavky a poskytne uspokojivé podporné dôkazy, tak platí domnienka, že subjekt skutočne spĺňa minimálne požiadavky na ekonomickú aktivitu pre daňový rok, teda nepovažuje sa za schránkovú spoločnosť. Ak subjekt deklaruje, že nespĺňa aspoň jednu z týchto minimálnych požiadaviek, tak platí domnienka, že subjekt skutočne nespĺňa minimálne požiadavky a tým pádom sa považuje za schránkovú spoločnosť na účely smernice.²⁰

Spoločnosť má **právo domnienku** o tom, že nespĺňa minimálne požiadavky ekonomickej aktivity, t.j. o tom, že sa považuje za schránkovú spoločnosť, **vyvrátiť** prostredníctvom dodatočných dôkazov preukazujúcich ekonomickú aktivitu subjektu generujúcich rozhodný príjem. (čl. 9). Týmito dôkazmi môže byť napr. dokument preukazujúci komerčné racio za zriadením a založením spoločnosti, informácie ohľadne zamestnancov, vrátane uvedenie úrovne ich skúseností, ich právomoc rozhodovať v spoločnosti, ich rola, pozícia v spoločnosti, typ pracovnej zmluvy, trvanie zamestnania a pod. a dôkazu, že rozhodnutia ohľadne aktivít generujúcich príjem sa uskutočňujú v členskom štáte, kde je umiestnená spoločnosť. Ak spoločnosť poskytne tieto dôkazy a v zmysle nich preukáže, že spoločnosť kontinuálne vykonávala kontrolu nad a znášala riziká obchodných aktivít generujúcich rozhodný príjem, alebo riziká nad aktívami spoločnosťou, tak túto spoločnosť bude členský štát považovať, že úspešne vyvrátila domnienku, že nespĺňa minimálne požiadavky ekonomickej aktivity, teda domnienku, že sa považuje za schránkovú spoločnosť. Ak uvedené dôkazy správca dane akceptuje, tak táto domnienka je vyvrátená počas jedného roka, a môže byť vyvrátená max po dobu 5 rokov, ak nedôjde k zmene faktických a právnych podmienok v spoločnosti.²¹

Automatická výmena informácií

Návrh smernice zakotvuje aj automatickú výmenu informácií o spoločnostiach, od ktorých sa vyžaduje oznamovať minimálne požiadavky ekonomickej aktivity. Kompetentný orgán členského štátu prijímajúci informácie od spoločnosti založenej na jeho území je povinný prostriedkami automatickej výmeny informácií do 30 dní od obdržania tejto informácie, oznámiť danú informáciu kompetentnému orgánu všetkých ostatných členských štátov. Kompetentný orgán členského štátu, ktorý potvrdí, že spoločnosť vyvrátila domnienku, že nespĺňa minimálne požiadavky ekonomickej aktivity, t.j. že ide o schránkovú spoločnosť, alebo potvrdí, že je spoločnosť vyňatá z pôsobnosti smernice, je povinný prostriedkami automatickej výmeny informácií v rámci 30 dní odo dňa daného potvrdenia, oznámiť túto informáciu kompetentným orgánom všetkých ostatných členských štátov.

²⁰ Čl. 8 návrhu smernice Unshell

²¹ Čl. 9 návrhu smernice Unshell

Kompetentný orgán členského štátu, ktorý daňovou kontrolou zistil, že podľa národného práva spoločnosť nespĺňa minimálne požiadavky ekonomickej aktivity, je povinný prostriedkami automatickej výmeny informácií do 30 dní odo dňa definitívneho výsledku daňovej kontroly, je povinný oznámiť túto informáciu kompetentným orgánom všetkých ostatných členských štátov. Návrh smernice výslovne zakotvuje, aké informácie sa majú automaticky vymeniť (napr. DIČ, IČ DPH, identifikácia akcionárov spoločnosti a konečných užívateľov výhod, identifikácia iných členských štátov (ak sú také), ktoré sú pravdepodobne dotknuté oznamovanou spoločnosťou, identifikácia inej osoby v inom členskom štáte, ktorá je pravdepodobne dotknutá oznamovanou spoločnosťou, potvrdenie od kompetentného orgánu členského štátu o vyvrátení domnienky, ako aj iné doplňujúce dôkazy relevantné pre kompetentné orgány vydávajúci potvrdenie o vyvrátení domnienky a pod.). Informácie o schránkových spoločnostiach v EU sa budú automaticky vymieňať cez centrálny depozitár, rovnako ako je to napr. pri DAC 3, DAC 6. 22

Sankcie

V pôvodnom návrhu smernice z roku 2021 boli sankcie určené vo výške najmenej 5% z obratu subjektu v príslušnom zdaňovacom období. Sankcia sa mala uložiť v rovnakej výške v prípade nedodržania oznamovacej povinnosti v rámci stanovenej lehoty, ale aj v prípade neposkytnutia pravdivých informácií. Následne sa výška sankcie zmenila tak, že sa výška znížila na 2% z príjmu dosiahnutého v príslušnom zdaňovacom období v prípade nesplnenia oznamovacej povinnosti a na 4% z príjmu dosiahnutého v období, v ktorom mala oznámenie podať, v prípade oznámenia nepravdivých údajov. V prípade, že by subjekt vykázal nízke alebo nulové príjmy, v tom prípade by sa na výpočet sankcie použila celková hodnota ich aktív. Členský štát bude mať možnosť požiadať iný členský štát, aby započal daňovú kontrolu, ak bude dôvod myslieť si, že subjekt nespĺňa minimálne požiadavky na ekonomickú aktivitu.²³

Legislatívny proces

Legislatívny návrh smernice bol prezentovaný Komisiou 22.12.2021. Európsky parlament prijal svoje rozhodnutie v januári 2023, v ktorom prijal určité zmeny, t.j. navrhoval zjemniť/znížiť kritérium hranice príjmu a rovnako, aby sa poskytovala aj informácia o celkovom zisku subjektu pred a po zdanení. Zároveň žiadal zaviesť 9 mesačnú lehotu pre daňové správy členských štátov na posúdenie vyvrátenia

²² Čl. 13 návrhu smernice Unshell

²³ Čl. 15 návrhu smernice Unshell

domnienky zo strany spoločnosti, a v prípade nedodržania tejto lehoty by došlo k automatickému uznaniu vyvrátenia domnienky.

Návrh smernice je prerokovávaný v rámci Rady EU (Rada/Council) a to v rámci „Pracovnej skupiny ohľadne daňových vecí (priame dane). Prvé kolo technickej analýzy, v rámci ktorej sa rozoberal článok po článku, sa uskutočnil v máji 2022. Negociácie v Rade stále pretrvávajú. V júni 2024 sa Rada k materiálu opätovne vrátila s tým, že ďalšie diskusie sú stále nevyhnutné pre nájdenie akceptovateľného riešenia pre všetky členské štáty EÚ. V Rade sa vyžaduje jednomyseľné schválenie návrhu smernice (t.j. ministrami financií všetkých členských štátov EU, čo sa práve javí ako veľmi zložitú, vzhľadom na nejednotný názor členských štátov na parametre smernice.²⁴

Záver

Schránkové spoločnosti môžu slúžiť aj užitočným účelom, ako ochrana spoločností pred dvojitým zdanením, ochrana investorov, udržiavanie hodnoty portfólia, obmedzenie zodpovednosti a pod. Avšak častejšie sa stáva, že sú zneužívané a využívané na dosiahnutie daňových výhod jednak zo zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia, ako aj z právnych aktov EÚ. Na uvedené reagovala EÚ prijatím návrhu smernice tzv. Unshell, ktorej podstatou je zabezpečiť, že ak je obchodná spoločnosť vyhodnotená ako subjekt bez dostatočnej ekonomickej aktivity (t.j. schránková spoločnosť), tak jej nebude umožnené dosiahnuť výhody, ktoré vyplývajú z bilaterálnych zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia a zároveň tejto obchodnej spoločnosti nebude umožnené využiť daňové výhody vyplývajúce z právnych aktov EU, ako napr. smernica o materských a dcérskych spoločnostiach, smernica o úrokoch a licenčných poplatkoch. Návrh smernice Unshell je však stále ešte v legislatívnom procese EU, konkrétne v Rade prebiehajú ešte stále negociácie. V Rade sa vyžaduje jednomyseľné schválenie návrhu smernice (t.j. ministrami financií všetkých členských štátov EU), čo sa javí ako veľmi zložitú, vzhľadom na nejednotný názor členských štátov na parametre smernice.

Zoznam použitej literatúry

1. OECD, Base erosion and profit shifting plan – Akčný plán proti narúšaniu základu dane a presunu ziskov

²⁴ Rada EÚ, Ecofin report to the European Council on tax issues, Brussels, 24 June 2024, sotupné dňa 4.11.2024 na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11287-2024-INIT/en/pdf>
Európsky parlament, 'Unshell': Rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes, dostupné dňa 4.11.2024 na:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733648/EPRS_BRI\(2022\)733648_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733648/EPRS_BRI(2022)733648_EN.pdf)

2. ATAD smernica: SMERNICA RADY (EÚ) 2016/1164 z 12. júla 2016, ktorou sa stanovujú pravidlá proti praktikám vyhýbania sa daňovým povinnostiam, ktoré majú priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu, ATAD 2 smernica: SMERNICA RADY (EÚ) 2017/952 z 29. mája 2017, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2016/1164, pokiaľ ide o hybridné nesúlady s tretími krajinami
3. DAC smernica: SMERNICA RADY 2011/16/EÚ z 15. februára 2011 o administratívnej spolupráci v oblasti daní a zrušení smernice 77/799/EHS,
4. Pilier 2: Smernica Rady (EÚ) 2022/2523 zo 14. decembra 2022 o zabezpečení globálnej minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín v Únii
5. Európsky parlament, 'Unshell': Rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes , dostupné dňa 4.11.2024 na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733648/EPRS_BRI\(2022\)733648_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733648/EPRS_BRI(2022)733648_EN.pdf)
6. Európska komisia, Brussels, 18.5.2021, COM(2021) 251 final, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Business Taxation for the 21st Century, dostupné dňa 5.11.2024 na: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2021-05/communication_on_business_taxation_for_the_21st_century.pdf
7. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU, SWD/2021/578 final dostupné dňa 4.11.2024 na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021SC0578>
8. Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU, COM/2021/565 final, dostupné dňa 3.11.2024 na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0565#footnote38>
9. Deloitte, ATAD 3: Vývoj návrhu smernice EÚ o minimálnych požiadavkách na ekonomickú aktivitu (tzv. „Unshell“ smernica“), dostupné dňa 3.11.2024 na: <https://www2.deloitte.com/sk/sk/pages/dane/articles/ATAD3-vyvoj-navrhu-smernice-EU.html>
10. Rada EÚ, Ecofin report to the European Council on tax issues, Brussels, 24 June 2024, dostupné dňa 4.11.2024 na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11287-2024-INIT/en/pdf>

Kontaktné údaje

Mgr. Andrea Szakács, PhD.

andrea.szakacs@flaw.uniba.sk

Katedra finančného práva

Právnická fakulta

Univerzita Komenského v Bratislave

PILLAR II SMERNICA A JEJ DOPAD NA DAŇOVÝ SYSTÉM SLOVENSKEJ REPUBLIKY¹

PILLAR II DIRECTIVE AND ITS IMPACT ON THE TAX SYSTEM OF THE SLOVAK REPUBLIC

Filip Baláži²

Abstrakt: Problematika priameho zdaňovania nepatrí do okruhu výlučných kompetencií Európskej únie, aj napriek tomu sa členské štáty sa dokázali dohodnúť na niekoľkých smerniciach, ktoré svojim obsahom regulujú oblasť priamych daní. Jedným z najvýznamnejších aktov v tejto oblasti bolo prijatie Smernice Rady (EÚ) 2022/2523 zo 14. decembra 2022 o zabezpečení globálnej minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín v Únii, tiež známej ako Pillar II smernica. V súčasnosti už existuje aj slovenský transpozičný predpis, na základe ktorého sa Pillar II smernica, resp. jej časť dostala do právneho poriadku Slovenskej republiky. Predkladaný príspevok bude zameraný práve na dopad Pillar II smernice na slovenské daňové právo a slovenský daňový systém v širšom zmysle. Cieľom príspevku bude identifikácia základných právno-teoretických atribútov regulácie obsiahnutej v Pillar II smernici, ktoré dopadajú na slovenský daňový systém a ovplyvňujú jeho podobu.

Kľúčové slová: Pillar II, priame zdaňovanie, právo EÚ

Abstract: The issue of direct taxation does not fall within the exclusive competences of the European Union, yet the Member States have managed to agree on several directives that regulate the area of direct taxation. One of the most significant acts in this area was the adoption of Council Directive (EU) 2022/2523 of 14 December 2022 on ensuring a global minimum level of taxation of multinational enterprise groups and large national groups in the Union, also known as the Pillar II Directive. There is now also a Slovak transposition regulation, which has brought the Pillar II Directive, or part of it, into Slovak

¹ Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektu VVGS č. 2023-2709 „Globálna minimálna daň a jej dopad na slovenské daňové právo.“

² Autor 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 v oblasti medzinárodného zdaňovania. Kontaktný e-mail: filip.balazi@student.upjs.sk.

law. The present paper will focus on the impact of the Pillar II Directive on Slovak tax law and the Slovak tax system in a broader sense. The aim of the paper will be to identify the basic legal-theoretical attributes of the regulation contained in the Pillar II Directive that impact on the Slovak tax system and influence its form.

Key words: Pillar II, direct taxation, EU law

Úvod

Právny poriadok Slovenskej republiky bol za posledných vyše dvadsať rokov významne ovplyvnený členstvom Slovenskej republiky v Európskej únii (ďalej len ako EÚ). Slovenské právne predpisy museli byť zosúladené s právom EÚ ešte pred samotným vstupom Slovenskej republiky do EÚ. Proces harmonizácie slovenského právneho poriadku s právom EÚ tak začal ešte pred rokom 2004, kedy sa Slovenská republika stala členským štátom EÚ. Jedným z hlavných cieľov harmonizácie právnych poriadkov členských štátov je zabezpečenie riadneho fungovania vnútorného trhu. Medzi oblasti, ktoré spadajú do zdieľaných kompetencií EÚ patrí aj oblasť zdaňovania, avšak len v rozsahu nepriamych daní.³ Čo sa týka priamych daní, tie sú regulované členskými štátmi. Aj napriek tomu, že EÚ nemá žiadne kompetencie na reguláciu priamych daní, v praxi sa ukázalo, že spoločný postup v niektorých otázkach priameho zdaňovania, ako napr. boj proti daňovým únikom, je nevyhnutný na to, aby bol zachovaný charakter jednotného spoločného trhu.⁴ Za týmto účelom bola posilnená medzinárodná spolupráca v oblasti správy daní⁵ a taktiež sa zintenzívil boj proti daňovým únikom v oblasti medzinárodného

³ Pozri čl. 113 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (konsolidované znenie)

⁴ Pozri Oznámenie komisie Európskemu parlamentu a Rade o konkrétnych spôsoboch posilnenia boja proti daňovým podvodom a daňovým únikom aj vo vzťahu k tretím krajinám, s.3. COM (2012) 351 final.

⁵ Za týmto účelom bola prijatá Smernica Rady 2011/16/EÚ z 15. februára 2011 o administratívnej spolupráci v oblasti daní a zrušení smernice 77/799/EHS (tzv. DAC smernica), ktorej podstata spočívala v zavedení automatickej výmeny informácií v oblasti daní medzi členskými štátmi EÚ. Táto smernica bola doposiaľ 9-krát novelizovaná.

zdaňovania.⁶ Známymi sú v tejto oblasti smernice ATAD⁷ a ATAD II⁸, na základe ktorých boli do členských štátov implementované rôzne pravidlá za účelom boja proti daňovým únikom.⁹ Avšak, posledným a azda najvýznamnejším aktom v danej oblasti je *Smernica Rady (EÚ) 2022/2523 zo 15. decembra 2022 o zabezpečení globálnej minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín v Únii* (ďalej len ako „*Pillar II smernica*“) na základe, ktorej mala byť do konca roku 2023 implementovaná tzv. Globálna minimálna daň do vnútroštátnych poriadkov.

Implementácia Globálnej minimálnej dane do vnútroštátneho poriadku Slovenskej republiky so sebou prináša okrem legislatívneho aktu vo forme prijatia tzv. Zákona o dorovnávej dani¹⁰ a tým vytvorenia novej dani aj zmenu paradigmy v oblasti daňovej techniky. Cieľom predkladaného konferenčného príspevku bude poukázať aj na mimo-legislatívne dopady práva EÚ na daňový systém Slovenskej republiky. Za týmto účelom bude použitá predovšetkým komparačná metóda, pomocou ktorej budú porovnané daňové prvky jednotlivých zložiek Globálnej minimálnej dane s prvkami vybraných daní, ktoré sú aktuálne na území Slovenskej republiky vyberané.

Aktuálna podoba daňového systému Slovenskej republiky cez optiku daňovej techniky

V súčasnosti je slovenskú daňovú sústavu tvorí celkovo 19 daní. Tieto dane možno deliť do rôznych kategórií na základe rôznych kritérií ako napr. spôsob určenia výšky dane, spôsob určenia základu dane, predmetu dane atď. Medzi najstaršie kategorizačné kritéria daní patrí spôsob zdaňovania. Na základe tohto kritéria sa dane delia na priame a nepriame:

⁶ O problematike daňových únikov v oblasti medzinárodného zdaňovania pozri napr. BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky, ich vznik a eliminácia*. Košice: ŠafárikPress, 2020. 302 s.; BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky a daňové podvody a právne možnosti ich predchádzania (inštitútmi daňového, obchodného a trestného práva)*. UPJS, Košice 2018, 472 s.; alebo ČAKOČI, K. SABO, J. *Sloboda pohybu kapitálu a boj proti presunu zdaniteľného príjmu do rajov bez daní*. In: II. SLOVENSKO - ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA – Daňové raje a zneužívanie daňového systému (recenzovaný zborník vedeckých prác). UPJS, Košice 2018, s. 117-128.

⁷ Smernica Rady (EÚ) 2016/1164 z 12. júla 2016, ktorou sa stanovujú pravidlá proti praktikám vyhýbania sa daňovým povinnostiam, ktoré majú priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu.

⁸ Smernica Rady (EÚ) 2017/952 z 29. mája 2017, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2016/1164, pokiaľ ide o hybridné nesúlady s tretími krajinami.

⁹ Ako príklad možno uviesť pravidlo pre hybridné nesúlady, pravidla pre kontrolované zahraničné subjekty alebo pravidlo o obmedzení úrokových nákladov.

¹⁰ Zákon č. 507/2023 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.

1. **Priame dane** (priame zdaňovanie) – Medzi ukladané priame dane v Slovenskej republike patria daň z príjmov (FO aj PO), daň z motorových vozidiel a niektoré miestne dane (napr. daň z nehnuteľnosti, daň za psa, daň za predajné automaty, atď.). Pri konštrukcii daní vo všeobecnosti platí, že subjektom, ktorý podlieha daňovej povinnosti je fyzická alebo právnická osoba, ktorá je zo zákona povinná platiť daň, pričom touto osobou môže byť daňovník alebo platiteľ dane.¹¹ Priame dane sú oproti nepriamym daniam historický staršie. Na rozdiel od nepriamych dani tvoria základ daňových sústav v rôznych štátoch sveta. Pre priame dane je charakteristické spojenie osoby daňovníka s destinátorom dane resp. subjektom dane, na ktorý bremeno dane aj skutočne dopadá, vymeriavanie na základe konštantných údajov ako aj fakt, že pri nich nedochádza k prenosu daňového bremena.¹²
2. **Nepriame dane** (nepriame zdaňovanie) – Medzi nepriame dane uplatňované v Slovenskej republike patria daň z pridanej hodnoty (rozpočtovo najvýznamnejšia daň) a spotrebné dane (daň z minerálneho oleja, dane z alkoholických nápojov (daň z vína a daň z piva), daň z tabakových výrobkov, daň z elektriny, daň z uhlia a daň zo zemného plynu. Nepriame dane sú v porovnaní s priamymi daňami mladšie, avšak fiskálne významnejšie. Charakteristickou črtou nepriamych dani je rozdiel v osobe daňovníka a destinátora dane. Pri uplatňovaní nepriamych daní dochádza k prenosu daňového bremena. Podstata prenosu daňového bremena spočíva v tom, že „zdaňovaná osoba je iba formálne platiteľom dane (to znamená tzv. daňovníkom), pretože v skutočnosti má možnosť legálneho presunu / prenosu daňového bremena na iné subjekty.“¹³ Pre nepriame dane je ďalej typické, že zaražujú výrobky a služby produkované fyzickými a právnickými osobami a oproti priamym daniam nezaražujú majetok a ani príjem tej osoby, ktorá daň odvádza.¹⁴

Z vyššie uvedeného rozboru techniky priameho a nepriameho zdaňovania vyplýva niekoľko základných atribútov pre obidve kategórie. Za účelom štruktúrovaného prehľadu budú jednotlivé atribúty pre obidve kategórie priradené k jednotlivým základným prvkom dane. Pre priame zdaňovanie platí nasledovné:

- **Subjekt dane** – pri technike priameho zdaňovania je nevyhnutné, aby subjekt, ktorý daň uhrádza bol aj zároveň jej priamym destinátorom. To znamená, aby daň zaražovala priamo majetok tohto subjektu a to bez toho,

¹¹ ZUBALOVÁ, A a kol.: Daňové teórie a ich využitie v praxi. V Bratislave: Iura Edition, spol. s r. o., 2008, s. 3.

¹² BUJŇÁKOVÁ, M. a kol. Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. s. 81-82.

¹³ BABČAK, V a kol.: Daňové právo na Slovensku a v EÚ. V Ružomberku: EPOS, 2019. s. 32.

¹⁴ BUJŇÁKOVÁ, M. a kol. op. cit. s. 137.

aby zákon umožňoval prenos daňového bremena na iný subjekt. Na strane subjektu tak vystupuje len jedná osoba. Do úvahy však treba brať aj režim preddavkov¹⁵ na daň z príjmov alebo režim dani odvádzanej zrážkou. V týchto prípadoch však ide o technickú resp. administratívnu výnimku, kedy za destinátora dane odvádza daň iná osoba. Destinátor dane je však aj napriek tomu povinný podať daňové priznanie, pričom preddavky na daň alebo zrazená daň sa započítavajú.

- **Objekt (predmet) dane** – objektom dane je príjem alebo majetok osoby, ktorá je povinná daň zaplatiť. Priame dane tak reflektujú výšku príjmu alebo množstvo majetku destinátora dane.
- **Základ dane** – základom dane je konkrétne stanovená časť majetku alebo príjmu osoby, ktorá je povinná zaplatiť daň.
- **Sadzba dane** – nie je špecificky charakterizovaná pre priame dane. Sadzba dane tak môže byť určená absolútne alebo relatívne.

Pre nepriame zdaňovanie platí nasledujúce:

- **Subjekt dane** – pre nepriame dane je rozdiel v osobe, ktorá je povinná daň odvieť a osoby, ktorá je daňou zaťažená. Pri aplikácii techniky nepriameho zdanenia sú prítomné dva subjekty. Jeden subjekt je daňou zaťažený, druhý subjekt túto daň odvádza.
- **Objekt (predmet) dane** – štandardným objektom dane nepriameho zdaňovania je spotreba. Samotná daň zaťažuje destinátora dane bez toho, aby reflektovala výšku jeho majetku alebo príjmu.
- **Základ dane** – základom dane je hodnota alebo množstvo produktov.
- **Sadzba dane** – nie je špecificky charakterizovaná pre nepriame dane. Sadzba dane tak môže byť určená absolútne alebo relatívne.

Charakteristika Globálnej minimálnej dane z pohľadu daňovej techniky

Globálna minimálna daň vychádza z Modelových pravidiel OECD¹⁶, ktoré boli prebrané do už spomínanej Pillar II smernice. Samotná Globálna minimálna daň je postavená na troch základných tzv. GloBE¹⁷ pravidlách, na základe ktorých bude na dotknuté subjekty aplikovaná dorovnávací daň. Jedná sa o:

¹⁵ Ide o situáciu kedy preddavky na daň odvádza zamestnávateľ za zamestnanca. Namiesto daňového priznania je zamestnávateľ povinný za zamestnanca vykonať tzv. ročné zúčtovanie preddavkov na daň z príjmov zo závislej činnosti (§ 32 ods. 2 písm. d) zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov).

¹⁶ OECD: Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two). OECD (2022). Paris. [cit. 30.09.2024]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two-examples.pdf>.

¹⁷ Skratka „GloBE“ vychádza z anglického „Global Anti-Base Erosion“.

1. IIR - „*Income Inclusion Rule*“ (pravidlo zahrnutia príjmov);
2. UTPR – „*Undertaxed Profit Rule*“ (pravidlo pre nedostatočne zdanené zisky);
3. QDMTT – „*Qualified Domestic Minimum Top-up Tax*“ (Kvalifikovaná vnútroštátna minimálna dorovnávací daň)

Pravidlo IIR je primárnym pravidlom, ktoré je v čl. 1 ods. 1 písm. a) Pillar II smernice definované ako pravidlo „*v súlade s ktorým materský subjekt nadnárodnej skupiny podnikov alebo veľkej vnútroštátnej skupiny vypočítava a uhrádza svoj priraditeľný podiel na dorovnávací dani vo vzťahu k nízko zdaneným základným subjektom skupiny*“. Druhé pravidlo, ktorým je UTPR je v čl. 1 ods. 1 písm. b) je definované ako pravidlo, „*v súlade s ktorým základnému subjektu nadnárodnej skupiny podnikov vznikajú dodatočné hotovostné náklady na daň rovnajúce sa jeho podielu na dorovnávací dani, ktorá nebola uložená podľa pravidla zahrnutia príjmov vo vzťahu k nízko zdaneným základným subjektom skupiny*.“

Pravidlá IIR a UTPR sú obligatórnymi, čo znamená, že členské štáty EÚ sú povinné implementovať ich do svojich vnútroštátnych právnych poriadkov. Naopak, pravidlo QDMTT je fakultatívne – jeho implementácia nie je pre členské štáty povinná. Podstata QDMTT spočíva v možnosti členských štátov ochrániť svoje fiskálne záujmy a to takým spôsobom, že na nízko zdanené základné subjekty dotknutých skupín nachádzajúce sa na ich území budú môcť uvaliť dorovnávací daň, tak aby bolo zabezpečené ich minimálne zdanenie na úrovni 15%¹⁸ v štáte, v ktorom pôsobia.

Podstata Globálnej minimálnej dane tak spočíva v princípe, na základe ktorého budú hlavné materské subjekty dotknutých skupín platiť dorovnávací daň v štáte, do ktorého daňovej jurisdikcie spadajú a to za svoje nízko zdanené dcérske subjekty (nachádzajúce sa napr. v daňových rajoch). Globálna minimálna daň sa však nebude vzťahovať na všetky skupiny. V zmysle čl. 2 Pillar II smernice budú do jej rozsahu spadať len skupiny, ktoré dosahujú v konsolidovanej účtovnej závierke svojho hlavného materského subjektu ročné výnosy aspoň 750 000 000 EUR, v najmenej dvoch zo štyroch účtovných období bezprostredne predchádzajúcich analyzovanému účtovnému obdobiu.¹⁹

Analýza konštrukčných prvkov pravidiel GloBE v kontexte slovenského daňového systému

V tejto časti predkladaného príspevku bude analyzovaný a následne porovnaný charakter konštrukčných prvkov jednotlivých GloBE pravidiel s konštrukčnými pravidlami Dane z príjmov právnických osôb (DPPO) a Dane z pridanej hodnoty

¹⁸ Jedná sa o efektívnu sadzbu zdanenia.

¹⁹ Smernica ďalej upresňuje rozsah a to napr. tým, že zo svojej pôsobnosti vylučuje napr. neziskové organizácie, dôchodkové fondy alebo vládne subjekty.

(DPH).²⁰ Samotná analýza daňových prvkov jednotlivých daní je zobrazená nižšie v tabuľke:

Tabuľka č. 1: Analýza daňových prvkov pravidiel GloBE, DPPO a DPH

Konštrukčný prvok	DPPO	DPH	QDMTT	IIR/UTPR
Subjekt dane	Právnická osoba	Platiteľ dane X destinátor	Základný subjekt medzinárodnej skupiny	Hlavný materský subjekt/základný subjekt medzinárodnej skupiny
Objekt (predmet) dane	Príjem TOHTO subjektu.	Zdaniteľný obchod (napr. dodanie tovaru).	Príjem TOHTO základného subjektu.	Príjem INÉHO základného (dcérskeho) subjektu v skupine.
Základ dane	Konkrétna výška príjmu TOHTO subjektu.	Všetko čo tvorí protihodnotu/colná hodnota.	Konkrétna výška príjmu TOHTO subjektu.	Konkrétna výška príjmu INÉHO základného (dcérskeho) subjektu v skupine.
Sadzba dane	15%/21% - zo základu dane zníženého o daňovú stratu TOHTO subjektu.	Základná sadzba - 20%. Znížené sadzby 10% a 5%. Zo základu dane > „hodnoty obchodu“.	Rozdiel minimálnej úrovne zdanenia (15%) a vypočítaného efektívneho zdanenia TOHTO základného subjektu skupiny (15% - efektívna daňová sadzba	Rozdiel minimálnej úrovne zdanenia (15%) a vypočítaného efektívneho zdanenia INÉHO základného (dcérskeho) subjektu skupiny (15% - efektívna daňová sadzba základného subjektu).

²⁰ Analýza a komparácia budú vykonané len voči Dani z príjmov právnických osôb a Dani z pridanej hodnoty a to z dôvodu obmedzeného rozsahu príspevku. Uvedené dane boli pre komparáciu vybrané z dôvodu ich fiskálnej významnosti, keďže DPPO je z pohľadu štátneho rozpočtu pre rok 2023 fiskálne najvýznamnejšou priamou daňou. To isté platí aj pre DPH, avšak pre oblasť nepriamych daní. Zároveň sa pri obidvoch daniach jedna o typických zástupcov svojich kategórii, keďže svojimi znakmi naplňajú charakter priamych resp. nepriamych daní.

Konštrukčný prvok	DPPO	DPH	QDMTT	IIR/UTPR
			základného subjektu).	

Zdroj: vlastné spracovanie

Z tabuľky vyššie je možné vypočítať niekoľko pozoruhodných výsledkov. Z tabuľky jasne vyplýva, že pravidlo QDMTT je vystavané rovnakým spôsobom ako DPPO. Zaujímavé je však pozorovanie vychádzajúce z analýzy pravidiel IIR a UTPR. Čo sa týka subjektu dane, IIR a UTPR ho majú stanovený rovnako ako DPPO. To znamená, že subjekt je len jeden – nie dva ako tomu je pri DPH. Na prvý pohľad sa tak javí, že IIR a UTPR budú spadať do kategórie priamych daní. Ako problematický sa však javí objekt dane. Objektom dane pri IIR a UTPR sú príjmy iných subjektov a nie subjektov, na ktoré sa tieto pravidlá vzťahujú. Výsledkom toho je rozdiel v štruktúre pravidiel GloBE oproti DPPO, keďže objekt dane pri DPPO sú príjmy subjektu, ktorý je subjektom dane. Z tabuľky jasne vyplýva, že pravidlá IIR a UTPR sa svojou štruktúrou líšia od priamych daní (objekt dane – príjem inej entity bez prenosu daňovej povinnosti), ale aj od daní nepriamych (subjekt dane – subjekt dane a destinátor dane je ten istý subjekt). Pravidlá IIR a UTPR tak nemožno zaradiť do žiadnej z uvedených kategórií.

Záver

Predkladaný príspevok bol zameraný na analýzu dopadu Pillar II smernice na slovenský daňový systém. Ako bolo vyššie uvedené, na základe Pillar II smernice sú členské štáty EÚ povinné implementovať do vnútroštátnych poriadkov Globálnu minimálnu daň. Globálna minimálna daň je postavená na troch tzv. GloBE pravidlách. Z analýzy a komparácie vyplýva, že pravidlá IIR a UTPR nespádajú do kategórie priamych, ale ani nepriamych daní. To je dôsledkom rozdielného nastavenia konštrukčných prvkov dane, ktoré nespĺňa atribúty priamych resp. nepriamych daní. Oproti priamym daniam sa menované pravidlá líšia svojim objektom, ktorým je príjem inej entity pričom absentuje prenos daňového bremena. Na druhej strane, oproti nepriamym daniam sa pravidlá IIR a UTPR odlišujú stanovením subjektu, keď destinátorom dorovnávej dane vyrubenej na základe uvedených pravidiel je samotný subjekt tejto dane. Z toho vyplýva, že do daňovej sústavy Slovenskej republiky pribudne po završení implementácie Pillar II smernice nová daň, ktorá sa vymyká doposiaľ zaužívanej daňovej technike. Európske právo tak so sebou neprináša len priamy vplyv na podobu slovenskej legislatívy, ale aj nepriamy vplyv na podobu daňovej techniky.

Zoznam použitej literatúry

1. BABČÁK, V a kol. Daňové právo na Slovensku a v EÚ. V Ružomberku: EPOS, 2019. 910 s. ISBN 9788056202470.
2. BABČÁK, V. a kol. Daňové úniky a daňové podvody a právne možnosti ich predchádzania (inštitútmi daňového, obchodného a trestného práva). UPJS, Košice 2018, 472 s. ISBN 978-80-8152-661-9. <https://doi.org/10.1007/s10101-021-00247-w>.
3. BABČÁK, V. a kol. Daňové úniky, ich vznik a eliminácia. Košice: ŠafárikPress, 2020. 302 s. ISBN 9788081528767.
4. BUJŇÁKOVÁ, M. a kol. Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. 408 s. ISBN 978-80-8152-246-8.
5. ČAKOCI, K. SABO, J. Sloboda pohybu kapitálu a boj proti presunu zdaniteľného príjmu do rajov bez daní. In: II. SLOVENSKO - ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA – Daňové raje a zneužívanie daňového systému (recenzovaný zborník vedeckých prác). UPJS, Košice 2018, s. 117-128. ISBN 978-80-8152-660-2.
6. OECD: Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two). OECD (2022). Paris. [cit. 30.09.2024]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisationof-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two-examples.pdf>.
7. Oznámenie komisie Európskemu parlamentu a Rade o konkrétnych spôsoboch posilnenia boja proti daňovým podvodom a daňovým únikom aj vo vzťahu k tretím krajinám [online]. (2012). Európska komisia [cit. 30.09.2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0351:FIN:SK:PDF>.
8. Smernica Rady 2011/16/EÚ z 15. februára 2011 o administratívnej spolupráci v oblasti daní a zrušení smernice 77/799/EHS.
9. Smernica Rady (EÚ) 2016/1164 z 12. júla 2016, ktorou sa stanovujú pravidlá proti praktikám vyhýbania sa daňovým povinnostiam, ktoré majú priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu.
10. Smernica Rady (EÚ) 2017/952 z 29. mája 2017, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2016/1164, pokiaľ ide o hybridné nesúlady s tretími krajinami.
11. Smernica Rady (EÚ) 2022/2523 zo 15. decembra 2022 o zabezpečení globálnej minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín v Únii.
12. Zákon č. 507/2023 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.'

13. Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov.

14. Zmluva o fungovaní Európskej únie.

15. ZUBAL'OVÁ, A a kol: Daňové teórie a ich využitie v praxi. V Bratislave: Iura Edition, spol. s r. o., 2008, 198 s. ISBN 978-80-8078-228-3.

Kontaktné údaje

Mgr. Bc. Filip Baláži

filip.balazi@student.upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie

DOROVNÁVACIA DAŇ – PRÁVNE VÝZVY A IMPLIKÁCIE PRE SLOVENSKO

TOP-UP TAX – LEGAL CHALLENGES AND IMPLICATIONS FOR SLOVAKIA

Dominik Nagy¹

Abstrakt: Cieľom príspevku je prehľadne predstaviť východiskové materiály a dokumenty (právne záväzné aj nezáväzné), ktoré tvoria základ slovenskej právnej úpravy dorovnávej dane, známej aj ako globálna minimálna daň. Príspevok sa zároveň zameriava na vybrané problematické aspekty a úskalia tejto legislatívy, ako aj na jej dopad a implikácie na daňovníkov a správcu dane na Slovensku.

Kľúčové slová: Pilier 2, globálna minimálna daň, dorovnávací daň, medzinárodné zdanenie, OECD

Abstract: The aim of this paper is to clearly present the foundational materials and documents (both legally binding and non-binding) that form the basis of Slovakia's legal framework for the top-up tax, also known as the global minimum tax. The paper also focuses on selected problematic aspects and challenges of this legislation, as well as its impact and implications on taxpayers and tax administrator in Slovakia.

Key words: Pillar 2, global minimum tax, top-up tax, international taxation, OECD

Úvod

V súčasnom globalizovanom svete sa ekonomiky štátov neustále prelínajú, čo prináša množstvo výziev, najmä v oblasti medzinárodného zdaňovania. Jednou z najvýznamnejších je problém daňových únikov a erózie daňových základov, ktorý sa stáva čoraz naliehavším problémom pre daňové administrácie po celom svete. V reakcii na tieto výzvy Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (ďalej len

¹ Katedra finančného práva, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave.

„OECD“) spustila Akčný plán BEPS, ktorého cieľom je boj proti agresívnemu daňovému plánovaniu a umelému presúvaniu ziskov do daňových rajov.²

V rámci tejto iniciatívy boli vypracované dve rámcové riešenia. *Pillar 1* sa zameriava na nové pravidlá prerozdelenia zdaňovacích práv medzi krajinami.³ *Pillar 2*, známy aj ako globálna minimálna daň, predstavuje snahu o zavedenie minimálnej efektívnej sadzby dane vo výške 15 % pre nadnárodné skupiny.⁴

V rámci *Pillar 2*, prostredníctvom pravidiel proti erózii základu dane (ďalej len „**GloBE pravidlá**“), nadnárodné skupiny vypočítajú svoju efektívnu sadzbu dane a zaplatia tzv. dorovnávaciu daň. Dorovnávacía daň *de lege lata* sa uplatňuje na Slovensku od 31. decembra 2023 ako najnovšia daň, ktorá pribudla do našej daňovej sústavy.

Cieľom tohto príspevku je prezentovať dokumenty, ktoré tvoria pramene práva dorovnávej dane (keďže autor v slovenskej odbornej literatúre takýto prehľad neviduje). Tieto pramene predstavujú základ pre ďalšie skúmanie vybraných otázok z praxe a poskytovanie vlastných záverov. Vzhľadom na novosť problematiky autor primárne pracuje s dostupnými prameňmi práva dorovnávej dane. Domáca odborná literatúra, v čase písania príspevku, ponúka iba sporadické zdroje na túto tému, zatiaľ čo zahraničná literatúra je v tejto oblasti rozvinutejšia. Pri prezentácii prameňov bola použitá deskriptívna metóda výskumu, pričom pri skúmaní vybraných otázok boli uplatnené metódy formálnej logiky a deduktívneho usudzovania (analýza, syntéza).

Východiskové pramene dorovnávej dane

Pramene dorovnávej dane zahŕňajú právne záväzné aj nezáväzné normy, pričom sa uplatňujú na medzinárodnej, úniijnej a vnútroštátnej úrovni. Keďže ide o koncept vypracovaný OECD, väčšina prameňov pochádza práve od tejto organizácie. Následne predstavujeme právne záväzné normatívne akty upravujúce rámec globálnej minimálnej dane na úrovni Európskej únie (ďalej len „**EÚ**“) a Slovenska.

Medzinárodná úprava (OECD dokumenty)

a) GloBE Modelové pravidlá

Globálne modelové pravidlá proti erózii základu dane (ďalej len „**GloBE Modelové pravidlá**“) vznikli ako reakcia na iniciatívu OECD/G20 Inkluzívneho rámca pre BEPS.

² BEPS Actions [online]. OECD.ORG [cit. 2024-09-10]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/>

³ Tento pilier sa snaží riešiť problémy spojené s digitalizáciou ekonomiky.

⁴ V rámci *Pillar 2* bolo vypracované rámec tzv. STTR (skratka z anglického "subject to tax rule"), ktorá umožňuje jurisdikciám zdroja uložiť obmedzené zdanenie zdroja na určité platby spriaznenej strany, ktoré podliehajú zdaneniu pod minimálnou sadzbu. Predmetom tohto článku v ďalšom texte bude výlučne rámec globálneho minimálneho zdanenia.

Pravidlá boli schválené v rámci BEPS 2.0 projektu, pričom sa majú zaviesť do vnútroštátnych právnych poriadkov od roku 2022. GloBE Modelové pravidlá sú komplexne štruktúrované v desiatich kapitolách, ktoré pokrývajú všetky aspekty od pôsobnosti a povinnosti subjektov až po administratívne a prechodné ustanovenia. Pokiaľ ide o právnu záväznosť tohto dokumentu, zastávame názor, že *mutatis mutandis* môžeme aplikovať závery Najvyššieho súdu o OECD Modelovej zmluve⁵ a odbornej literatúry o OECD smernici o transferovom oceňovaní.⁶ Tieto dokumenty v zásade nepredstavujú záväzné pramene práva.⁷ Zaujímavou skutočnosťou pritom je, že väzba na vnútroštátne právo pri GloBE Modelových pravidlách je odlišná, ako pri OECD Modelovej zmluve⁸ alebo pri OECD smernici o transferovom oceňovaní.⁹ Táto téma však nie je predmetom skúmania tohto príspevku, ale odporúčame ju analyzovať osobitne.

b) Komentár ku GloBE Modelovým pravidlám

Komentár poskytuje správcom dane ako aj daňovníkom usmernenia k výkladu a uplatňovaniu GloBE Modelových pravidiel. Zámerom komentára je „*podporiť konzistentný a spoločný výklad pravidiel GloBE, ktorý uľahčí koordinované výsledky pre obe strany...*“¹⁰ Komentár obsahuje aj ilustračné príklady k niektorým ustanoveniam. V tejto súvislosti si jednotlivé štáty môžu zvoliť, v závislosti od mantinelov ich právnych poriadkov, vhodný spôsob implementácie týchto interpretačných pravidiel.

c) Administratívne usmernenia (Administrative Guidance)

Po zverejnení GloBE Modelových pravidiel sa ukázala predvídavosť OECD, keď v bode 8.3 predpokladali možnosť uzatvorenia a uverejnenia ďalších usmernení k výkladu alebo uplatňovaniu pravidiel. Tento bod zabezpečuje, že akékoľvek

⁵ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR z 15. apríla 2015 sp. zn. 2Sžf/76/2014.

⁶ KAČALJAK, M. – RAKOVSKÝ, P. Právny charakter OECD Smernice o transferovom oceňovaní na Slovensku. *Justičná revue*. 2019, roč. 71, č. 11, s. 1156.

⁷ Pre bližšie informácie pozri napr. KAČALJAK, M. Súdne spory v oblasti transferového oceňovania na Slovensku – relevancia OECD smernice o transferovom oceňovaní. In *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2022, roč. 68, č. 4, s. 43 – 52.

⁸ Najvyšší súd SR aplikačnú relevanciu pripísal OECD Modelovej zmluve cez optiku uplatňovania Viedenského dohovoru o zmluvnom práve (Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 15/1988 Zb. o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve).

⁹ Na ktorú v súčasnosti odkazuje zákon č. 595/2003 o dani z príjmov (ďalej len „ZDP“) v § 18 ods. 1.

¹⁰ OECD. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*. [online]. Paríž, 1. vydanie, 2022 [cit. 2024-09-15]. Dostupné na: [online]. Paríž, 2021, s. 8 [cit. 2024-09-15]. Dostupné na: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1e0e9cd8-en.pdf?expires=1727990314&id=id&accname=guest&checksum=4EE92237A68F4195574F88EEE9283537>

usmernenie bude implementované koordinovaným spôsobom. Do dnešného dňa boli zverejnené štyri administratívne usmernenia.

d) Bezpečné prístavy a úľavy na pokutách

V bode 8.2 GloBE Modelových pravidiel je zmienka o bezpečných prístavoch, na ktoré daňové subjekty môžu kvalifikovať pod určitými podmienkami, dohodnutými na úrovni OECD.¹¹ V apríli 2022 sa uskutočnila verejná konzultácia o implementačnom rámci GloBE. Inkluzívny rámec vyjadril všeobecné obavy týkajúce sa zložitosti niektorých výpočtov a úprav finančných príjmov a daní. Výsledkom týchto konzultácií bolo usmernenie, v ktorom sa stanovuje rámec bezpečných prístavov spolu s mechanizmom na úľavu na pokutách.¹²

Právo EÚ (Smernica EÚ)

Na zabezpečenie globálneho minimálneho zdaňovania nadnárodných skupín v rámci EÚ, bola 14. decembra 2022 prijatá európska smernica, ako normatívny akt adresovaný členskými štátmi.¹³ Z textu smernice vyplýva, že zámerom európskeho zákonodarcu bolo pevne sa držať mantinelov GloBE Modelových pravidiel. Smernica ustanovuje, že „*Pri vykonávaní tejto smernice by členské štáty mali používať modelové pravidlá OECD a vysvetlenia a príklady (...) ako aj vykonávací rámec GloBE, vrátane jeho pravidiel bezpečného prístavu, ako zdroj ilustrácie alebo výkladu s cieľom zabezpečiť jednotné uplatňovanie vo všetkých členských štátoch (...)*“¹⁴

Je potrebné poznamenať, že pokiaľ ide o bezpečné prístavy smernica neobsahuje rozsiahlu úpravu príslušných podmienok, iba všeobecne odkazuje na „*uznanú medzinárodnú dohodu*“, s ktorou všetky členské štáty súhlasili.¹⁵

Slovenská právna úprava (Zákon o dorovnávej dani)¹⁶

¹¹ OECD. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)* [online]. Paríž, 2021, s. 184 [cit. 2024-09-15]. Dostupné na: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/782bac33-en.pdf?expires=1727894139&id=id&accname=guest&checksum=BF81BEF9CC2BA9ADC2D7CC46AB5E148F>

¹² Okrem pomenovaných dokumentov OECD zverejnilo ďalšie materiály, ktoré však obsahujú skôr odporúčania a usmernenia, napríklad daňovým správam Inkluzívneho rámca. Takými dokumentami sú napríklad „*GloBE Informačné priznanie*“, „*Príručka implementácie*“, „*Ilustratívne príklady*“ alebo „*Daňové stimuly a globálna minimálna daň*“.

¹³ 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 EÚ**“).

¹⁴ Pozri recitál 3 a 24 smernice EÚ.

¹⁵ Čl. 32 smernice EÚ.

¹⁶ Zákon č. 507/2023 Z. z. o dorovnávej dani na zabezpečenie minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín a o doplnení zákona č. 563/2009 Z. z.

Smernica EÚ dávala členským štátom úzke časové okienko na implementáciu rámca globálnej minimálnej dane. Smernica bola schválená 14. decembra 2022 a členské štáty boli povinné ju implementovať do 31. decembra 2023. Môžeme konštatovať, že napriek krátkemu času na transpozíciu, slovenský zákonodarca úspešne stihol implementáciu a zákon bol dňa 8. decembra 2023 schválený v parlamente.

Slovenský zákonodarca v dôvodovej správe k zákonu demonštroval recipovanie princípov vychádzajúcich z OECD dokumentov: „*Pri vykonávaní tohto zákona sa ako výkladový prostriedok použijú aj modelové pravidlá OECD a sprievodné dokumenty uverejnené k týmto pravidlám (...)*“

Je potrebné poznamenať, že v čase písania tohto príspevku prebieha legislatívny proces, orientovaný na novelizáciu tohto zákona. Novela má transponovať niektoré aspekty administratívnych usmernení a ďalšie nevyhnutné špecifikácie a doplnenia zo smernice.

Koncept dorovnávej dane a jej implementácia na Slovensku

Rámec globálnej minimálnej dane je zameraný na zabezpečenie minimálneho zdanenia nadnárodných spoločností v podobe dorovnávej dane. Povinnosť platiť dorovnávaciu daň sa uplatňuje cez prizmu dvoch základných pravidiel (spomenuté GloBE pravidlá):¹⁷

- Pravidlo zahrnutia príjmov (ďalej len „**IIR**“, v angličtine „*Income Inclusion Rule*“), kedy dorovnávací daň za celú skupinu (vrátane dcérskych spoločností v iných jurisdikciách) je vyberaná jurisdikciou, v ktorej sa nachádza hlavný materský subjekt.¹⁸
- Pravidlo pre nedostatočne zdanené zisky (ďalej len „**UTPR**“, v angličtine „*Undertaxed Profit Rule*“) slúži ako záruka pre prípad, že sa neuplatňuje IIR.¹⁹ Dorovnávaciu daň uloží ktorákoľvek jurisdikcia, v ktorej sa nachádzajú subjekty skupiny.

Kvalifikovaná vnútroštátna dorovnávací daň (ďalej len „**ODMTT**“, v angličtine „*Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax*“) je systém, ktorý umožňuje, aby jurisdikcie vyrubili dorovnávaciu daň priamo subjektom skupiny, ktoré sa nachádzajú na ich

o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „**ZDD**“)

¹⁷ Pravidlo podliehania dani (tzv. STTR) je pravidlo založené na zmluve, ktoré umožňuje zdrojovým jurisdikciám uložiť obmedzené zdanenie pri zdroji na určité platby prepojených strán, ktoré podliehajú zdaneniu pod minimálnou sadzbou. Keďže však toto pravidlo budú musieť jurisdikcie implementovať individuálne, EÚ neprijala žiadne opatrenie pre účely jej transpozície do právneho poriadku členských štátov.

¹⁸ Viď definíciu v § 2 písm. d) ZDD.

¹⁹ Napr., kedy jurisdikcia hlavného materského subjektu neimplementovalo IIR alebo tento hlavný materský subjekt je vylúčeným subjektom, pozri tiež čl. 12 ods. 1 smernice EÚ.

území. Slovenská republika sa v tomto smere v zmysle čl. 50 EÚ smernice rozhodla uplatňovať odklad IIR a UTPR a s účinnosťou od 31. decembra 2023 implementovala iba QDMTT.²⁰

V prípade QDMTT pri určovaní, či je minimálna daň funkčne rovnocenná s pravidlami GloBE, sa vychádza z dvoch hlavných zásad:

- minimálna daň musí byť v súlade s koncepciou GloBE pravidiel,
- minimálna daň musí zabezpečovať výsledky, ktoré sú v súlade s GloBE pravidlami.²¹

Pravidlá QDMTT môžu byť pritom upravené striktnejšie, ako to predpokladajú GloBE pravidlá, nesmú však byť benevolentnejšie.²²

Pri uplatnení QDMTT jurisdikcia uplatňujúca IIR alebo ostatné jurisdikcie uplatňujúce UTPR by mali skupiny oslobodiť od výpočtu dorovnávej dane spadajúcej na tú jurisdikciu, ktorá uplatňuje QDMTT. V tomto smere majú zahraničné jurisdikcie poskytnúť nadnárodným skupinám tzv. QDMTT bezpečný prístav. Pre zabránenie narušenia integrity a akéhokoľvek nedostatku implementovanej vnútroštátnej úpravy bezpečné prístavy majú spĺňať tri štandardy, *in concreto*:

- Účtovný štandard,
- Štandard konzistentnosti,
- Administratívny štandard.²³

V tomto smere je vnútroštátna právna úprava predmetom posúdenia tzv. statusu kvalifikovateľnosti a splnenia podmienok pre QDMTT bezpečný prístav na úrovni OECD.²⁴

²⁰ Vedľa pobaltských krajín a Malty. *Commission Notice. Election to delay application of the IIR and UTPR under Article 50 of the Pillar Two Directive (C/2023/1536)* [online]. Brussels, 2023. [cit. 2024-09-20]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC01536>

²¹ OECD. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)* [online]. Paríž, 2023, s. 99 [cit. 2024-09-20]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-minimum-tax/agreed-administrative-guidance-for-the-pillar-two-globe-rules.pdf>

²² *Ibid.*

²³ OECD. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), July 2023* [online]. Paríž, 2023, s. 77 [cit. 2024-09-20]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-minimum-tax/administrative-guidance-global-anti-base-erosion-rules-pillar-two-july-2023.pdf>. Pozri aj ENGLISH. J. Pillar 2: QDMTT or Safe Harbour Domestic Minimum Top-Up Tax (SHDMTT)? SSRN, 2023 [cit. 2024-09-20]. Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=4621511>

²⁴ *Ibid.*, s. 78. Pozri webovú stránku <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-minimum-tax/qualified-status-under-the-global-minimum-tax-questions-and-answers.pdf>

Vybrané aspekty a možné úskalia v aplikačnej praxi

Splnenie kvalifikačných podmienok

Počas konzultácií pri prijatí ZDD bol jasný účel slovenského zákonodarcu implementovať právny rámec QDMTT, ktorý je v súlade s OECD štandardom.²⁵ Tento cieľ bol deklarovaný aj v sprievodných dokumentoch novely zákona, s odkazom na vyššie spomenutý QDMTT bezpečný prístav. Okrem toho, pri prípadnom nesplnení parametrov a podmienok QDMTT teoreticky dochádza ku kreovaniu *de jure* úplne novej dane do daňovej sústavy, ktorú nadnárodné skupiny nebudú môcť započítať,²⁶ čím *de facto* dochádza k dvojitému zdaneniu.

Novela, *inter alia*, upravuje východiskový ukazovateľ, z ktorého sa po úpravách determinuje oprávnený príjem alebo strata. Podľa súčasného znenia si základné subjekty (daňovníci) môžu vybrať alternatívne medzi účtovným štandardom použitým pri zostavovaní konsolidovanej účtovnej závierky hlavného materského subjektu alebo výkazmi v individuálnej účtovnej závierke podľa zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve.

Nové znenie § 5 podľa novely však reštriktívne dáva prednosť konsolidovaným výkazom a umožňuje základným subjektom použiť lokálne finančné výkazy jedine, ak „zisk alebo stratu (...) nie je možné primerane určiť“, pričom musia byť splnené ďalšie tri podmienky. Uvedený prístup je v súlade s Administratívnym usmernením z júla 2023. Je však otázne, ako bude v rámci statusu kvalifikovateľnosti (inými slovami „peer review“) posúdená skutočnosť, že uvedené by malo platiť iba na účtovné obdobia začínajúce od 31. decembra 2024 (v duchu zákazu retroaktivity).²⁷ Avšak pri splnení hlavných zásad QDMTT, praktické riziko by malo skôr spočívať v dodatočnej administratívnej záťaži (výpočet dorovnávej dane na Slovensku). Ako určitý dovetok treba spomenúť, že bude zaujímavé sledovať ako jednotlivé členské štáty budú interpretovať prípadné ďalšie administratívne usmernenia – či sa budú prikláňať k dynamickým alebo statickým výkladom dokumentov.²⁸

Nad rámec uvedeného, bude úlohou nadnárodných skupín, aby samy, alebo s pomocou právnikov a daňových poradcov, vykonali potrebné analýzy a komparácie, s cieľom pripraviť sa na budúce administratívne zaťaženia pre potenciálne neuznanie

²⁵ KAČALJAK, M. – BALÁŽI, F. *National Report – Slovakia*. Konferencia “The Implementation of the Global Minimum Corporate Tax”. Rust, 2024. Rukopis.

²⁶ Bod 5.2.3 GloBE Modelových pravidiel; článok 27 ods. 4 smernice EÚ.

²⁷ Vid' prechodné ustanovenie v § 46a ods. 1 v návrhu zákona v bode 52. Materiály v čase písania tohto príspevku dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=9950>

²⁸ Analogicky pozri KAČALJAK, M. – KORONCZIOVÁ, A. Problematika výkladu medzinárodných zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2017* [Online].

Dostupné

na:

https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/milniky_zborniky_2011_2018/Zbornik_Milniky_2017.pdf

QDMTT bezpečného prístavu. Akékoľvek odklony od pravidiel QDMTT bude nevyhnutné sledovať na úrovni jednotlivých jurisdikcií, v ktorých sa nachádzajú základné subjekty skupiny.

Dynamika s existujúcou daňovou sústavou

Interferencia s opatreniami proti daňovým únikom je badateľná vzhľadom na logiku GloBE pravidiel, ktoré sú zamerané na výpočet oprávnených príjmov a zahrnutých daní vo väzbe na danú jurisdikciu.²⁹

Daňové režimy mimo GloBE spôsobujúce priradenie príjmov alebo odmietnutie výdavkov majú byť primerane reflektované, osobitne pravidlá pre kontrolované zahraničné spoločnosti (ďalej len „**CFC režim**“), pre hybridné nesúlady (na základe smernice ATAD)³⁰ alebo alokácie príjmov stálym prevádzkarňam. V tomto smere sa vyskytne otázka kolízie pravidiel. GloBE Modelové pravidlá konštatujú, že by sa mali aplikovať až po uplatnení uvedených daňových režimov. Komisia dospela k podobnému záveru a v návrhu smernice EÚ deklarovala, že nie je potrebné meniť smernicu ATAD, ktorá bude mať aj aplikačnú prednosť.

Na praktickej rovine však výška dane zaplatenej v rámci uvedeného daňového režimu nemusí byť známa každému základnému subjektu. Napríklad CFC spoločnosť v štáte A musí získať informácie o výške zaplatenej dane v rámci CFC režimu jeho spoločníkom v štáte B. Uvedené viac podčiarkuje potrebu integrovaného prístupu k výpočte dorovnávejacej dane. Centralizované špeciálne oddelenie alebo výber špecializovaných daňových poradcov, *pro futuro*, v určitom štáte sa javí ako rozumné riešenie. Potrebná delegácia na iný subjekt, prípadne na hlavný materský subjekt v danom členskom štáte, by nemal byť problémom vďaka čl. 44 ods. 3. a 4. smernice EÚ, resp. § 39 ods. 6 ZDD.

Daňové úľavy

Daňové úľavy sa v rozvinutých a rozvojových ekonomikách široko využívajú na podporu a prilákanie hospodárskych aktivít. Môžeme konštatovať, že na Slovensku existujú nasledovné mechanizmy daňových úľav, *per se*,³¹

²⁹ Vid' komentár k bodu 4.3.1 GloBE Modelových pravidiel v OECD. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*. [online]. Paríž, 1. vydanie, 2022, s. 96 [cit. 2024-09-15]. Dostupné na: [online]. Paríž, 2021 [cit. 2024-09-15]. Dostupné na: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1e0e9cd8-en.pdf?expires=1727990314&id=id&accname=guest&checksum=4EE92237A68F4195574F88EEE9283537>

³⁰ Smernica RADY (EÚ) 2016/1164 z 12. júla 2016, ktorou sa stanovujú pravidlá proti praktikám vyhýbania sa daňovým povinnostiam, ktoré majú priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu.

³¹ Predmetom tohto príspevku nie je presne vymedziť schémy daňových úľav, ale poukázať na ich využitie v budúcnosti v kontexte GloBE pravidiel. Je možné, že z pohľadu ich definície niektorí autori medzi daňové úľavy by priradili aj tzv. „patent box“, ktorý je upravený v § 13a a § 13b ZDP.

- Úľava na dani pre príjemcov investičnej pomoci (§ 30a ZDP)
- Úľava na dani pre prijímateľa stimulov (§ 30b ZDP)
- Odpočet výdavkov (nákladov) na výskum a vývoj (§30c ZDP, tzv. superodpočet)
- Úľava na dani pre registrované sociálne podniky (§30d ZDP)
- Odpočet výdavkov (nákladov) na investície (§30e ZDP, v oblasti tzv. priemyslu 4.0)

Daňové úľavy vo všeobecnosti môžu byť koncipované s vplyvom na zdaniteľné príjmy alebo na daňovo uznateľné výdavky. Eventuálne však spôsobia zníženie daňovej povinnosti, čo môže viesť k zníženiu efektívnej sadzby dane. Tým pádom tieto opatrenia v očiach nadnárodných subjektov *ad absurdum* môžu stratiť svoj cieľ, zmysel a relevanciu.³²

V podmienkach Slovenskej republiky vyššie uvedené daňové úľavy vplývajú práve na výdavky daňovníkov. V tejto súvislosti čiastka ekonomickej podstaty podľa § 23 ZDD môže ponúkať daňovníkom ochranu. Hlavným cieľom tohto ukazovateľa je zamerať sa na substanciálne činnosti v rámci jurisdikcie a tým chrániť aktívnych a obozretných daňovníkov pred dosahom pravidiel Pilieru 2. Tento ukazovateľ vyjadruje určité percento mzdových nákladov a účtovnej hodnoty hmotného majetku.

V tomto kontexte (i) príjemcovia investičnej pomoci môžu využiť tento inštitút v nadväznosti na obstaraný dlhodobý majetok a mzdové náklady, *ergo* na vytvorené pracovné miesta.³³ (ii) Podobné aspekty môžeme sledovať aj v prípade príjemcov stimulov.³⁴ (iii) V kontexte superodpočtu výskum a vývoj spravidla prináša nehmotné výsledky, ktoré nevstupujú do výpočtu ekonomickej podstaty. Neočakávame však, že by nejakým spôsobom boli dotknuté subjekty, ktoré sa kvalifikujú na (iv) úľavy pre neregistrované sociálne podniky. (v) Pri schéme daňovej úľavy pre tzv. priemysel 4.0, tiež bude potrebné na osobitnej báze skúmať povahu výdavkov vynaložených na majetok - či ide o hmotný majetok podľa prílohy č. 3 ZDP alebo o počítačový program (nehmotný majetok).

Pozitívny dopad daňových úľav však nie je úplne odstránený. Spoločnosti, ktoré nespádajú do pôsobnosti ZDD a živnostníci ich stále môžu využiť bezproblémovo. Na druhej strane, nadnárodné skupiny budú čeliť analýzam a komplexným kalkuláciám o dopadoch globálnej minimálnej dane. V závislosti od výsledkov kalkulácií budú postavené k rozhodovaniu či majú alebo nemajú uplatňovať vybranú daňovú úľavu.

³² Pozri aj LIOTTI, B.F. a kol. The treatment of tax incentives under Pillar Two. *Transnational Corporations – Investment and Development*. 2022, roč. 29, č. 2, s. 30 a nasl.

³³ § 6 zákona č. 57/2018 Z.z. o regionálnej investičnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov
³⁴ § 4 zákona č. 185/2009 Z.z. o stimuloch pre výskum a vývoj a o doplnení zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov

Záver

Môžeme konštatovať, že dorovnávací daň, ktorá pribudla do daňovej sústavy Slovenskej republiky, má multilaterálny charakter a manifestuje nielen v EÚ, ale aj naprieč krajinami, ktoré sú členmi Inkluzívneho rámca na úrovni OECD.

Okrem toho, že príslušná právna úprava používa vlastný aparát terminológie a operuje s úplne novými konceptami, prináša aj určité právne riziká a praktické otázky na zváženie, ktorým musia čeliť nielen nadnárodné skupiny a ich spoločnosti, ale aj správca dane. Dorovnávací daň sa tak stáva neoddeliteľnou súčasťou tak vnútroštátneho práva, ako aj medzinárodného daňového práva, pričom jej implementácia a aplikácia bude kľúčová pre zabezpečenie spravodlivej a efektívnej daňovej politiky v globálnom meradle.

Zoznam použitej literatúry

1. *Commission Notice. Election to delay application of the IIR and UTPR under Article 50 of the Pillar Two Directive (C/2023/1536)* [online]. Brussels, 2023. [cit. 2024-09-20]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC01536>
2. ENGLISCH, J. *Pillar 2: QDMTT or Safe Harbour Domestic Minimum Top-Up Tax (SHDMTT)?* [Online]. SSRN. 2023 [cit. 2024-09-20]. Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=4621511>
3. KAČALJAK, M. *Súdne spory v oblasti transferového oceňovania na Slovensku – relevancia OECD smernice o transferovom oceňovaní*. In *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2022, roč 68, č. 4, s. 43 – 52.
4. KAČALJAK, M. – BALÁŽI, F. *National Report – Slovakia*. Konferencia “The Implementation of the Global Minimum Corporate Tax”. Rust, 2024. Rukopis.
5. KAČALJAK, M. – KORONCZIOVÁ, A. *Problematika výkladu medzinárodných zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia*. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2017* [Online]. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/milniky_zborniky_2011_2018/Zbornik_Milniky_2017.pdf
6. KAČALJAK, M. – RAKOVSKÝ, P. *Právny charakter OECD Smernice o transferovom oceňovaní na Slovensku*. *Justičná revue*. 2019, roč. 71, č. 11, s. 1144–1157.
7. LIOTTI, B.F. a kol. *The treatment of tax incentives under Pillar Two. Transnational Corporations – Investment and Development*. 2022, roč. 29, č. 2, s. 25 – 46.
8. OECD. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*. [online]. Paríž, 1. vydanie, 2022 [cit. 2024-09-15]. Dostupné na: <https://www.oecd->

ilibrary.org/docserver/1e0e9cd8-en.pdf?expires=1727990314&id=id&accname=guest&checksum=4EE92237A68F4195574F88EEE9283537

9. OECD. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)* [online]. Paríž, 2023 [cit. 2024-09-20]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-minimum-tax/agreed-administrative-guidance-for-the-pillar-two-globe-rules.pdf>
10. OECD. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), July 2023* [online]. Paríž, 2023 [cit. 2024-09-20]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-minimum-tax/administrative-guidance-global-anti-base-erosion-rules-pillar-two-july-2023.pdf>

Kontaktné údaje

JUDr. Dominik Nagy

nagy168@uniba.sk

Univerzita Komenského, Právnická fakulta, Katedra finančného práva

OPRAVA A ÚPRAVA ODPOČÍTANEJ DANE DE LEGE LATA A DE LEGE FERENDA

CORRECTION AND ADJUSTMENT OF DEDUCTED TAX DE LEGE LATA AND DE LEGE FERENDA

Filip Richter¹

Abstrakt: V predmetnom príspevku sa autor zameriava na právnu úpravu *de lege lata* a perspektívy *de lege ferenda* v oblasti mechanizmov opravy a úpravy odpočítanej dane. Cieľom príspevku je, opierajúc sa o vnútroštátnu právnu úpravu, právo EÚ a ustálenú judikatúru Súdneho dvora EÚ, identifikovať nedostatky aktuálnej právnej úpravy v dotknutej oblasti, poukázať na dôvody, ktoré viedli k príprave návrhu novely zákona o DPH a zároveň stručne predstaviť podstatu novonavrhaných zmien a doplnení príslušných ustanovení zákona o DPH upravujúcich mechanizmy opravy a úpravy odpočítanej dane.

Kľúčové slová: úprava, oprava, odpočítanie dane, investičný majetok, DPH

Abstract: In this paper, the author focuses on the legal regulation *de lege lata* and *de lege ferenda* perspectives concerning the mechanisms of correction and adjustment of deducted tax. The aim of the paper is, based on national law, EU law, and the established case law of the Court of Justice of the European Union, to identify the deficiencies of the current legal regulation in the relevant area, to point out the reasons that led to the preparation of the proposed amendment to the VAT Act, and to briefly present the essence of the newly proposed changes and additions to the relevant provisions of the VAT Act governing the mechanisms of correction and adjustment of deducted tax.

Key words: adjustment, correction, tax deduction, capital goods, VAT

Úvod

Daň z pridanej hodnoty sa vyznačuje svojím výrazne dynamickým charakterom, čo sa prejavuje, *inter alia*, v každoročnej novelizácii zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o DPH“). Výnimku

¹ Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra trestného práva, kriminológie a kriminalistiky

nepredstavuje ani rok 2024, nakoľko 16. apríla 2024 bola na webovom portáli slov-lex zverejnená predbežná informácia k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov, číslo legislatívneho procesu: PI/2024/87,² pričom táto legislatívna iniciatíva nezostala len v rovine úvah, ale reálne sa premietla do vypracovania konkrétneho legislatívneho materiálu, teda návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon č. 331/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh novely zákona o DPH“),³ ku ktorému bolo 13. septembra 2024 ukončené medzirezortné pripomienkové konanie. Návrh novely zákona o DPH sa dotýka vybraných oblastí zákona o DPH, avšak dominantná časť pozostáva zo zmien v oblasti opravy a úpravy odpočítanej dane. Cieľom tohto príspevku je identifikovať nedostatky právnej úpravy *de lege lata* v posudzovanej oblasti a v nadväznosti na to poukázať na dôvody, ktoré viedli k iniciatíve spustiť tvorbu návrhu novely zákona o DPH v oblasti opravy a úpravy odpočítanej dane a súčasne stručne predstaviť podstatu novonavrhaných zmien a doplnení príslušných ustanovení zákona o DPH. Vzhľadom na rozsahové obmedzenia kladené na tento príspevok bude priestor venovaný výhradne zmenám a doplneniam týkajúcim sa § 53 a § 54 zákona o DPH.

Všeobecne k úprave odpočítanej dane

Z mechanizmu spoločného systému DPH a ustálenej judikatúry Súdneho dvora EÚ vyplýva, že zásada práva na odpočítanie dane je inherentnou súčasťou tohto systému, pričom cieľom odpočítania dane je úplné zbavenie zdaniteľnej osoby bremena splatnej alebo zaplatenej DPH v rámci všetkých jej hospodárskych činností. Spoločný systém DPH v dôsledku toho zabezpečuje daňovú neutralitu, pokiaľ ide o daňovú záťaž všetkých hospodárskych činností bez ohľadu na ich ciele alebo výsledky pod podmienkou, že tieto činnosti samy v zásade podliehajú DPH.⁴ Uplatnenie práva na odpočítanie dane je podmienené splnením tak materiálnych, ako aj formálnych podmienok, pričom sa zároveň vyžaduje, aby posudzovaná hospodárska transakcia nebola poznačená podvodom na DPH, a ani súčasťou zneužitia práva s cieľom získať daňovú výhodu, ktorej priznanie by bolo v rozpore s cieľmi smernice Rady

² PI/2024/87 Predbežná informácia k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov [online] [cit. 2024-08-28]. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2024/87>

³ Číslo legislatívneho procesu: LP/2024/438.

⁴ Napríklad rozsudok Súdneho dvora z 25. júla 2018, Gmina Ryjewo, C-140/17, EU:C:2018:595, bod 29.

2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty (Ú. v. ES L 347 11.12.2006) v platnom znení (ďalej len „smernica o DPH“). Ak dotknutá zdaniteľná osoba splní všetky predmetné podmienky, právo na odpočítanie dane by jej v zásade nemalo byť obmedzené. Keďže medzi materiálne podmienky práva na odpočítanie dane zaplatenej na vstupe patrí, *inter alia*, práve použitie nadobudnutých tovarov a služieb, zaťažených touto daňou, na účely zdaniteľných transakcií dotknutej zdaniteľnej osoby, neoddeliteľnou súčasťou režimu odpočítania dane je aj mechanizmus úpravy odpočítanej dane, stanovený priamo smernicou o DPH, ktorým sa sleduje zvýšenie presnosti odpočítaní spôsobom zaručujúcim neutralitu DPH tak, aby plnenia uskutočnené v prechádzajúcom štádiu naďalej umožňovali uplatniť právo na odpočítanie dane len v rozsahu, v akom slúžia na poskytnutie plnení podliehajúcich takejto dani. Inými slovami povedané, mechanizmom úpravy odpočítanej dane sa sleduje zachovanie uplatneného práva na odpočítanie dane výlučne v tom rozsahu, v akom prijaté tovary a služby slúžia na poskytovanie plnení podliehajúcich DPH. Cieľom tohto mechanizmu podľa judikatúry Súdneho dvora EÚ je v tejto súvislosti vytvoriť úzky a priamy vzťah medzi právom na odpočítanie DPH zaplatenej na vstupe a používaním daných tovarov a služieb na plnenia zdanené na výstupe.⁵ Ak by pravidlá úpravy odpočítanej dane neexistovali, pôvodne uplatnené odpočítanie dane by mohlo viesť k neoprávnenému zvýhodneniu alebo znevýhodneniu zdaniteľnej osoby.⁶

Mechanizmus úpravy odpočítanej dane na úrovni Únie nachádza svoje normatívne ukotvenie v článkoch 184 až 192 smernice o DPH, pričom články 187 až 192 ustanovujú úpravu odpočítanej dane v súvislosti s nadobudnutím investičného majetku.⁷ Pre úplnosť sa žiada dodať, že postup podľa citovaných ustanovení smernice o DPH je podmienený vznikom práva na odpočítanie dane. Uvedené vyplýva aj z judikatúry Súdneho dvora EÚ, cit.: „*článok 184 a článok 185 ods. 1 smernice o DPH [...] možno uplatniť len vtedy, ak sa odpočítanie DPH v súvislosti so zdaniteľným plnením pôvodne uskutočnilo, to znamená len za predpokladu, že dotknutá zdaniteľná osoba mala najprv právo na odpočítanie DPH za podmienok uvedených v článku 168 písm. a) tejto smernice.*“⁸

⁵ Rozsudok Súdneho dvora z 9. júla 2020, Finanzamt Bad Neuenahr-Ahrweiler, C-374/19, ECLI:EU:C:2020:546, bod 20.

⁶ TERRA, B. – KAJUS, J.: A Guide to the European VAT Directives 2022. Volume 1: Introduction to European VAT. Amsterdam : IBFD, 2022, s. 1211.

⁷ BEŇO, M. – KAČALJAK, M. – ORDA ORAVCOVÁ, A. – RICHTER, F. – SÁBO, J. – VARGAN, M.: Zákon o dani z pridanej hodnoty - komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2024, s. 511.

⁸ Rozsudok Súdneho dvora z 18. júla 2013, Evita-K, C-78/12, ECLI:EU:C:2013:486, bod 59.

Vnútroštátna právna úprava *de lege lata* verzus právo EÚ

Všeobecná právna úprava mechanizmu úpravy odpočítanej dane je obsiahnutá v článkoch 184 až 186 smernice o DPH. Špecifickosť únieovej právnej úpravy spočíva najmä v tom, že stanovenie pravidiel a spôsobu vykonávania úpravy odpočítanej dane sa zveruje do kompetencie členským štátom, ktoré sú týmto viazané vymedziť podmienky uvedenej úpravy. Esenciálne prvky sú však zakotvené v smernici o DPH, a to konkrétne v článkoch 184 a 185, ktoré vymedzujú podmienky, za ktorých musia vnútroštátne daňové orgány vyžadovať úpravu DPH, ktorá bola pôvodne odpočítaná. Vznik povinnosti upraviť odpočítanú daň je v širšom rozsahu definovaný v článku 184 smernice o DPH, a to tak, že cit.: „*pôvodne uplatnené odpočítanie dane sa upraví, ak je vyššie alebo nižšie ako odpočítanie, na ktoré mala zdaniiteľná osoba právo*“. Ako uvádza Súdny dvor, takto uvedená formulácia *a priori* nevyklučuje nijakú predvídateľnú možnosť neoprávneného odpočítania dane. Všeobecnú pôsobnosť povinnosti na výkon úpravy potvrdzuje výslovné taxatívne vymedzenie výnimiek upravených v článku 185 ods. 2 smernice o DPH.⁹ Podľa článku 185 ods. 1 smernice o DPH sa úprava odpočítanej dane vykoná najmä vtedy, keď sa zmeny vo faktoroch, ktoré boli použité pri určení výšky odpočítanej dane, objavia po podaní daňového priznania k DPH. V citovanom ustanovení smernice o DPH sú demonštratívnym spôsobom uvedené prípady, v ktorých sa táto úprava vykoná, pričom ide o zrušenie nákupu alebo získanie cenovej zľavy.

Vyššie citované ustanovenia smernice o DPH boli transponované, *inter alia*, do § 53 zákona o DPH. Z nadpisu k citovanému ustanoveniu vyplýva, že zákonodarca zavedený mechanizmus pomenoval „oprava odpočítanej dane“. Z vecného hľadiska sa odsek 1 citovaného ustanovenia vzťahuje na situácie, keď odpočítaná daň prevyšuje odpočítanie dane, na ktoré má platiteľ dane nárok, pričom odsek 2 citovaného ustanovenia sa, *a contrario*, vzťahuje na situácie, keď odpočítaná daň je nižšia ako odpočítanie dane, na ktoré má platiteľ dane nárok. Uvedené možno odvodiť priamo z textu právnych noriem, keďže v odseku 1 sa upravuje postup v prípade, že dôjde ku skutočnosti podľa § 25 ods. 1 zákona o DPH, ktorá má za následok zníženie základu dane, zatiaľ čo odsek 2 sa vzťahuje na situácie, v ktorých došlo naopak k zvýšeniu základu dane. Spoločným znakom oboch odsekov je teda to, že oprava odpočítanej dane nadväzuje na opravu základu dane, ktorá v tejto súvislosti predstavuje zákonný titul na opravu odpočítanej dane. Zo samotného znenia legislatívneho textu komentovaných ustanovení § 53 ods. 1 a 2 zákona o DPH som v zásade neidentifikoval explicitné pravidlo, ktoré by samo osebe zakladalo rozpor týchto ustanovení so smernicou o DPH v posudzovanom rozsahu. Analyzujúc tieto ustanovenia v úzkej spojitosti so smernicou o DPH však zastávam názor, že istý

⁹ Rozsudok Súdneho dvora zo 17. septembra 2020, Stichting Schoonzicht, C-791/18, ECLI:EU:C:2020:731, body 30 a 31.

nedostatok badateľný je, a to skutočnosť, že *conditio sine qua non* realizácie opravy odpočítanej dane podľa citovaných ustanovení zákona o DPH je existencia zákonného titulu, ktorý je v porovnaní so smernicou o DPH výrazne užší. Zákonný titul na výkon opravy odpočítanej dane sa totiž striktne sústreďuje výhradne na skutočnosti, ktoré zakladajú zníženie alebo zvýšenie základu dane. Aplikačná prax ale pripúšťa oveľa širšie spektrum situácií, ktoré by odôvodňovali vykonať opravu odpočítanej dane. Okrem toho sa zároveň žiada opäť poukázať na spôsob formulácie titulu na výkon úpravy odpočítanej dane upravený v smernici o DPH, ktorá tento titul poníma v čo najširšej možnej rovine. Uvedené vyplýva z už komentovaných článkov 184 a 185 ods. 1 smernice o DPH, z ktorých možno odvodiť, že úprava odpočítanej dane by sa v zásade mala vykonať vždy, keď dôjde k zmene vo faktoroch použitých pri určení výšky odpočítanej dane, čo má za následok, že pôvodne uplatnené právo na odpočítanie dane je vyššie alebo nižšie, než odpočítanie dane, na ktoré mala zdaniiteľná osoba skutočne nárok. Nezohľadnenie čo najširšieho spektra okolností odôvodňujúcich výkon opravy odpočítanej dane z dôvodu zmeny vo faktoroch použitých pri určení výšky odpočítanej dane do normatívnej podoby vo vnútroštátnej právnej úprave v podstate zakladá rozpor so zásadou neutrality DPH a predstavuje nedostatočnú transpozíciu smernice o DPH. Príkladom takejto v súčasnosti neuplatňovanej okolnosti je neuskutočnenie zdaniiteľného plnenia pri preddavkovej platbe, o čom sa platiteľ dane dozvedel alebo mal a mohol dozvedieť. Nedostatok aktuálnej právnej úpravy tkvie zároveň aj v tom, že mechanizmus opravy odpočítanej dane sa nevzťahuje na investičný majetok. Tým, že články 184 a 185 smernice o DPH predstavujú všeobecnú úpravu týkajúcu sa úpravy odpočítanej dane, vzťahujú sa v istých prípadoch aj na investičný majetok. Ide v podstate o prípady, ktoré nie sú regulované osobitnými ustanoveniami týkajúcimi sa úpravy odpočítanej dane v prípade investičného majetku v článkoch 187 až 192 smernice o DPH.

Pokiaľ ide o osobitnú úpravu odpočítanej dane súvisiacu s investičným majetkom, táto má svoj právny základ v posledných citovaných ustanoveniach smernice o DPH, ktoré stanovujú osobitné pravidlá úpravy odpočítanej dane vzťahujúce sa výlučne na investičný majetok, ako aj určité aspekty spôsobu, akým sa má táto úprava vykonať,¹⁰ pričom tieto osobitné pravidlá koexistujú so všeobecnými pravidlami uvedenými v článkoch 184 a 185 smernice o DPH. Uvedené osobitné ustanovenia smernice o DPH boli transponované, okrem iného, do § 54 zákona o DPH. Ústredným pojmom citovaných osobitných ustanovení smernice o DPH je práve pojem „investičný majetok“. Smernica o DPH na účely uplatňovania úpravy odpočítanej dane

¹⁰ Návrhy generálneho advokáta Michala Bobeka, C-791/18 [online], prednesené 3. marca 2020, bod 31 [cit. 2024-09-22]. Dostupné na internete: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224001&pageIndex=0&doclang=s k&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5918865>

neobsahuje legálne vymedzenie pojmu „investičný majetok“, ale túto kompetenciu ponecháva podľa článku 189 písm. a) jednotlivým členským štátom, aby si na účely uplatňovania článkov 187 a 188 vymedzili pojem investičný majetok samy.¹¹ Zákon o DPH v tejto súvislosti obsahuje legálnu definíciu tohto pojmu v § 54 ods. 2 písm. a) až c), ktorá v zásade ako taká nie je v rozpore so smernicou o DPH, avšak na jej základe, v spojitosti s technikou výkonu úpravy odpočítanej dane a kritériom určujúcim začiatok obdobia na úpravu odpočítanej dane, sa pripúšťali situácie, v ktorých dochádzalo k získaniu daňového zvýhodnenia v rozpore s cieľmi smernice o DPH, a to primárne v oblasti nehnuteľného investičného majetku.

Keďže v prípade investičného majetku sa predpokladá jeho dlhodobé využívanie, je prirodzené, že počas tohto obdobia môže dôjsť k zmene v jeho používaní, a tým zároveň aj k zmene vo faktoroch, ktoré boli použité na určenie odpočítateľnej sumy dane.¹² V tejto súvislosti sa teda stanovuje časové obdobie na úpravu odpočítanej dane v prípade investičného majetku, povinnosť výkonu ktorej môže, ale nemusí nastať. Dĺžka tohto obdobia je regulovaná smernicou o DPH v článku 187 ods. 1, pričom do § 54 zákona o DPH bolo uvedené ustanovenie transponované tak, že sa ustanovuje osobitné päťročné obdobie na úpravu odpočítanej dane pre hnutelný investičný majetok a osobitné dvadsaťročné obdobie na úpravu odpočítanej dane pre nehnuteľný investičný majetok. Pokiaľ v priebehu tohto obdobia dôjde k zmene účelu použitia investičného majetku, platiteľ dane je povinný vykonať úpravu odpočítanej dane postupom podľa vzorca uvedeného v prílohe č. 1 k zákonu o DPH. Technika výkonu úpravy odpočítanej dane v nadväznosti na vzorec v prílohe č. 1 vychádza z tzv. predikatívneho systému vykonávania úpravy odpočítanej dane, na základe ktorého sa predpokladá, že investičný majetok sa bude používať príslušným spôsobom až do konca obdobia na úpravu odpočítanej dane. Postup podľa aktuálnej právnej úpravy teda v praxi funguje tak, že ak nastala zmena účelu použitia investičného majetku, platiteľ dane buď dodatočne vráti, alebo si dodatočne odpočíta sumu dane, ktorá zostáva do skončenia obdobia na úpravu odpočítanej dane, a to s ohľadom na počet zostávajúcich kalendárnych rokov, vrátane roka, v ktorom došlo k zmene účelu použitia investičného majetku, pričom jeden rok predstavuje jednu pätinu alebo jednu dvadsatinu (v závislosti od toho, či ide o hnutelný investičný majetok alebo o nehnuteľný investičný majetok) celkovej sumy (odpočítanej) dane. Uvedený mechanizmus je síce pre podnikateľský sektor

¹¹ BERGER, W. – KINDL, C. – WAKOUNIG, M.: Smernice ES o dani z pridanej hodnoty. Praktický komentár. Praha: 1. VOX, 2010, s. 527.

¹² Rozsudok Súdneho dvora z 30. marca 2006, Uudenkaupungin kaupunki, C-184/04, ECLI:EU:C:2006:214, bod 25.

administratívne jednoduchší, avšak možno tu identifikovať zásadný rozpor s článkom 187 smernice o DPH, ktorý má kogentnú povahu, a teda sa od neho nemožno odchýliť. Citované ustanovenie smernice o DPH požaduje, aby sa úprava odpočítanej dane rozložila na jednotlivé roky, pričom podľa článku 187 ods. 2 smernice o DPH sa má vykonávať ročná úprava odpočítanej dane, avšak maximálne do výšky zodpovedajúcej časti odpočítanej DPH pripadajúcej na príslušný rok. Výnimku z uvedeného spôsobu vykonávania úpravy odpočítanej dane predstavuje situácia, keď dôjde k dodaniu investičného majetku ešte pred uplynutím obdobia na úpravu odpočítanej dane. Za týchto okolností sa vykoná jednorazová úprava za zostávajúce obdobie na úpravu odpočítanej dane. Právny základ jednorazovej úpravy vychádza z článku 188 smernice o DPH, pričom právna úprava v citovanom ustanovení bola transponovaná do § 54 ods. 7 zákona o DPH, ktorého znenie sa nejaví byť v rozpore s právom EÚ.

Významné miesto pri uplatňovaní mechanizmu úpravy odpočítanej dane pri investičnom majetku nesporne zastáva práve kritérium určujúce začiatok obdobia na úpravu odpočítanej dane. Zákon o DPH aktuálne rozlišuje dve samostatné kritériá, a to kritérium nadobudnutia investičného majetku, vzťahujúce sa na hnutelný investičný majetok, a kritérium spočívajúce v uvedení investičného majetku do užívania, ktoré sa vzťahuje na nehnuteľný investičný majetok. Smernica o DPH v článku 187 ods. 1 umožňuje členským štátom stanoviť kritérium určujúce začiatok obdobia na úpravu odpočítanej dane buď na nadobudnutie alebo vytvorenie investičného majetku, alebo na jeho prvé použitie. V prípade kritéria „uvedenie investičného majetku do užívania“ nie je úplne zrejmé, vzhľadom na absenciu definície tohto pojmu v zákone o DPH, ako aj odkaz na všeobecne záväzný právny predpis, ktorý by upravoval definíciu tohto pojmu, ktoré z uvedených kritérií chcel týmto pojmom zákonodarca vyjadriť. Ustanovenie § 54 ods. 4 druhá veta zákona o DPH však napovedá, že „uvedenie investičného majetku do užívania“ je potrebné chápať kvázi ako nadobudnutie tohto majetku. Za týchto okolností teda aktuálna práva úprava nie je v rozpore s právom EÚ, hoci nemožno vylúčiť, že by ju bolo vhodné revidovať, a to najmä z dôvodu, že nadobudnutie investičného majetku, resp. jeho uvedenie do užívania skrátka nepredstavuje objektívny ukazovateľ (ne)súladu zamýšľaného a skutočného použitia investičného majetku platiteľom dane, keďže platiteľovi dane začne plynúť obdobie na úpravu odpočítanej dane ešte predtým, ako tento investičný majetok začne používať.

Dôvody novelizácie a právna úprava *de lege ferenda*

Vláda Slovenskej republiky sa vo svojom programovom vyhlásení v rámci krátkodobých priorít zaviazala, s ohľadom na zefektívnenie boja proti daňovým a

colným únikom, eliminovať legislatívne medzery umožňujúce agresívne daňové plánovanie a podporujúce škodlivé daňové praktiky. Využitím existujúcich a prijímaním nových opatrení sa sleduje dosiahnutie minimalizácie počtu a objemu daňových únikov a zníženie daňovej medzery.¹³ V nadväznosti na uvedené a podľa všeobecnej časti dôvodovej správy k návrhu novely zákona o DPH, primárny cieľ návrhu novely zákona o DPH spočíva v realizácii špecifických opatrení v oblasti práva na odpočítanie dane, ako aj jeho opráv a úprav, pričom sa sleduje prijatie takých pravidiel, zodpovedajúcich základným požiadavkám spoločného systému DPH, cieľom ktorých je zabezpečiť presnosť odpočítanej dane z tovarov a služieb, a tým aj neutralitu daňového zaťaženia.¹⁴ Nad rámec týchto cieľov a v spojitosti so skutočnosťami uvedenými v predošlej kapitole, za jeden z hlavných dôvodov novelizácie zákona o DPH treba označiť predovšetkým potrebu legislatívnej úpravy mechanizmov opravy a úpravy odpočítanej dane, nakoľko tieto v určitom rozsahu presahujú právny rámec stanovený smernicou o DPH a vytvárajú priestor pre získanie daňových výhod v rozpore s cieľmi smernice o DPH.

Návrh novely zákona o DPH však identifikované nedostatky právnej úpravy *de lege lata* odstraňuje, čo možno demonštrovať na konkrétnych navrhovaných zmenách a doplneniach. S ohľadom na logickú previazanosť mechanizmov opravy a úpravy odpočítanej dane sa sprvu žiada poukázať na skutočnosť, že návrhom novely zákona o DPH dochádza k zavedeniu spoločného kritéria určujúceho začiatok obdobia na úpravu odpočítanej dane pre hnutelný aj nehnuteľný investičný majetok, ktorým je prvotné použitie tohto majetku. Opodstatnenie zavedenia tohto nového kritéria má však dve roviny, pričom toto kritérium bude relevantné tak pre opravu, ako aj úpravu odpočítanej dane. Prvá rovina sa týka rozšírenia okolností odôvodňujúcich výkon opravy odpočítanej dane z dôvodu zmeny vo faktoroch použitých pri určení výšky odpočítanej dane, zatiaľ čo druhá rovina sa zameriava na objektívnu realitu pri uplatňovaní práva na odpočítanie dane. Návrhom novely zákona o DPH sa teda rozšíri titul na vykonanie opravy odpočítanej dane napr. o zohľadňovanie prvotného použitia vo vzťahu k zamýšľanému použitiu a výške uplatneného práva na odpočítanie dane, pričom oprava odpočítanej dane sa bude vzťahovať aj na investičný majetok, a to až do prvotného použitia tohto majetku (vrátane). Prvotné použitie bude predstavovať objektívny ukazovateľ (ne)súladu zamýšľaného účelu a rozsahu použitia vstupných plnení a ich reálneho použitia na dodávky tovarov a

¹³ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky 2023 – 2027: „Lepšie, pokojnejšie a bezpečnejšie žiť“ [online]. S. 29 [cit. 2024-10-01]. Dostupné na internete: https://www.vlada.gov.sk/share/uvsvr/vlada/programove_vyhlasenie_vlady_sr.pdf?csrt=17153856524843369706

¹⁴ Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov. Všeobecná časť [online] [cit. 2024-10-02]. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-438>

služieb, čo sa následne, ak sa zamýšľaný účel a rozsah použitia nebude stotožňovať s reálnym použitím, premietne do povinnosti vykonať opravu odpočítanej dane. Prostredníctvom tohto nového kritéria sa bude objektívne determinovať rozsah práva na odpočítanie dane, na aký má platiteľ skutočne nárok pri príslušnom vstupnom plnení, pričom tento určený rozsah bude následne predstavovať referenčný ukazovateľ pre následnú úpravu odpočítanej dane počas celého obdobia na úpravu odpočítanej dane.¹⁵ Návrhom novely zákona o DPH sa zároveň spresňuje definícia investičného majetku, a to tak, že jedným z obsahových znakov pojmu investičný majetok bude skutočnosť, že musí ísť o dlhodobý majetok. Uvedeným spresnením teda dochádza k vyňatiu zásob spod definície investičného majetku na účely zákona o DPH, pretože dlhodobý majetok bude pozostávať výlučne z takého majetku, ktorý platiteľ dane používa na účely svojho podnikania, okrem majetku nadobudnutého alebo majetku vytvoreného vlastnou činnosťou na účely ďalšieho predaja, a ktorého doba použiteľnosti je viac ako jeden rok. Návrhom novely zákona o DPH sa zároveň odstraňuje rozpor so smernicou o DPH týkajúci sa techniky výkonu úpravy odpočítanej dane, a to tak, že predikatívny systém vykonávania úpravy odpočítanej dane, na základe ktorého sa predpokladá, že investičný majetok sa bude používať príslušným spôsobom až do konca obdobia na úpravu odpočítanej dane, sa nahrádza systémom rozloženej čiastkovej úpravy za kalendárny rok. Výnimkou je situácia, keď dochádza k dodaniu investičného majetku pred uplynutím obdobia na úpravu odpočítanej dane.

Záver

Právna úprava *de lege lata* v oblasti opravy a úpravy odpočítanej dane sa vyznačuje určitými nedostatkami, pričom v určitých medziach možno zároveň identifikovať zásadný rozpor so smernicou o DPH a zásadou neutrality DPH. Vzhľadom na odstrániteľný charakter predmetných nedostatkov a jasne stanovené ciele v rámci legislatívnej iniciatívy sa prostredníctvom návrhu novely zákona o DPH podarí dosiahnuť právny stav súladný s právom EÚ, pričom predovšetkým navrhované kritérium prvotného použitia uplatniteľné tak na mechanizmus opravy odpočítanej dane, ako aj na mechanizmus úpravy odpočítanej dane, má potenciál zvýšiť presnosť v oblasti uplatňovania práva na odpočítanie dane, nakoľko predstavuje objektívny ukazovateľ (ne)súladu zamýšľaného účelu a rozsahu použitia vstupných plnení a ich reálneho použitia na dodávky tovarov a služieb.

Zoznam použitej literatúry

¹⁵ Pozri Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov. Osobitná časť [online] [cit. 2024-10-02]. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-438>

1. BEŇO, M. – KAČALJAK, M. – ORDA ORAVCOVÁ, A. – RICHTER, F. – SÁBO, J. – VARGAN, M.: Zákon o dani z pridanej hodnoty. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2024, 884 s. ISBN 978-80-571-0688-3.
2. BERGER, W. – KINDL, C. – WAKOUNIG, M.: *Směrnice ES o dani z přidané hodnoty. Praktický komentář*. Praha : 1. VOX, 2010, 736 s. ISBN 978-80-86324-83-8.
3. Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov. Osobitná časť [online] [cit. 2024-10-02]. Dostupné na internete: <https://www.slovlex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-438>
4. Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov. Všeobecná časť [online] [cit. 2024-10-02]. Dostupné na internete: <https://www.slovlex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-438>
5. Návrhy generálneho advokáta Michala Bobeka, C-791/18 [online], prednesené 3. marca 2020, bod 31 [cit. 2024-09-22]. Dostupné na internete: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224001&pageIndex=0&doclang=sk&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5918865>
6. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky 2023 – 2027: „Lepšie, pokojnejšie a bezpečnejšie žiť“ [online]. 88 s. Dostupné na internete: https://www.vlada.gov.sk/share/uvsr/vlada/programove_vyhlasenie_vlady_sr.pdf?csrt=17153856524843369706
7. TERRA, B. – KAJUS, J.: *A Guide to the European VAT Directives 2022. Volume 1: Introduction to European VAT*. Amsterdam : IBFD, 2022, 1565 s. ISBN 978-90-8722-756-2.

Kontaktné údaje

JUDr. Filip Richter

richter20@uniba.sk

Katedra trestného práva, kriminológie a kriminalistiky

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

REGISTRAČNÁ POVINNOSŤ PRE DAŇ Z PRIDANEJ HODNOTY V KONTEXTE KOMPARÁCIE PRÁVNEJ ÚPRAVY ÚČINNEJ DO 31.12.2024 A PRÁVNEJ ÚPRAVY ÚČINNEJ OD 1.1.2025

REGISTRATION OBLIGATION FOR VALUE ADDED TAX IN THE CONTEXT OF THE COMPARISON OF THE LEGAL REGULATION EFFECTIVE UNTIL 31.12.2024 AND THE LEGAL REGULATION EFFECTIVE FROM 1.1.2025

Aneta Kollman Steinhüblová¹

Abstrakt: Autorka sa v príspevku zaoberá komparáciou právnej úpravy registračnej povinnosti pre daň z pridanej hodnoty podľa zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov účinnnej do 31.12.2024 a novej právnej úpravy účinnnej od 1.1.2025. Novela, zákon č. 102/2024 Z. z., zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty zaviedla zmeny v registračnej povinnosti pre daň z pridanej hodnoty pre malé podniky v dôsledku transpozície smernice Rady (EÚ) 2020/285, ktorou sa mení smernica 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty, pokiaľ ide o osobitnú úpravu pre malé podniky, a nariadenie (EÚ) č. 904/2010, pokiaľ ide o administratívnu spoluprácu a výmenu informácií na účely monitorovania správneho uplatňovania osobitnej úpravy pre malé podniky.

Kľúčové slová: daň z pridanej hodnoty, registračná povinnosť, smernica, transpozícia, malé podniky

Abstract: In the contribution, the author deals with comparing the legislation of the registration obligation for value added tax according to Act No. 222/2004 Coll. on value added tax, as amended, in wording effective until 31.12.2024 and the new legislation in wording effective from 1.1.2025. The amendment, Act No. 102/2024 Coll., of the Act No. 222/2004 Coll. on value added tax has introduced the changes in the registration obligation for value added tax for small enterprises as a result of the transposition of the Council Directive (EU) 2020/285 amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards the special scheme for small enterprises and Regulation

¹ Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

(EU) No. 904/2010 as regards the administrative cooperation and exchange of information for the purpose of monitoring the correct application of the special scheme for small enterprises.

Key words: value added tax, registration obligation, directive, transposition, small enterprises

Úvod

Európska komisia v oblasti dani z pridanej hodnoty (ďalej len „DPH“) v akčnom pláne oznámila komplexný balík zjednodušení pre malé podniky zameraný na zníženie ich administratívneho zaťaženia, ktorý má prispieť k vytvoreniu fiškálneho prostredia s cieľom uľahčiť ich rast a rozvoj cezhraničného obchodu.

Smernica Rady (EÚ) 2020/285 z 18. februára 2020, ktorou sa mení smernica 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty, pokiaľ ide o osobitnú úpravu pre malé podniky, a nariadenie (EÚ) č. 904/2010, pokiaľ ide o administratívnu spoluprácu a výmenu informácií na účely monitorovania správneho uplatňovania osobitnej úpravy pre malé podniky (ďalej len „smernica Rady (EÚ) 2020/285“) zavádza revíziu osobitnej úpravy pre malé podniky, ktorá tvorí dôležitý prvok balíka reforiem uvedených v akčnom pláne v oblasti DPH a je založená na oslobodení od dane aj pre malé podniky usadené v iných členských štátoch než v členskom štáte, v ktorom je DPH splatná a s tým je spojená aj ich registračná povinnosť.

Primárnym cieľom novely, zákona č. 102/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, je transpozícia smernice Rady (EÚ) 2020/285 a s ňou súvisiace novelizované ustanovenia týkajúce sa registračných povinností tuzemských a zahraničných osôb, ktoré nadobudnú účinnosť od 1.1.2025.

Doterajšia osobitná úprava pre malé podniky, založená na zdaňovaní v členskom štáte pôvodu a zaťaženie malých podnikov súvisiace s dodržiavaním právnych predpisov neznižovali a narúšali hospodársku súťaž na vnútornom trhu, pretože neusadené malé podniky boli znevýhodnené. Osobitná úprava pre malé podniky umožňovala oslobodiť od dane jedine podniky usadené v členskom štáte, v ktorom bola DPH splatná, čím negatívne vplývala na konkurencieschopnosť podnikov na vnútornom trhu neusadených malých podnikov v danom členskom štáte. Nová právna úprava ustanovuje pre malé podniky neusadené v tuzemsku podmienky, práva a povinnosti súvisiace s uplatňovaním oslobodenia ekonomickej činnosti od dane na vnútornom trhu a ustanovuje pre malé podniky usadené v tuzemsku podmienky, práva a povinnosti súvisiace s uplatňovaním oslobodenia ekonomickej činnosti od dane v inom členskom štáte.

Harmonizácia pravidiel pre malé podniky

Zavedenie harmonizovaných pravidiel s cieľom znížiť administratívne zaťaženie zdaniteľnej osoby malého podniku vytvára prostredie priaznivé pre rast malých podnikov, prispieva k bezproblémovému fungovaniu prehĺbeného a spravodlivejšieho jednotného trhu EÚ v oblasti DPH. Smernica ponecháva možnosť členským štátom oslobodiť od dane dodanie tovaru a poskytovanie služieb uskutočňované na ich území usadenými zdaniteľnými osobami, ktorých ročný obrat v členskom štáte nepresahuje limit, ktorý si členské štáty stanovili, ale rovnako musia oslobodiť od dane aj dodanie tovaru a poskytnutie služieb na svojom vlastnom území, ktoré uskutočnili zdaniteľné osoby usadené v inom členskom štáte.

Smernica vymedzuje pojmy „ročný obrat v členskom štáte“ a „ročný obrat v Únii“, zosúladzuje sa horná hranica pre stanovenie ročného národného limitu pre členské štáty na uplatnenie oslobodenia od DPH vo výške 85 000 eur a ročného obratu v Únii na uplatnenie oslobodenia od DPH vo výške 100 000 eur. Transpozícia smernice Rady (EÚ) 2020/285 si vyžiadala zaviesť zmeny v procese registrácie tuzemských zdaniteľných osôb a zahraničných zdaniteľných osôb za platiteľa dane, a preto s účinnosťou od 1.1.2025 sa menia ustanovenia zákona o DPH o registračnej povinnosti § 4, § 5, § 5a, §6, § 7, § 7a) a dopĺňajú sa osobitné úpravy pre malé podniky § 68e až §68g.

Malý podnik usadený v tuzemsku bude mať možnosť (nie povinnosť) využívať oslobodenie od dane aj v inom členskom štáte, ako v členskom štáte, v ktorom je usadený za kumulatívnych podmienok, že hodnota dodaných tovarov a služieb v rámci Európskej únie v kalendárnom roku a v predchádzajúcom kalendárnom roku bude nižšia ako ustanovený úniový limit 100 000 eur a hodnota dodaných tovarov a služieb v rámci Európskej únie takýmto malým podnikom v tom istom roku a v predchádzajúcom kalendárnom roku nepresiahne národný limit stanovený v inom členskom štáte.

Registrácia tuzemskej osoby

S účinnosťou od 1.1.2025 sa menia pravidlá pre povinnú registráciu tuzemských zdaniteľných osôb. Bol zmenený limit obratu ustanovený v § 4 ods. 1 zákona o DPH zo sumy 49 790 eur na sumu 50 000 eur a 62 500 eur podľa § 4 ods. 1 písm. a), b) zákona o DPH účinného od 1.1.2025. Nemení sa len výška obratu pre povinnú registráciu, ale mení sa aj obdobie, za ktoré sa tento obrat vykazuje. Podľa účinnej legislatívy sa sledoval obrat za 12 predchádzajúcich po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacov. V súlade so smernicou sa obrat bude sledovať za kalendárny rok, prebiehajúci alebo v niektorých prípadoch aj predchádzajúci kalendárny rok. Zdaniteľná osoba usadená v tuzemsku, bude povinná v lehote do 5 pracovných dní odo dňa prekročenia obratu 50 000 eur a súčasne neprekročenia obratu 62 500 eur

požiadať o registráciu pre daň. Podľa účinnej legislatívy má tuzemská zdaniteľná osoba povinnosť podať žiadosť o registráciu do 20. dňa nasledujúceho mesiaca, v ktorom prekročila obrat, táto lehota bola novelizáciou zákona výrazne skrátená. Vzhľadom na vymedzenie obratu v smernici ako celkovej ročnej hodnoty dodaní tovaru a poskytnutí služieb bez DPH, ktoré zdaniteľná osoba uskutočnila počas kalendárneho roka, sa zdaniteľná osoba, ktorá prekročí obrat 50 000 eur a zároveň neprekročí limit obratu 62 500 eur stane platiteľom dane až prvým dňom kalendárneho roka nasledujúceho po kalendárnom roku, v ktorom prekročila obrat. Je to zásadná zmena oproti súčasnému stavu. V súčasnosti sa zdaniteľná osoba, ktorá prekročila zákonom stanovenú hranicu obratu 49 790 eur, stane platiteľom dane dňom, ktorý správca dane uvedie v rozhodnutí o registrácii, pričom daňový úrad je povinný vykonať registráciu najneskôr do 21 dní odo dňa doručenia žiadosti o registráciu pre daň. Toto rozhodnutie správcu dane má konštitutívny účinok, pretože až vydaním rozhodnutia sa zdaniteľná osoba stane platiteľom dane, a to dňom, ktorý správca dane určí v rozhodnutí, tzn. zdaniteľnej osobe sú priznané práva a povinnosti platiteľa ex nunc. Podľa znenia zákona účinného od 1.1.2025 v prípade registrácie zdaniteľnej osoby po prekročení obratu 50 000 eur nebude rozhodnutie správcu dane o registrácii platiteľa dane mať konštitutívny účinok, ale deklaratórny účinok ex tunc, pretože bude len deklarovať už existujúci stav, a to tak, že z dôvodu právnej istoty len potvrdí skutočnosť, že zdaniteľná osoba je platiteľom dane od 1.1. nasledujúceho kalendárneho roka. Konštitutívny charakter budú mať od 1.1.2025 rozhodnutia o registrácii platiteľa dane len v prípadoch tzv. dobrovoľnej registrácie (§ 4 ods. 6 písm. a) zákona o DPH účinného od 1.1.2025), keď o registráciu požiada zdaniteľná osoba usadená v tuzemsku pred prekročením zákonom stanoveného obratu 50 000 eur.

V skrátenej lehote z 10 dní na 5 pracovných dní je zdaniteľná osoba povinná podať žiadosť o registráciu aj v prípadoch, keď sa stáva platiteľom dane na základe určitej právnej skutočnosti upravenej v § 4 ods. 4 a od 1.1.2025 v § 4 ods. 1 písm. b) až i) zákona o DPH. Zdaniteľná osoba sa stáva platiteľom dane už dňom, kedy táto právna skutočnosť vznikla, takže rozhodnutie správcu dane o registrácii má tak len deklaratórny účinok, ktorého právny účinok sa nemení ani po novele zákona. Nastáva zmena vo vymedzení týchto právnych skutočností zákonom od 1.1.2025. Zdaniteľná osoba, ktorá prekročí ročný obrat 62 500 eur sa stáva platiteľom dane dodaním tovaru alebo služby, ktorým túto hodnotu obratu presiahne. Nová právna úprava sa dotkla aj zmeny registrácie zdaniteľných osôb, ktoré majú v tuzemsku výlučne prevádzkareň, tzn. v tuzemsku nemajú sídlo ani miesto podnikania, ani bydlisko, ani sa v tuzemsku obvykle nezdržiavajú a nie sú malým podnikom zahraničnej osoby, ktorý uplatňuje oslobodenie od dane podľa doplneného § 68f ods. 2 zákona o DPH (§ 4 ods. 1 písm. i) zákona o DPH). Tieto osoby sa stávajú platiteľom dane dodaním tovarov alebo dodaním služieb v tuzemsku, ktoré je predmetom dane podľa § 2.

Podľa právnej úpravy platnej do 31.12.2024 registračná povinnosť zdaniteľnej osoby, ktorá má v tuzemsku výlučne len prevádzkareň, je jednotná s ostatnými zdaniteľnými osobami usadenými v tuzemsku, a teda oslobodenie od dane pre malé podniky sa vzťahuje aj na túto zdaniteľnú osobu. Od 1.1.2025 táto zdaniteľná osoba môže využiť oslobodenie od dane len ako malý podnik zahraničnej osoby, ktorý je identifikovaný pre osobitnú úpravu v členskom štáte usadenia (má pridelené individuálne identifikačné číslo s príponou EX).

Zmeny nastali v zjednotení lehôt pre vydanie rozhodnutia o registrácii podľa § 4, § 4a, § 5, § 7 a § 7a. Správca dane vydá rozhodnutie o registrácii do 10 dní odo dňa podania žiadosti o registráciu alebo oznámenia (v prípadoch ustanovených zákonom), pričom 21 dňová lehota v prípade dobrovoľnej registrácie (pred prekročením základného obrátového limitu) ostala zachovaná.

Správca dane môže žiadosť o registráciu aj zamietnuť, ak neboli splnené podmienky pre registráciu, ak pri dobrovoľnej registrácii zistí, že osoba nie je zdaniteľnou osobou a v ďalších prípadoch z dôvodu, že zdaniteľná osoba sa nestane alebo nestala platiteľom. Voči rozhodnutiu o registrácii sa nemožno odvolať.

Novela zákona o DPH definuje v samostatnom ustanovení § 5a pojem „platiteľ, ktorý má pridelené identifikačné číslo pre daň podľa § 4, § 4b alebo § 5“. „Vymedzenie tohto pojmu je dôležité pre správne uplatňovanie pravidiel vyplývajúcich z jednotlivých ustanovení zákona o DPH, teda pre plnenie si zákonných povinností, napríklad pokiaľ ide o určenie osoby povinnej platiť daň, ale aj pre uplatnenie práv.“²

Registrácia zahraničnej osoby

Registráciu zahraničnej osoby upravuje § 5 zákona o DPH. V súčasnosti zahraničná osoba je povinná podať žiadosť o registráciu pre daň Daňovému úradu Bratislava pred začatím vykonávania činnosti, ktorá je predmetom dane okrem dovozu tovaru a v situáciách uvedených v § 5 ods. 1 písm. a) až h) zákona o DPH. Od 1.1.2025 zahraničná osoba nie je povinná podať žiadosť o registráciu pre daň, ak dodáva len tovar alebo služby oslobodené od dane podľa § 68f ods. 2, tzn. zahraničná osoba je zahraničným malým podnikom, ktorý má v štáte usadenia pridelené individuálne identifikačné číslo s príponou EX pre tuzemsko.

Osobitné úpravy uplatňovania oslobodenia od dane pre malé podniky

Zákon v súlade so smernicou definuje pojem členský štát usadenia, ktorým sa rozumie iný členský štát, na území ktorého má malý podnik zahraničnej osoby sídlo, miesto podnikania, bydlisko alebo v ktorom sa obvykle zdržiava. Určenie členského

² RICHTER F., DANCÁK J. Novela zákona DPH (II). DPH V PRAXI, rok 2024, číslo 7-8, s. 7, JUDr. Richter Filip, JUDr. Dancák Ján, ISSN 1338-7006

štátu usadenia je kľúčové pre uplatňovanie osobitnej úpravy malým podnikom. Členský štát usadenia plní viacero funkcií smerom k malému podniku a smerom k dotknutým členským štátom, v ktorom malý podnik uplatňuje oslobodenie od dane podľa osobitnej úpravy.

Podľa zákona o DPH s účinnosťou od 1.1.2025 malým podnikom zahraničnej osoby je zdaniteľná osoba, ktorá má na území iného členského štátu sídlo, miesto podnikania, bydlisko alebo sa na území iného členského štátu obvykle zdržiava a spĺňa kumulatívne obrátové podmienky v tuzemsku a v Únii. Hodnota dodaných tovarov a služieb, ktoré sa zahŕňajú do ročného obrátu v Únii touto osobou v prebiehajúcom a súčasne aj v predchádzajúcom kalendárnom roku nepresiahne 100 000 eur a hodnota dodaných tovarov a služieb touto osobou v tuzemsku za prebiehajúci kalendárny rok nepresiahne 62 500 eur a súčasne v predchádzajúcom kalendárnom roku nepresiahla 50 000 eur.

Zahraničná zdaniteľná osoba, ktorá chce uplatňovať osobitnú úpravu v tuzemsku musí okrem už uvedených podmienok usadenia a obrátu, splniť aj podmienku identifikácie pre uplatňovanie tejto osobitnej úpravy. Proces pridelenia individuálneho identifikačného čísla s príponou EX pre tuzemsko zdaniteľnej osobe si upravujú jednotlivé členské štáty usadenia všeobecne záväznými právnymi predpismi platnými v týchto štátoch. Malý podnik zahraničnej osoby môže uplatňovať v tuzemsku oslobodenie od dane až odo dňa, kedy mu bolo príslušným orgánom členského štátu usadenia oznámené individuálne identifikačné číslo s príponou EX pre tuzemsko. To znamená, že od tohto dňa nemá v tuzemsku povinnosť sa registrovať podľa § 4 alebo § 5 a nemá ani povinnosť podať daňové priznanie. Táto zdaniteľná osoba má administratívne povinnosti v štáte usadenia, ktoré sú obdobné administratívnym povinnostiam pre malé podniky usadené v tuzemsku, ktoré uplatňujú osobitnú úpravu oslobodenia od dane v inom členskom štáte. Ak malý podnik zahraničnej osoby si nesplní administratívne povinnosti v členskom štáte usadenia, potom je táto osoba povinná túto povinnosť splniť v tuzemsku na predpísanom tlačive Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky (ďalej len „FR SR“), ktoré musí podať do konca nasledujúceho kalendárneho mesiaca po kalendárnom mesiaci, v ktorom uplynula lehota na splnenie tejto povinnosti v členskom štáte usadenia.

Ak sa malý podnik rozhodne prestať uplatňovať oslobodenie od dane v tuzemsku, túto skutočnosť oznámi príslušnému orgánu v štáte usadenia. Oslobodenie od dane neuplatní od prvého dňa kalendárneho štvrťroka nasledujúceho po kalendárnom štvrťroku, v ktorom podal oznámenie alebo od prvého dňa druhého mesiaca kalendárneho štvrťroka nasledujúceho po kalendárnom štvrťroku, v ktorom podal toto oznámenie, ak toto oznámenie bolo podané v poslednom mesiaci kalendárneho štvrťroka.

Malý podnik nemôže uplatňovať oslobodenie od dane, ak prestane plniť niektorú z obratových podmienok. Ak prekročí obrat 50 000 eur v tuzemsku v prebiehajúcom roku, malým podnikom zahraničnej osoby ostáva len do 31.12. prebiehajúceho kalendárneho roka. Zdaniteľná osoba nemôže uplatňovať oslobodenie od dane počnúc dodaním tovaru alebo služby v tuzemsku, ktorým hodnota bez dane dodaných tovarov a služieb touto zdaniteľnou osobou, ktoré sa zahŕňajú do ročného obratu v tuzemsku, presiahne v prebiehajúcom kalendárnom roku 62 500 eur alebo táto ročná hodnota, ktorá sa započítava do obratu v Únii presiahne v prebiehajúcom kalendárnom roku 100 000 eur. Zdaniteľná osoba nemôže uplatňovať oslobodenie od dane ani počas nasledujúceho kalendárneho roka, v ktorom prekročila obrat.

Ak príslušný orgán členského štátu usadenia neoznámil alebo nepotvrdil zdaniteľnej osobe individuálne identifikačné číslo s príponou EX pre tuzemsko z dôvodu, že nespĺňa podmienky pre uplatňovanie osobitnej úpravy pre malé podniky, táto zdaniteľná osoba má právo podať námietku miestne príslušnému daňovému úradu v lehote do 30 dní odo dňa, kedy bola o tejto skutočnosti vyrozumená. Podaná námietka musí byť vecne odôvodnená a zdaniteľná osoba je povinná preukázať, že námietka je podaná v lehote podľa prvej vety, námietku podľa zákona môže podať v slovenskom jazyku alebo v anglickom jazyku.

Ak zdaniteľná osoba, ktorá je usadená v tuzemsku chce uplatňovať osobitnú úpravu, je povinná vopred oznámiť túto skutočnosť daňovému úradu na predpísanom tlačive FR SR a uvedie, v ktorých členských štátoch chce uplatňovať túto osobitnú úpravu a uvedie úniový obrat aj obraty podľa jednotlivých členských štátov v prebiehajúcom aj predchádzajúcom kalendárnom roku. Daňový úrad prideli zdaniteľnej osobe, ktorá je malým podnikom individuálne identifikačné číslo s príponou EX v lehote do 35 pracovných dní od podania oznámenia zdaniteľnej osoby a oznámi jej každý členský štát, ktorý potvrdil alebo nepotvrdil, že spĺňa podmienky pre uplatňovanie osobitnej úpravy na jeho území. Ak žiaden členský štát nepotvrdí splnenie podmienok, individuálne identifikačné číslo s príponou EX daňový úrad neprideli a voči tomuto rozhodnutiu sa nemožno odvolať. Ak členský štát potvrdil, že malý podnik tuzemskej osoby nespĺňa podmienky pre uplatňovanie osobitnej úpravy na jeho území, na podanie opravného prostriedku malým podnikom tuzemskej osoby sa vzťahuje právny predpis tohto členského štátu.

Malý podnik, ktorý má pridelené individuálne identifikačné číslo s príponou EX má povinnosť podať výkaz po skončení kalendárneho štvrtroka do konca nasledujúceho kalendárneho mesiaca o tuzemskom obrate a obratoch v jednotlivých členských štátoch, ako aj povinnosť oznámiť zmeny pri uplatňovaní osobitnej úpravy v inom členskom štáte. Ak malý podnik chce uplatňovať osobitnú úpravu v ďalšom členskom štáte, musí túto skutočnosť vopred oznámiť daňovému úradu a oslobodenie od dane môže začať uplatňovať v tomto členskom štáte až po doručení oznámenia daňového

úradu o doručení potvrdenia z iného členského štátu, že spĺňa podmienky pre uplatňovanie osobitnej úpravy na jeho území.

Daňový úrad bezodkladne rozhodne o odňatí individuálneho identifikačného čísla s príponou EX, ak ročný obrat malého podniku v Únii presiahne 100 000 eur alebo malý podnik prestane vykonávať podnikanie, ako aj v prípade zmeny usadenia malého podniku alebo doručenia oznámenia malého podniku, že neuplatňuje v žiadnom členskom štáte osobitnú úpravu. Ak členský štát oznámi, že malý podnik nie je oprávnený na uplatňovanie oslobodenia od dane na jeho území, daňový úrad bezodkladne oznámi túto skutočnosť malému podniku tuzemskej osoby.

Súvisiace zmeny daňových povinností

Nové pravidlá registrácie platiteľa si vyžiadali aj zmenu úpravy lehoty na vystavenie faktúry a úpravu povinností súvisiacich s daňovým priznaním a zaplatením dane v nadväznosti na pridelenie identifikačného čísla pre daň.

V prípade, ak má platiteľ pridelené identifikačné číslo pre DPH, lehota 15 kalendárnych dní na vystavenie faktúry ostáva zachovaná. Ale ak platiteľ, ktorý si splnil registračnú povinnosť, nemá do uplynutia lehoty na vyhotovenie faktúry pridelené identifikačné číslo pre DPH, je povinný faktúru vyhotoviť do 5 pracovných dní odo dňa doručenia rozhodnutia o registrácii. Ak tento platiteľ vystaví zjednodušenú faktúru, ktorou je doklad vyhotovený pokladnicou e-kasa klient, na doklade uvedie daňové identifikačné číslo, ktoré bolo platiteľovi pridelené podľa osobitného predpisu (§ 67 ods. 7 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov) až do dňa doručenia rozhodnutia o registrácii.

Platiteľ v tuzemsku má povinnosť podať daňové priznanie do 25 dní po skončení každého zdaňovacieho obdobia a v tej istej lehote je povinný zaplatiť vlastnú daňovú povinnosť. S účinnosťou od 1.1.2025 platiteľ, ktorý si splnil registračnú povinnosť a do uplynutia lehoty na podanie daňového priznania za prvé zdaňovacie obdobie mu nebolo pridelené identifikačné číslo je povinný si splniť tieto daňové povinnosti do 5 pracovných dní odo dňa doručenia rozhodnutia o registrácii, t.j. podať daňové priznanie, kontrolný výkaz a daň zaplatiť. Obdobná právna úprava je prijatá aj pre zahraničnú osobu registrovanú podľa § 5.

V nadväznosti na zmeny registrácií zdaniteľných osôb sa novela dotkla aj zmeny v odpočítaní dane pri registrácii platiteľa a boli zavedené nové pravidlá odpočítania dane pri oneskorenej registrácii platiteľa.

Záver

Za účelom naplnenia princípu rovnakého zaobchádzania s usadenými a neusadenými zdaniteľnými osobami sa bude vyžadovať plnenie určitých administratívnych

povinností na strane zdaniteľných osôb a aj vzájomná výmena informácií medzi členskými štátmi v súlade s čl. 17,21,31,32,37b nariadenia Rady (EÚ) č. 904/2010 zo 7. októbra o administratívnej spolupráci a boji proti podvodom v oblasti dane z pridanej hodnoty.

Potrebu plnenia administratívnych povinností malých podnikov a zabezpečenie vzájomnej výmeny informácií medzi členskými štátmi uviedol Súdny dvor už v rozsudku vo veci C-97/09 Ingrid Schmelz ako nevyhnutnú podmienku pre zavedenie inštitútu oslobodenia od dane malého podniku v členskom štáte, v ktorom nie je usadený, aby mohol členský štát, v ktorom nie je malý podnik usadený identifikovať prípadné zneužitie (bod 62, 63 rozsudku).

Úspešnosť inštitútu osobitnej úpravy uplatňovania oslobodenia od dane pre malé podniky v členskom štáte neusadenia zdaniteľnej osoby bude v mnohom závisieť od efektivity a kvalitatívnej stránky výmeny informácií medzi členskými štátmi a aplikácie vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) 2021/2007 zo 16. novembra 2021, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (EÚ) č. 904/2010, pokiaľ ide o osobitnú úpravu pre malé podniky.

Zoznam použitej literatúry

1. Smernica Rady (EÚ) 2020/285 z 18. februára 2020, ktorou sa mení smernica 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty, pokiaľ ide o osobitnú úpravu pre malé podniky, a nariadenie (EÚ) č. 904/2010, pokiaľ ide o administratívnu spoluprácu a výmenu informácií na účely monitorovania správneho uplatňovania osobitnej úpravy pre malé podniky [online]. [cit. 20-10-2024] Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32020L0285>
2. Zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov [online]. [cit. 20-10-2024] Dostupné na internete: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-222/znenie-20250101#p7a>
3. Zákon č. 102/2024, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony [online]. [cit. 20-10-2024] Dostupné na internete: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2024-102>
4. Smernica Rady (EÚ) 2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty [online]. [cit. 20-10-2024] Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0112&from=DE>
5. Nariadenie Rady (EÚ) č. 904/2010 zo 7. októbra 2010 o administratívnej spolupráci a boji proti podvodom v oblasti dane z pridanej hodnoty (konsolidované znenie) [online]. [cit. 20-10-2024] Dostupné na internete:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R0904-20240101>

6. Vykonávacie Nariadenie Komisie (EÚ) 2021/2007 zo 16. novembra 2021, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (EÚ) č. 904/2010, pokiaľ ide o osobitnú úpravu pre malé podniky [online]. [cit. 20-10-2024] Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2007>
7. RICHTER F., DANCÁK J. Novela zákona DPH (II). DPH V PRAXI, rok 2024, číslo 7-8, JUDr. Richter Filip, JUDr. Dancák Ján, ISSN 1338-7006

Kontaktné údaje

JUDr. Aneta Kollman Steinhüblová
steinhublov1@uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

AKTUÁLNE ZMENY LEGISLATÍVY V OBLASTI OCHRANY PRED LEGALIZÁCIOU PRÍJMOV Z TRESTNEJ ČINNOSTI A FINANCOVANÍM TERORIZMU¹

CURRENT LEGISLATIVE CHANGES IN THE AREA OF PROTECTION AGAINST MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING

Yana Daudrikh²

Abstrakt: Článok sa zaoberá najnovšími legislatívnymi úpravami v oblasti ochrany pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a financovaním terorizmu. Poskytuje prehľad vybraných kľúčových zmien a doplnení, ktoré boli zavedené s cieľom posilniť existujúce opatrenia a zefektívniť ich aplikáciu v praxi.

Kľúčové slová: Ochrana pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti, financovanie terorizmu, kryptoaktíva, trust, zvýšená starostlivosť.

Abstract: The article addresses the latest legislative amendments in the area of protection against money laundering and terrorist financing. It provides an overview of selected key changes and additions that have been introduced with the aim of strengthening existing measures and improving their practical application.

Key words: Protection against money laundering, terrorist financing, crypto-assets, trust, enhanced due diligence.

Úvod

Legislatíva v oblasti ochrany pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a financovaním terorizmu, účinná na území Slovenskej republiky (ďalej len „AML/CFT“), sa v posledných rokoch dostala do zvýšenej pozornosti orgánov Európskej únie a ďalších medzinárodných inštitúcií. Kritika zo strany Európskej komisie a následne aj Výboru Moneyval viedla k zapracovaniu ich pripomienok do zákona č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a

¹ Predložený príspevok je čiastkovým výstupom projektu VEGA č. 1/0212/23 s názvom „Finančné inovácie ako determinant súčasnej a anticipovanej regulácie na finančnom trhu (výzvy a riziká)“.

² Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave.

ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o AML“).

V nadväznosti na to Ministerstvo vnútra SR predložilo návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Návrh zákona o AML“). Hlavným cieľom Návrhu zákona o AML je implementácia nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/1113 zo dňa 31. mája 2023 o údajoch sprevádzajúcich prevody finančných prostriedkov a určitých kryptoaktív, ako aj o zmene smernice (EÚ) 2015/849. Návrh zákona o AML zároveň reflektuje nedostatky, na ktoré poukázala Európska komisia, a upozorňuje na nedostatočnú alebo nesprávnu implementáciu smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní zneužívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu. Táto smernica mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a ruší smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernicu Komisie 2006/70/ES (ďalej len „Smernica 2015/849“).

Súčasne predložený Návrh zákona o AML rieši aj nedostatky identifikované Výborom Moneyval, ktoré boli podrobne uvedené v správe z 5. kola vzájomného hodnotenia Slovenskej republiky Výborom expertov Rady Európy pre hodnotenie opatrení proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti a financovaniu terorizmu Moneyval (ďalej len „Výbor Moneyval“).

Navrhované zmeny obsiahnuté v Návrhu zákona o AML, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Vzhľadom na rozsiahly charakter zmien sa v tomto príspevku zameriame na vybrané legislatívne úpravy Zákona o AML. Navrhované zmeny a doplnenia Zákona o AML možno v zásade rozdeliť do niekoľkých oblastí:

- doplnenie a úprava ustanovení týkajúcich sa poskytovateľov služieb kryptoaktív;
- doplnenie a úprava ustanovení súvisiacich s vykonávaním jednotlivých druhov starostlivosti o klienta;
- rozšírenie ustanovení o konečnom užívateľovi výhod a sprísnenie ukladania sankcií.

Za najvýznamnejšiu oblasť navrhovaných zmien možno považovať úpravu **regulácie poskytovateľov služieb kryptoaktív**. Pozitívnym krokom je zmena terminológie, konkrétne nahradenie pojmu „virtuálne meny“ pojmom „**kryptoaktíva**“. Táto zmena je podporovaná odbornou verejnosťou, ktorá sa zhoduje v tom, že kryptoaktíva nespĺňajú všetky definičné znaky fiat meny, a preto je nevhodné používať pojem

„virtuálna mena“ v tomto kontexte.³ V dôsledku toho došlo k rozšíreniu zoznamu povinných osôb o poskytovateľov služieb kryptoaktív, s výnimkou poskytovateľov poradenstva v oblasti kryptoaktív.⁴ Súčasne bola z právneho poriadku odstránená definícia pojmu „virtuálna mena“.⁵

Ďalšia významná zmena spočíva v doplnení pôvodného znenia Zákona o AML o osobitné ustanovenie týkajúce sa **cezhraničných korešpondenčných vzťahov**. V tomto kontexte bola na poskytovateľov služieb kryptoaktív uložená nová povinnosť, ktorá zahŕňa realizáciu základnej starostlivosti o klienta a prijímanie ďalších opatrení na zabezpečenie riadnej identifikácie protistrany, ako aj priebežný monitoring pretrvávajúceho obchodného vzťahu s daným subjektom.

Napriek tomu, že Návrh zákona o AML explicitne neklasifikuje uvedený korešpondenčný vzťah ako vysokorizikový, čo je odôvodnené absenciou príslušného ustanovenia v § 12 Zákona o AML, je potrebné konštatovať, že nové ustanovenia týkajúce sa cezhraničných korešpondenčných vzťahov, v ktorých vystupujú poskytovatelia služieb kryptoaktív, obsahujú prvky súvisiace so zvýšenou starostlivosťou. Tieto prvky sú v súlade s požiadavkami aplikovanými na „klasické“ korešpondenčné vzťahy, ktorých ustanovenia taktiež prešli novelizáciou.⁶

V nadväznosti na vyššie uvedené Návrh zákona o AML výslovne ustanovuje povinnosť pre povinné osoby zapracovať do svojich vnútorných politík a kontrol požadované postupy vyplývajúce z § 20a tohto zákona, ktoré sa priamo vzťahujú na **riadenie rizík**. Cieľom tohto ustanovenia je zmierniť riziko legalizácie príjmov z trestnej činnosti a financovania terorizmu. Tieto postupy sa bezprostredne vzťahujú poskytovateľov služieb kryptoaktív, ktorí v rámci svojej činnosti zabezpečujú služby súvisiace s prevodom kryptoaktív na samohostovanú adresu alebo opačne.⁷

³ ŠTRKOLEC, M.: Virtuálne meny (právna podstata, regulačný rámec a zdaňovanie). In: ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 4, 2022, str. 102. HAFFKE, L., FROMBERGER, M., ZIMMERMANN, P.: Cryptocurrencies and anti-money laundering: the shortcomings of the fifth AML Directive (EU) and how to address them. In: Journal of Banking Regulation 21 (2), 2020, p. 135-138.

⁴ Bližšie k tomu pozri: § 5 ods. 15 Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁵ Porovnaj § 9 písm. l) Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁶ Porovnaj § 12 ods. 2 písm. b) Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁷ Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Vzhľadom na to, že prevod kryptoaktív môže byť oprávnené spájaný s rizikom ich následného použitia na financovanie terorizmu alebo legalizáciu príjmov z trestnej činnosti, je opodstatnené požadovať prísnejšiu kontrolu takýchto transakcií.

Ďalšie zmeny sa týkajú oblasti výkonu **rôznych foriem starostlivosti o klienta**. V rámci § 10 Zákona o AML bol rozšírený zoznam situácií, v ktorých je povinná osoba povinná vykonať základnú starostlivosť o klienta. Zvlášť významné je doplnenie ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na **príležitostné obchody** mimo existujúceho obchodného vzťahu, pri ktorých dochádza k prevodu finančných prostriedkov alebo kryptoaktív. Ak hodnota takého obchodu dosiahne aspoň 1 000 eur, povinná osoba je povinná **vykonať základnú starostlivosť o klienta**. Týmto spôsobom dochádza k sprísneniu podmienok pre uplatnenie základnej starostlivosti ako reakcia na nedostatky identifikované Výborom Moneyval.⁸ Táto úprava zároveň rieši legislatívnu medzeru, keďže predtým nebolo jednoznačné, či sa základná starostlivosť uplatňuje aj na „jednorazové“ obchody.

Pozitívnu zmenou je aj presnejšie vymedzenie situácií, v ktorých **nie je potrebné uplatňovať základnú starostlivosť o klienta**, ako sú napríklad prípady hlásenia neobvyklých obchodných operácií.⁹ Takáto úprava prispieva k rýchlejšiemu odhaleniu podozrivých transakcií a zabraňuje tomu, aby páchatel' mohol vyhnúť odhaleniu, pretože na základe požiadavky povinnej osoby o identifikáciu bude odradený od uskutočnenia podozrivej transakcie.

Významnou zmenou prešla aj časť Zákona o AML týkajúca sa **zvýšenej starostlivosti o klienta**. V tejto súvislosti sa zásadne prehodnotil prístup ku **korešpondenčným vzťahom medzi bankou alebo inou finančnou inštitúciou a jej partnerskou inštitúciou**. Zákon o AML považuje za prvok zvýšenej starostlivosti vzťah s partnerskou inštitúciou z tretích krajín.¹⁰ Výbor Moneyval však poukázal na nesprávne uplatnenie odporúčaní Finančnej akčnej skupiny (ďalej len „FATF“), ktorá identifikuje vznik korešpondenčného vzťahu ako **rizikový faktor bez ohľadu na pôvod partnerskej inštitúcie**. Na základe vyššie uvedeného Návrh zákona o AML rozširuje pôvodné ustanovenia na vzťahy s **partnerskými inštitúciami sídliačimi aj na území Európskej únie**.

Vynára sa však otázka, či je vhodné aplikovať odporúčania FATF v tomto kontexte. Článok 19 Smernice 2015/849 jasne ustanovuje, že zvýšená starostlivosť sa vzťahuje

⁸ Výbor MONEYVAL: Opatrenia proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti a financovaniu terorizmu Slovenská republika Správa z 5. kola vzájomného hodnotenia, september 2020, str. 184 a 187.

⁹ Bližšie k tomu pozri: § 10 ods. 9 Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁰ Bližšie k tomu pozri: § 12 ods. 2 písm. b) Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

na tretie krajiny. Z tohto dôvodu nie je jasné, prečo Výbor Moneyval, na základe hodnotenia dostatočnosti implementácie odporúčaní FATF, dospel k záveru, že dané odporúčanie bolo splnené len čiastočne.¹¹

FATF, ako globálna organizácia, vydáva odporúčania platné pre všetky krajiny, zatiaľ čo legislatíva Európskej únie (ďalej len „EÚ“) sa vzťahuje výlučne na členské štáty. Keďže Slovenská republika (ďalej len „SR“) je členským štátom EÚ, na jej území platí zásada slobody poskytovania služieb, ktorá je zakotvená v článku 56 Zmluvy o fungovaní EÚ. Táto zásada vylučuje obmedzenia slobody poskytovania služieb, a preto podľa nášho názoru nie je možné v plnej miere aplikovať vyššie uvedené odporúčanie FATF.

Navyše sa v odbornej verejnosti často diskutuje o nízkom počte existujúcich korešpondenčných vzťahov, čo je dôsledkom prísnych požiadaviek na banky a iné finančné inštitúcie z tretích krajín. V tejto súvislosti vyvstáva otázka, ako sa budú vyvíjať korešpondenčné vzťahy v rámci Európskej únie, ktoré v dôsledku navrhovanej legislatívnej úpravy nadobudnú status vzťahov so zvýšeným rizikom.

Ďalšia zmena sa **týka zoznamu vysokorizikových tretích krajín**. Do znenia Zákona o AML bola zavedená **definícia pojmu „vysokoriziková krajina“**, ktorá doteraz úplne absentovala.¹² Absencia tejto definície vyvolávala množstvo otázok týkajúcich sa kritérií, na základe ktorých by povinné osoby mohli hodnotiť krajinu ako vysokorizikovú. Súčasne bola upravená aj **definícia osoby usadenej vo vysokorizikovej krajine**. Doterajšia právna úprava podľa § 12 ods. 2 písm. d) Zákona o AML sa obmedzovala iba na určenie spôsobu vykonávania zvýšenej starostlivosti o klienta prostredníctvom získavania dodatočných informácií o klientovi, konečnom užívateľovi výhod a o pôvode majetku.

Na základe uvedených zmien bude možné presnejšie aplikovať risk scoring na klienta pomocou nových definícií osoby usadenej vo vysokorizikovej krajine. Zároveň bol rozšírený zoznam vysokorizikových krajín o ďalší zoznam, vypracovaný medzinárodnou organizáciou¹³, ktorý spolu so zoznamom určeným Európskou úniou tvorí základ pre tvorbu risk scoringu jednotlivých krajín.

V tejto súvislosti však vyvstávajú viaceré otázky: Akým spôsobom budú posudzovaní klienti, fyzické osoby, ktoré sú štátnymi príslušníkmi vysokorizikovej krajiny, ale zároveň majú trvalý pobyt v členskom štáte Európskej únie?

Ďalšia otázka sa týka spôsobu aplikácie a správneho nastavenia risk scoringu v interných systémoch povinnej osoby. Ako má povinná osoba postupovať, ak

¹¹ Výbor MONEYVAL: Opatrenia proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti a financovaniu terorizmu Slovenská republika Správa z 5. kola vzájomného hodnotenia, september 2020, str. 150.

¹² § 9 písm. o) a p) Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹³ Aj keď to priamo z Návrhu zákona o AML nevyplýva, zrejme pôjde o zoznam FATF.

konkrétna krajina nie je súčasne uvedená v dvoch zoznamoch vysokorizikových krajín (zoznam FATF a zoznam EÚ)? Postačuje, aby bola krajina považovaná za vysokorizikovú, ak sa nachádza len v zozname FATF? V tejto súvislosti nie je stanovená „sila“ alebo „významnosť“ jednotlivých zoznamov, z čoho vyplýva, že tieto zoznamy majú pre povinné osoby rovnakú právnu váhu a závažnosť.¹⁴

Zmeny v oblasti použitia **zjednodušenej starostlivosti** sú úzko prepojené so zmenami v oblasti zvýšenej starostlivosti. Aktuálne znenie Zákona o AML vychádza z požiadavky, že v prípade bánk, ďalších finančných inštitúcií alebo právnických osôb, ktorých cenné papiere sú obchodovateľné na regulovanom trhu, musí byť sídlo podnikania, resp. obchodovania s cennými papiermi, v členskom štáte Európskej únie. Táto zmena však vytvára jednotné požiadavky aplikovateľné na všetkých klientov, obchody alebo produkty **bez ohľadu na miesto ich pobytu či sídlo podnikania**.¹⁵

Ďalšia zmena sa týka **identifikácie konečného užívateľa výhod**. V zmysle ustanovenia § 6a ods. 1 písm. d) Návrhu zákona o AML došlo k rozšíreniu zoznamu konečných užívateľov výhod o fyzickú osobu, ktorá sa nachádza v určitom vzťahu so **zvereňným fondom (trustom) alebo obdobnou právnou štruktúrou založenou podľa práva iného štátu**. Zároveň bolo doplnené ustanovenie § 24b Návrhu zákona o AML, na základe ktorého vznikajú **správcomi fondu** konkrétne informačné povinnosti vo vzťahu k povinnej osobe.

Napriek tomu, že ide o transpozíciu Smernice 2015/849, absentuje akákoľvek definícia alebo kritériá, na základe ktorých by povinná osoba mohla posúdiť, či konkrétnu osobu možno považovať za konečného užívateľa výhod trustu alebo obdobnej právnej štruktúry založenej podľa práva iného štátu. Tento aplikačný problém je najmä spojený s absenciou príslušnej právnej úpravy obdobných právnych štruktúr (vrátane trustu) na území SR. Z tohto dôvodu je relevantná otázka, či napríklad postačí výpis z príslušného registra alebo potvrdenie príslušného orgánu iného štátu, že ide o trust alebo obdobnú štruktúru.

V oblasti ukladaní **sankcií** došlo k doplneniu ustanovení, ktoré umožňujú ukladať sankcie za nesplnenie alebo porušenie niektorých povinností ustanovených Zákonom o AML aj vo vzťahu k **štatutárnym orgánom povinnej osoby, členom dozornej rady, prokuristom** a pod. Výška sankcie je v tomto prípade stanovená vo výške desaťnásobku mesačného priemeru ich celkových príjmov za predchádzajúcich

¹⁴ Bližšie k tomu pozri: DAUDRIKH, Y.: Regulácia ochrany pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a financovaním terorizmu v korelácii uplatnenia zvýšenej starostlivosti o klienta. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, str. 80-81.

¹⁵ § 11 ods. 2 Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

dvanásť mesiacov.¹⁶ Ide o sprísnenie súčasného nastavenia sankcií, pričom zároveň možno konštatovať, že ide o ich vhodné doplnenie, nakoľko doteraz za porušenie príslušných právnych predpisov nevznikala zodpovednosť pre vyššie uvedené subjekty.

Záver

Na základe predloženého Návrhu zákona o AML, je zrejmé, že legislatívne zmeny smerujú k zosúladeniu vnútroštátnej právnej úpravy s požiadavkami Európskej únie a medzinárodnými štandardmi v oblasti AML/CFT. Novela reflektuje výhrady a odporúčania Európskej komisie a Výboru Moneyval, pričom rieši viaceré identifikované legislatívne nedostatky, najmä v súvislosti s reguláciou poskytovateľov služieb kryptoaktív, cezhraničnými korešpondenčnými vzťahmi a zavedením konkrétnych ustanovení pre vysokorizikové krajiny.

Zavedenie presných definícií a nových povinností pre povinné osoby, ako aj sprísnenie podmienok pre výkon starostlivosti o klienta a identifikáciu konečného užívateľa výhod, výrazne posilňuje ochranu finančného systému proti rizikám spojeným s legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a financovaním terorizmu. Súčasne, rozšírenie zodpovednosti na štatutárne orgány povinných osôb v oblasti sankcií prispieva k väčšej dôslednosti pri plnení povinností.

Na druhej strane, novela vyvoláva aj viaceré otázky týkajúce sa aplikácie medzinárodných odporúčaní, najmä zo strany FATF, v kontexte slobody poskytovania služieb v rámci Európskej únie. Diskutabilná je aj problematika posudzovania rizík v súvislosti s korešpondenčnými vzťahmi medzi finančnými inštitúciami na území EÚ a ďalšími vysokorizikovými krajinami, ktorá si vyžaduje dôkladnejšie právne posúdenie a možnú ďalšiu úpravu.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti je nevyhnutné, aby povinné osoby venovali osobitnú pozornosť implementácii nových povinností a interným kontrolným mechanizmom, čím sa zabezpečí účinné napĺňanie cieľov zákona a predchádzanie rizikám, ktoré môžu mať negatívny vplyv na integritu finančného trhu SR.

Zoznam použitej literatúry

1. DAUDRIKH, Y.: Regulácia ochrany pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a financovaním terorizmu v korelácii uplatnenia zvýšenej starostlivosti o klienta. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 180 s. ISBN:9788076764149.

¹⁶ § 33 ods. 4 Návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

2. HAFFKE, L., FROMBERGER, M., ZIMMERMANN, P.: Cryptocurrencies and anti-money laundering: the shortcomings of the fifth AML Directive (EU) and how to address them. In: Journal of Banking Regulation 21 (2), 2020, p. 125-138.
3. ŠTRKOLEC, M.: Virtuálne meny (právna podstata, regulačný rámec a zdaňovanie). In: ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 4, 2022, str. 99-115.
4. Vybor MONEYVAL: Opatrenia proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti a financovaniu terorizmu Slovenská republika Správa z 5. kola vzájomného hodnotenia, september 2020.
5. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/1113 zo dňa 31. mája 2023 o údajoch sprevádzajúcich prevody finančných prostriedkov a určitých kryptoaktív, ako aj o zmene smernice (EÚ) 2015/849.
6. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní zneužívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu. Táto smernica mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a ruší smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernicu Komisie 2006/70/ES
7. Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
8. Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
9. Zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Kontaktné údaje

doc. JUDr. Yana Daudrikh, PhD.
yana.daudrikh@flaw.uniba.sk
Katedra finančného práva,
Právnická fakulta,
Univerzita Komenského v Bratislave.

ÚLOHY A VPLYV EURÓPSKÝCH ORGÁNOV DOHĽADU NA APLIKÁCIU EURÓPSKEJ LEGISLATÍVY V OBLASTI VÝKONU DOHĽADU NAD OBOZRETNÝM PODNIKANÍM FINANČNÝCH INŠTITÚCIÍ¹

THE ROLES AND INFLUENCE OF EUROPEAN SUPERVISORY AUTHORITIES ON THE APPLICATION OF EUROPEAN LEGISLATION IN THE FIELD OF PRUDENTIAL SUPERVISION OF FINANCIAL INSTITUTIONS

Maroš Katkovčín²

Abstrakt: Príspevok sa venuje predstaveniu úloh a postavenia európskych orgánov dohľadu (EBA, ESMA a EIOPA) v oblasti výkonu dohľadu nad obozretným podnikaním finančných inštitúcií. Na základe analýzy vybraných oblastí právnej regulácie finančného trhu je v príspevku posudzovaný vplyv činnosti európskych orgánov dohľadu v interakcii s národnými orgánmi dohľadu členských štátov EÚ v súvislosti s cieľom dosahovania efektívnosti právnej regulácie podnikania finančných inštitúcií.

Kľúčové slová: európske orgány dohľadu, EBA, ESMA, EIOPA, regulácia a dohľad nad finančným trhom

Abstract: The contribution focuses on the roles and position of the European supervisory authorities (EBA, ESMA and EIOPA) in the field of the prudential supervision of financial institutions. Based on the analysis of selected areas of legal regulation of the financial market, the contribution assesses the impact of the activities of the European supervisory authorities in interaction with the national supervisory authorities of the EU Member States in connection with the goal of achieving the effectiveness of the legal regulation of the business activities of financial institutions.

Key words: European supervisory authorities, EBA, ESMA, EIOPA, regulation and supervision of financial market

¹ 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)“.

² Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva.

Úvod

V oblasti dohľadu nad finančným trhom v rámci Európskej únie (ďalej len „EÚ“) sa neustále hľadá optimálne vyváženie medzi centralistickými a decentralistickými tendenciami založenými na kooperácii, keďže adekvátne nastavenie regulácie a dohľadu nad finančným trhom je nevyhnutné na zabezpečenie efektívnosti a konkurencieschopnosti finančných trhov v EÚ resp. finančného trhu EÚ ako celku.³ Významným míľnikom pre súčasnú podobu organizácie regulácie a dohľadu nad finančným trhom bol november 2010, kedy boli zriadené Európske orgány dohľadu (ďalej aj len spoločne „ESAs“) ako jeden z prvkov komplexnej odpovede EÚ na nedostatky, ktoré boli v oblasti regulácie a dohľadu nad finančným trhom odhalené v priebehu globálnej finančnej a hospodárskej krízy v rokoch 2008 – 2009.⁴ ESAs predstavuje legálne spoločné označenie pre tri európske agentúry s právnou subjektivitou⁵ zriadené v oblasti regulácie a dohľadu nad finančným trhom samostatnými nariadeniami Európskeho parlamentu a Rady (EÚ), a to Európsky orgán pre bankovníctvo (ďalej len „EBA“),⁶ Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancovi (ďalej len „EIOPA“)⁷ a Európsky orgán pre cenné papiere a trhy (ďalej len „ESMA“).⁸ ESAs spoločne s Európskym výborom pre systémové riziká (ďalej len „ESRB“) zriadeným rovnako v novembri 2010 samostatným nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ),⁹ Spoločným

³ LASTRA, Rosa M.: The Governance Structure for Financial Regulation and Supervision in Europe. In: Columbia Journal of European Law, Volume 10, Issue 1 (2003). s. 49 – 50.

⁴ LEVI, Luca Martino: The European Banking Authority: Legal Framework, Operations and Challenges Ahead. In: Tulane European and Civil Law Forum, Vol. 28 (2013). s. 57.

⁵ Právna povaha ESAs vzhľadom na ich špecifické postavenie oproti iným inštitúciám a orgánom EÚ je predmetom samostatnej právnej polemiky, nakoľko pojem „authorities“ nie je v práve EÚ legálne vymedzený. Bližšie k tejto právnej polemike a jej implikáciám: BOTOPOULOS, Kostas: The European Supervisory Authorities: role-models or in need of re-modelling? In: ERA Forum, Volume 21, (2020). s. 187.; a FAHEY, Elaine: Does the emperor have financial crisis clothes? Reflections on the legal basis of the European Banking Authority. In: The Modern Law Review, Vol. 74 (4) (2011). s. 581.

⁶ EBA bola zriadená Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo) a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/78/ES.

⁷ EIOPA bola zriadená Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1094/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov), a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/79/ES.

⁸ ESMA bola zriadená Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1095/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre cenné papiere a trhy) a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/77/ES.

⁹ ESRB bol zriadený Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1092/2010 z 24. novembra 2010 o makroprudenciálnom dohľade Európskej únie nad finančným systémom a o zriadení Európskeho výboru pre systémové riziká.

výborom ESAs a príslušnými orgánmi regulácie a dohľadu nad finančným trhom v jednotlivých členských štátoch EÚ predstavujú komplexný Európsky systém finančného dohľadu (ďalej len „ESFS“), ktorého základným cieľom je zvýšenie úrovne finančného dohľadu, a to jednak z makroprudenciálneho hľadiska (t. j. systematický dohľad nad finančným systémom ako celkom s cieľom riešenia resp. zmiernenia systémového rizika vo finančnom systéme), ak aj mikroprudenciálneho hľadiska (t. j. dohľad nad jednotlivými finančnými inštitúciami a ich obozretným podnikaním).¹⁰ V recentnej odbornej spisbe sa objavujú silnejšie hlasy analyzujúce postavenie a vplyv ESAs pri zabezpečovaní stability finančného systému na úrovni EÚ, a to vzhľadom na silnejšie tendencie digitalizácie poskytovania finančných služieb, rozširovania cezhraničného pôsobenia finančných inštitúcií pri ich súčasnej centralizácii, ktoré nadobudli resp. nadobúdajú systémovú významnosť.¹¹

Tento príspevok sa v nadväznosti na uvedené práve zameriava na oblasť výkonu dohľadu nad obozretným podnikaním finančných inštitúcií zo strany ESAs, t. j. mikroprudenciálnu stránku výkonu dohľadu nad finančným trhom. Predmet výskumu autora je upriamený na možnosti EBA, ESMA a EIOPA ako osobitných agentúr zriadených EÚ daných aktuálne platnou a účinnou legislatívou EÚ na výkon mikroprudenciálneho dohľadu nad finančnými inštitúciami (t. j. dohľadu nad obozretným podnikaním finančných inštitúcií). V rámci skúmania stanoveného predmetu výskumu boli využité predovšetkým metódy formálnej logiky a deduktívneho usudzovania (analýza, syntéza, generalizácia, komparácia). Autor si pre účely tohto príspevku stanovil v rámci predmetu výskumu vedeckú hypotézu, ktorej platnosť verifikoval:

„Možnosti ESAs dané aktuálne platnou a účinnou legislatívou EÚ na priamy výkon mikroprudenciálneho dohľadu nad finančnými inštitúciami prakticky neexistujú, pričom širšie zapojenie ESAs do priameho výkonu mikroprudenciálneho dohľadu nad finančnými inštitúciami je vhodné k dosiahnutiu základných cieľov ESFS.“

¹⁰ MARINA, Danieli: The lack of ECB’s conduct supervisory power. An analysis of the architecture and application of supervision. EUDIFIN. Research working paper No. 8, Apríl 2020. s. 15. [online]. [cit. 20.10.2024].

¹¹ Napr.: GORTSOS, Christos V. – LAGARIA, Katerina: The European Supervisory Authorities (ESAs) as “direct” supervisors in the EU financial system. In: EBI Working Paper Series 2020, No. 57. 16 s. [online]. [cit. 18.10.2024].; BOTOPOULOS, Kostas: The European Supervisory Authorities: role-models or in need of re-modelling? In: ERA Forum, Volume 21, (2020). s. 177 – 198.; alebo DE GROEN, Willem Pieter – ZIELIŇSKA, Klaudia: European Supervisory Authorities still playing second fiddle to national financial regulators. 10 s. [online]. [cit. 18.10.2024].

ESFS – úlohy v oblasti výkonu dohľadu nad finančným trhom v stave *de lege lata*

Jednotlivé orgány resp. inštitúcie tvoriace ESFS v stave *de lege lata* danom príslušnou legislatívou EÚ plnia nasledovné úlohy v oblasti dohľadu nad finančným trhom, ktoré je možné analyticky pri určitej miere generalizácie systematicky rozdeliť nasledovne:

Orgán ESFS	Úlohy v oblasti dohľadu nad finančným trhom
ESRB	makroprudenciálny dohľad (systémové riziko)
EBA	mikroprudenciálny dohľad (sektorový) bez možnosti výkonu priameho dohľadu nad finančnými inštitúciami
EIOPA	mikroprudenciálny dohľad (sektorový) bez možnosti výkonu priameho dohľadu nad finančnými inštitúciami
ESMA	mikroprudenciálny dohľad (sektorový) s limitovanou možnosťou výkonu priameho dohľadu nad ratingovými agentúrami a archívmi obchodných údajov (tzv. <i>Trade Repositories</i>)
Spoločný výbor ESAs	mikroprudenciálny dohľad (medzisektorový) – koordinačný orgán ESAs zabezpečujúci medzisektorovú konzistentnosť (finančné konglomeráty a medzisektorové záležitosti)
Príslušné orgány dohľadu v členských štátoch EÚ	mikroprudenciálny dohľad (priamy výkon dohľadu v závislosti od usporiadania výkonu dohľadu v konkrétnom členskom štáte buď sektorový alebo jedným orgánom dohľadu)

Tabuľka č. 1

Kategorizácia úloh v oblasti dohľadu nad finančným trhom v rámci ESFS

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa právneho stavu platného ku dňu vypracovaniu tohto príspevku (t. j. ku dňu 20.10.2024)¹²

Z vyššie uvedeného tabuľkového prehľadu vyplýva, že v oblasti dohľadu nad obozretnými podnikaním ako súčasťou mikroprudenciálneho dohľadu nad finančnými

¹² Podkladom pre spracovanie analytického prehľadu bola príslušná legislatíva EÚ v oblasti ESFS, predovšetkým príslušné nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) upravujúce ESAs a ESRB.

inštitúciami majú ESAs predovšetkým prispieť k jednotnému uplatňovaniu legislatívy EÚ v oblasti dohľadu nad finančným trhom v jednotlivých členských štátoch EÚ bez (prípadne s limitovanou) možnosťou výkonu priameho dohľadu nad finančnými inštitúciami, ktorý do značnej miery (s jedinou výnimkou v prípade ESMA, ktorá vykonáva priamy priameho dohľad nad ratingovými agentúrami a archívmi obchodných údajov vzhľadom na ich nadnárodné pôsobenie a nevyhnutnosť zabezpečenia nadnárodného dohľadu) ostáva v plnej kompetencii príslušných národných orgánov dohľadu jednotlivých členských štátov EÚ. K jednotnému uplatňovaniu legislatívy EÚ v oblasti dohľadu nad finančným trhom jednoznačne napomáha aj prípadná možnosť iniciácie a aplikácie eskalačnej procedúry voči konkrétnemu orgánu členského štátu EÚ v oblasti dohľadu nad finančným trhom v prípade zistenia, že príslušný orgán členského štátu EÚ neuplatňuje záväzné regulačné predpisy pre podnikanie finančných inštitúcií, prípadne ich uplatňuje takým spôsobom, že sa taká aplikácia javí ako porušenie práva EÚ.¹³ Nad rámec uvedeného súčasne majú ESAs možnosť prijímať a vydávať usmernenia a odporúčania ako právne akty tzv. *soft law* významné pre koordináciu a unifikáciu aplikácie právnej regulácie na finančnom trhu a samotného výkonu dohľadu nad finančným trhom, ktoré sú určené príslušným orgánom dohľadu členských štátov EÚ alebo konkrétnym dohliadaným subjektom.¹⁴

ESAs – regulačné agentúry bez reálnej možnosti výkonu priameho dohľadu nad finančnými inštitúciami – nevyužitá príležitosť?

ESAs predstavujú špecifické regulačné agentúry EÚ, ktoré v súčasnom právnom stave danom legislatívou EÚ nemajú možnosť vykonávať priamy dohľad nad systémovo významnými finančnými inštitúciami v jednotlivých sektoroch finančného trhu, čo podľa názoru autora predstavuje významný priestor a nevyužitú príležitosť, v ktorom by ESAs vzhľadom na stanovené úlohy mohli byť prínosné pri zabezpečovaní stability finančného systému ako celku. Výlučne v rámci oblasti bankovníctva je dohľad nad systémovo významnými inštitúciami zverený Európskej centrálnej banke (nie priamo ESAs), a to v súvislosti s uplatňovaním jednotného mechanizmu dohľadu v rámci I. piliera bankovej únie.

Ďalší limitujúci prvok možnosti efektívneho výkonu dohľadu v mikroprudenciálnej rovine zo strany ESAs, v ktorom autor identifikuje potenciál na posilnenie postavenia ESAs, je oblasť cezhranične pôsobiacich finančných inštitúcií na základe princípu jednotnej licencie v jednotlivých sektoroch finančného trhu.¹⁵ ESAs síce majú na

¹³ Článok 17 príslušných nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) upravujúcich ESAs.

¹⁴ Článok 16 príslušných nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) upravujúcich ESAs.

¹⁵ Obdobne aj: GLUCHOWSKI, Jan – GÓRSKI, Krzysztof Adam: Regulation of Financial Supervision in the European Union. In: Annual Center Review 2021-2022, No. 14-15. s. 18.

základe jednotlivých nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ), ktorými boli zriadené, možnosť zasiahnuť a žiadať národné orgány dohľadu v jednotlivých členských štátoch EÚ, aby zabezpečili jednotné uplatňovanie regulačných pravidiel na všetky inštitúcie, ktoré chcú pôsobiť cezhranične využitím výhod princípu jednotnej licencie, no na druhej strane ESAs nemajú právne možnosti donútiť príslušný národný orgán dohľadu v členskom štáte EÚ, aby uznal pôsobenie finančnej inštitúcie v tomto členskom štáte EÚ na báze jednotnej licencie (toto konečné rozhodnutie je výlučne na príslušných národných orgánoch dohľadu v jednotlivých členských štátoch EÚ ako prvok priameho výkonu dohľadu v oblasti mikroprudenciálneho dohľadu nad finančným trhom). Tento výlučne „národný“ prístup k regulácii a dohľadu v prípade nejednoznačných či až sporných cezhraničných situácií jednoznačne môže viesť k nejednotnej aplikácii pravidiel, ako aj neželanému vzniku regulačnej arbitráže, čo možno označiť za následok v priamom rozpore so základnými úlohami ESAs.

Okrem právnych limitácií možnosti vyššieho zainteresovania ESAs do výkonu priameho dohľadu nad finančnými inštitúciami či faktickému výkonu mikroprudenciálneho dohľadu sú limitované aj finančne a personálne. V tejto súvislosti je možné konštatovať, že bez posilnenia ESAs aj v týchto oblastiach zo strany EÚ nebude možné akýkoľvek potenciál ESAs v tejto oblasti využiť, t. j. v otázke hľadania priestoru na vyššiu angažovanosť ESAs v tejto oblasti bude nevyhnutné nielen vytvoriť právny základ a legislatívne predpoklady v práve EÚ, ale aj vytvoriť materiálne predpoklady na výkon týchto činností zo strany ESAs.

Záver

ESAs v súčasnom právnom stave predstavujú osobitné regulačné agentúry EÚ, ktoré majú limitovanú možnosť podieľať sa na priamom dohľade nad finančnými inštitúciami v oblasti mikroprudenciálneho dohľadu. Uvedenú skutočnosť autor v kontexte stanoveného predmetu výskumu a formulovanej vedeckej hypotézy považuje za zásadný priestor, v rámci ktorého by ESAs nielen mohli, ale aj mali, mať zverenú širšie kompetencie, a to bez potreby významných legislatívnych zmien v príslušnej legislatíve EÚ, nakoľko prípadný posilnený výkon činností zo strany ESAs v tejto oblasti vyplýva zo samotného cieľa ESAs resp. ESFS ako celku.

Určitý spôsob zvýšenia angažovanosti ESAs v oblasti mikroprudenciálneho dohľadu sa vzhľadom aj na nové fenomény v oblasti poskytovania finančných služieb (využívanie finančných inovácií) javí ako nevyhnutnosť, nakoľko práve v oblasti finančných technológií sa priamo predpokladá rýchlá a efektívna možnosť cezhraničného pôsobenia daných subjektov (poskytovateľov finančných služieb na báze finančných inovácií resp. s využitím finančnej inovácie), vo vzťahu k dohľadu nad podnikaním ktorých môžu byť nástroje uplatňované zo strany národných orgánov

dohľadu v jednotlivých členských štátoch EÚ nedostatočné. V tomto zmysle je možné očakávať, že predovšetkým ESMA v oblasti cenných papierov (resp. finančných nástrojov vrátane kryptoaktív v širšom zmysle) a finančných trhov a EBA v oblasti dohľadu nad oblasťou poskytovania platobných služieb minimálne fakticky získajú kompetencie „*priameho dohľadu*“ aj bez jeho eventuálneho explicitného vyjadrenia v aplikovateľnej legislatíve EÚ.

Zoznam použitej literatúry

1. BOTOPOULOS, Kostas: The European Supervisory Authorities: role-models or in need of re-modelling? In: ERA Forum, Volume 21, (2020). s. 177 – 198. DOI: 10.1007/s12027-020-00609-7
2. DE GROEN, Willem Pieter – ZIELIŇSKA, Klaudia: European Supervisory Authorities still playing second fiddle to national financial regulators. 10 s. [online]. [cit. 18.10.2024]. Dostupné z: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-supervisory-authorities-still-playing-second-fiddle-national-financial/>
3. FAHEY, Elaine: Does the emperor have financial crisis clothes? Reflections on the legal basis of the European Banking Authority. In: The Modern Law Review, Vol. 74 (4) (2011). s. 581 – 595. DOI: 10.1111/j.1468-2230.2011.00861.x
4. GLUCHOWSKI, Jan – GÓRSKI, Krzysztof Adam: Regulation of Financial Supervision in the European Union. In: Annual Center Review 2021-2022, No. 14-15. s. 14 – 21. DOI: 10.15290/acr.2021-2022.14-15.02
5. GORTSOS, Christos V. – LAGARIA, Katerina: The European Supervisory Authorities (ESAs) as “direct” supervisors in the EU financial system. In: EBI Working Paper Series 2020, No. 57. 16 s. [online]. [cit. 18.10.2024]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3534775
6. LASTRA, Rosa M.: The Governance Structure for Financial Regulation and Supervision in Europe. In: Columbia Journal of European Law, Volume 10, Issue 1 (2003). s. 49 – 66.
7. LEVI, Luca Martino: The European Banking Authority: Legal Framework, Operations and Challenges Ahead. In: Tulane European and Civil Law Forum, Vol. 28 (2013). s. 51 – 101.
8. MARINA, Danieli: The lack of ECB’s conduct supervisory power. An analysis of the architecture and application of supervision. EUDIFIN. Research working paper No. 8, April 2020. 16 s. [online]. [cit. 20.10.2024]. Dostupné z: https://www.unive.it/pag/fileadmin/user_upload/dipartimenti/economia/doc-eng/eudifin/wp/WP8.pdf

9. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1092/2010 z 24. novembra 2010 o makroprudenciálnom dohľade Európskej únie nad finančným systémom a o zriadení Európskeho výboru pre systémové riziká.
10. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo) a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/78/ES
11. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1094/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov), a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/79/ES
12. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1095/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre cenné papiere a trhy) a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/77/ES

Kontaktné údaje

Mgr. Ing. Maroš Katkovčín, PhD.

maros.katkovcin@uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra finančného práva

CBDC, DIGITÁLNE EURO A PRÁVO NA SÚKROMIE

CBDC, DIGITAL EURO AND RIGHT TO PRIVACY

Peter Beňo¹

Abstrakt: Projekt digitálneho eura, iniciovaný Európskou centrálnou bankou (ECB), predstavuje významný krok v digitalizácii finančného systému eurozóny. Hoci konečné rozhodnutie o jeho zavedení ešte nepadlo, vývoj naznačuje, že digitálne euro by mohlo byť realitou v blízkej budúcnosti. Od svojho vzniku v roku 2020, keď ECB začala skúmať potenciál digitálnych mien centrálnych bánk, prešlo projekt viacerými kľúčovými fázami, ktoré sa zameriavajú na ochranu súkromia používateľov ako jeden z hlavných aspektov. Tento článok analyzuje doterajší vývoj projektu, aktuálne legislatívne kroky a reakcie ECB na obavy verejnosti v súvislosti s ochranou súkromia, pričom sa zameriava na otázku, do akej miery sú požiadavky na ochranu súkromia zohľadňované pri vývoji digitálneho eura. Zároveň sa článok venuje aspektom, ako je dobrovoľnosť používania digitálneho eura a jeho postavenie v porovnaní s hotovosťou, čím prispieva k lepšiemu pochopeniu potenciálnych výhod a rizík spojených s touto inováciou v oblasti digitálnych financií.

Kľúčové slová: digitálne euro, právo na súkromie, CBDC, ochrana údajov

Abstract: The digital euro project is one of the most significant innovations of the European Central Bank in the field of digital finance. Although a final decision on its implementation has yet to be made, current developments indicate that the digital euro could become a reality in the near future. The ECB began exploring the potential of central bank digital currencies (CBDCs) in 2020 and has since passed several milestones that gradually bring us closer to its implementation. This article will focus on the current development of the digital euro project, the legislative steps necessary for its implementation, and how the ECB and other European institutions plan to address public concerns regarding privacy when using digital currency. The research question that this article aims to answer is whether the privacy requirements of digital euro users are adequately considered in its development.

Key words: digital euro, right to privacy, CBDC, data protection

¹ Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva

Úvod

Projekt digitálneho eura je jednou z najvýznamnejších inovácií Európskej centrálnej banky v oblasti digitálnych financií. Hoci konečné rozhodnutie o jeho zavedení zatiaľ nepadlo, aktuálny vývoj naznačuje, že digitálne euro by sa mohlo stať realitou v blízkej budúcnosti. ECB začala skúmať potenciál digitálnych mien centrálnych bánk v roku 2020 a odvtedy prešla viacerými míľnikmi, ktoré nás postupne približujú k jeho implementácii. Projekt digitálneho eura je však zároveň sprevádzaný mnohými otázkami, najmä pokiaľ ide o ochranu súkromia používateľov. Prieskumy naznačujú, že značná časť európskej verejnosti si želá zachovanie maximálneho súkromia pri používaní digitálnej meny. ECB preto zdôrazňuje, že súkromie bude jedným z hlavných prvkov návrhu digitálneho eura a že bude uplatňovať princípy „privacy by design“ a „privacy by default,“ ktoré majú zabezpečiť, aby ochrana súkromia bola súčasťou systému od jeho prvopočiatku. Tento článok sa zameria na doterajší vývoj projektu digitálneho eura, aktuálne legislatívne kroky, ktoré sú pre jeho implementáciu potrebné, a tiež na to, ako ECB a ďalšie európske inštitúcie plánujú reagovať na obavy verejnosti v súvislosti s ochranou súkromia pri používaní digitálnej meny. Výskumnou otázkou, ktorú sa v článku pokúsime zodpovedať je, či sú pri vývoji digitálneho eura dostatočne zohľadňované požiadavky na ochranu súkromia jeho používateľov.

Digitálne euro – vývoj a aktuálny stav

Na začiatok je potrebné uviesť, že v čase písania tohto článku ešte nepadlo finálne rozhodnutie o zavedení digitálneho eura v EÚ. Práce na tomto projekte však už niekoľko rokov intenzívne prebiehajú a vzhľadom na jeho aktuálny stav je zavedenie digitálneho eura veľmi pravdepodobné. Úvodom teda zhrnieme základné míľniky doterajšieho vývoja. Rada guvernérov ECB zriadila v januári 2020 pracovnú skupinu s cieľom zhodnotenia potenciálu digitálnych mien centrálnych bánk (CBDC) v eurozóne.² Výsledkom jej činnosti bola Správa o digitálnom eure z októbra 2020, ktorá identifikovala kľúčové dôvody pre zavedenie digitálneho eura.³ ECB zdôraznila, že digitálne euro by malo podporiť digitalizáciu európskeho hospodárstva a posilniť strategickú nezávislosť Európskej únie. Ďalšími dôvodmi sú pokles úlohy hotovosti ako platobného prostriedku, potreba zabrániť tomu, aby zahraničné CBDC alebo súkromné digitálne platby získali široké využitie v eurozóne, a využitie digitálneho eura ako nového kanála pre menovú politiku. Okrem toho sa digitálne euro má podieľať na zmiernení rizík v oblasti platobných služieb, posilnení medzinárodnej

² ECB (2020). Report on a digital euro. Dostupné online (cit. 28.08.2024): https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.en.pdf

³ Ibid.

úlohy eura a zlepšení nákladovej efektívnosti a ekologickej stopy menových a platobných systémov.⁴ Správa sa zaoberala aj právnymi aspektmi zavedenia digitálneho eura, pričom hlavný záver bol, že primárne právo EÚ umožňuje vydávanie digitálneho eura ako zákonného platidla. To by znamenalo povinnosť akceptovať platby za tovar a služby v digitálnom eure.⁵ ECB v júli 2021 prijal rozhodnutie spustiť projekt digitálneho eura s cieľom pripraviť sa na možné zavedenie digitálneho eura. Projekt digitálneho eura sa realizuje vo viacerých fázach. V úvodnej, výskumnej, fáze, ktorá trvala 24 mesiacov, sa Eurosystem zameril na analýzu funkčného dizajnu, ktorý má byť založený na potrebách používateľov. Vo výskumnej fáze sa tiež analyzovali možné prípady použitia, v ktorých by malo digitálne euro využiteľné, aby splnilo svoje ciele: bezrizikovú, dostupnú a efektívnu formu digitálnych peňazí centrálnej banky.⁶ Výskumná fáza prebehla úspešne a jej výsledkom bol návrh digitálneho eura, ktoré by bolo široko dostupné pre občanov a podniky prostredníctvom distribúcie dohliadanými sprostredkovateľmi, ako sú banky. Návrh počíta s digitálnym eurom ako digitálnou formou hotovosti, ktorú by bolo možné použiť na všetky digitálne platby v celej eurozóne. Bol by široko dostupný, bezplatný na základné použitie a dostupný online aj offline. Ponúkol by najvyššiu úroveň súkromia a umožnil používateľom okamžite zúčtovať platby v peniazoch centrálnej banky. Dalo by sa použiť od osoby k osobe, na mieste predaja, v elektronickom obchode a pri vládnych transakciách.⁷

18. októbra 2023 prijala rada guvernérov ECB rozhodnutie o zahájení ďalšej, prípravnej, fázy, ktorá má trvať dva roky. Bude zahŕňať dokončenie súboru pravidiel pre digitálne euro a výber poskytovateľov, ktorí by mohli vyvinúť digitálnu platformu eura a infraštruktúru. Bude zahŕňať aj testovanie a experimentovanie s cieľom vyvinúť digitálne euro, ktoré spĺňa požiadavky Eurosystemu aj potreby používateľov, napríklad pokiaľ ide o používateľskú skúsenosť, súkromie, finančnú inklúziu a environmentálnu stopu. ECB bude počas tejto fázy naďalej komunikovať s verejnosťou a všetkými zainteresovanými stranami. Po dvoch rokoch sa Rada guvernérov rozhodne, či prejde do realizačnej fázy, aby sa pripravila pôda pre možnú budúcu emisiu a zavedenie digitálneho eura.⁸ Paralelne s vývojovou a technickou

⁴ Ibid.

⁵ Stanovisko ECB k digitálnemu euro zo dňa 31.10.2023 (CON/2023/34). Dostupné online (cit. 28.08.2024): [Opinion of the European Central Bank of 31 October 2023 on the digital euro \(CON/2023/34\) \(europa.eu\)](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.con231031.en.html)

⁶ ECB (2021). Eurosystem launches digital euro project. Dostupné online (cit. 28.08.2024): <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210714~d99198ea23.en.html>

⁷ Ibid.

⁸ ECB (2023). Eurosystem proceeds to next phase of digital euro project. Dostupné online (cit. 28.08.2024): <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.pr231018~111a014ae7.en.html>

časťou projektu digitálneho eura prebiehajú aj legislatívne práca. Legislatívne akty, ktoré sa majú v tejto súvislosti prijať sú zhrnuté ďalej v tomto článku.

Digitálne euro a súkromie – názor verejnosti

S pokrokom pri vývoji digitálneho eura ide ruka v ruku povedomie o tejto inovácii vo väčšinovej spoločnosti. Názory bežného občana na digitálne meny centrálnych bánk môže byť rôzne – od pozitívnych vidiacich v digitálnom euro lepšie a jednoduchšie platby, po negatívne kde prevládajú obavy. Otázky spojené so súkromím používateľov digitálnej meny však patria medzi tie, ktoré verejnosť vníma ako najkritickejšie, ako vyplýva z prieskumov, ktoré boli v tejto súvislosti zrealizované. Verejná konzultácia o digitálnom eure, ktorú realizoval Eurosystem v období od októbra 2020 do januára 2021 priniesla jasné závery o dôležitosti zohľadnenia súkromia pri vývoji digitálneho eura. Pri odpovedi na otázku „Ako by ste zoradili podľa dôležitosti vlastnosti, ktoré by malo digitálne euro ponúkať?“ až 43% respondentov uviedlo súkromie ako najdôležitejšiu vlastnosť digitálnej meny.⁹ Aj národné centrálné banky členských štátov EÚ zbierajú názory verejnosti na digitálne euro. Napr. Deutsche Bundesbank zrealizovala v apríli 2024 prieskum, v ktorom zbierala informácie o názoroch verejnosti na digitálne euro. Podľa prieskumu sú ľudia obzvlášť znepokojení ochranou svojho súkromia. Viac ako tri štvrtiny respondentov ohodnotili aspekt ochrany súkromia v súvislosti s používaním digitálneho eura ako veľmi dôležitý alebo dôležitý. Z opýtaných až 59 % uviedlo, že plánovaná offline verzia digitálneho eura, ktorá má poskytovať úroveň ochrany súkromia podobnú hotovosti, bola pre nich veľmi dôležitá alebo dôležitá.¹⁰ Pokiaľ sa pozrieme na domácu pôdu, zistíme, že postoj Slovákov k súkromiu pri používaní digitálneho eura je podobný. Z prieskumu Národnej banky Slovenska o kryptoaktívach a digitálnom eure realizovaného koncom roka 2023 vyplýva, že nedostatočná ochrana súkromia predstavuje jednu z najväčších obáv, ktoré majú respondenti v súvislosti s digitálnym eurom. Obavy spojené so súkromím zaradilo medzi tie najväčšie až 31,7% respondentov.¹¹ Z uvedeného je zrejmé, že obavy verejnosti z možnej strate

⁹ EUROSYSTEM. *Eurosystem report on the public consultation on a digital euro*. Online. 2021.

Dostupné z:

https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Eurosystem_report_on_the_public_consultation_on_a_digital_euro~539fa8cd8d.en.pdf. [cit. 2024-09-29].

¹⁰ DEUTSCHE BUNDESBANK. *Bundesbank survey: Widespread acceptance of digital euro among general public*. Online. 2024. Dostupné z: <https://www.bundesbank.de/en/press/press-releases/bundesbank-survey-widespread-acceptance-of-digital-euro-among-general-public--933322>. [cit. 2024-09-29].

¹¹ NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. *Kryptoaktíva a digitálne euro. Prieskum 2023*. Online. 2024. Dostupné z: <https://nbs.sk/dokument/7648afe7-3a8f-4619-9431-209c71b70d73/stiahnut/?force=false>. [cit. 2024-09-29].

súkromia po zavedení digitálneho eura sú rozšírený fenomén. Príčiny týchto obáv môžu byť rôzne, pričom podľa nášho názoru kľúčovým problémom môže byť nízka miera hlbších znalostí o zamýšľanom fungovaní digitálneho eura medzi respondentami vyššie spomínaných prieskumov. Obavy o súkromie sú ovplyvnené súborom faktorov, ktoré je potrebné zohľadniť pri vývoji digitálneho eura. Obavy o súkromie je potrebné riešiť, pretože sa ukázalo, že negatívne ovplyvňujú ochotu jednotlivcov používať CBDC. Centrálné banky by sa mali snažiť o to, aby jednotlivci mali kontrolu nad množstvom a typom údajov, ktoré sa prenášajú pri používaní digitálneho eura.¹² Každopádne otázka aké sú príčiny obáv o súkromie pri používaní digitálneho eura nie je predmetom tohto článku a podľa nášho názoru ani otázka právna. V ďalších častiach tohto článku sa preto budeme primárne venovať analýze opatrení, ktoré majú za cieľ obavy spojené so súkromím používateľov digitálneho eura zmierňovať.

Dobrovoľnosť používania digitálneho eura

Digitálne eura nemá byť náhradou hotovosti ale jej doplnkom. Toto je téza, ktorá je neoddeliteľne spojená s projektom digitálneho eura a príslušné orgány ju vo vzťahu k verejnosti zdôrazňujú tak často, ako je to len možné. Napr. ECB na svojich stránkach uvádza, že digitálne euro by hotovosť dopĺňalo, nie nahrádzalo. Digitálne euro by existovalo popri hotovosti ako odpoveď na rastúce preferencie ľudí platiť digitálne, rýchlym a bezpečným spôsobom. Hotovosť by bola v eurozóne naďalej dostupná, rovnako ako ostatné súkromné elektronické platobné prostriedky, ktoré sa v súčasnosti používajú.¹³ Tento postoj je súčasťou projektu digitálneho eura už od jeho v počiatku. V správe ECB k digitálnemu euru sa uvádza, že digitálne euro by nemalo mať za cieľ nahradiť hotovosť, ale malo by byť len doplnkovou formou platby. Bolo by na rozhodnutí európskych občanov, či namiesto hotovostných platieb použijú digitálne euro. Postoj Eurosystemu je taký, že by sa mala zabezpečiť dostupnosť hotovosti a mali by sa prijať opatrenia na tento účel.¹⁴ Zabezpečenie možnosti používať hotovosť aj po zavedení digitálneho eura sa má v legislatívnej rovine zabezpečiť formou nariadenia. Dňa 28.6.2023 Komisia zverejnila tri legislatívne návrhy súvisiace so zavedením digitálneho eura. Prvým je samotné

¹² TRONNIER, Frédéric; HARBORTH, David a HAMM, Peter. Investigating privacy concerns and trust in the digital Euro in Germany. Online. *Electronic Commerce Research and Applications*. 2022, roč. 53. ISSN 15674223. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.elerap.2022.101158>. [cit. 2024-10-04].

¹³ ECB. Frequently asked questions on the digital euro and the legal tender of cash. Online. Dostupné z: https://finance.ec.europa.eu/digital-finance/digital-euro/frequently-asked-questions-digital-euro-and-legal-tender-cash_en. [cit. 2024-10-04].

¹⁴ ECB. *Report on a digital euro*. Online. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.en.pdf. [cit. 2024-10-04]

nariadenie o zavedení digitálneho eura.¹⁵ Toto nariadenie má upravovať hlavne právny status digitálneho eura, technologickú infraštruktúru potrebnú na fungovanie digitálneho eura a interoperabilitu, úlohu poskytovateľov platobných služieb a súkromného sektora pri fungovaní digitálneho eura a opatrenia na zachovanie finančnej stability. Druhým nariadením z tohto balíka je nariadenie o poskytovaní služieb v digitálnom eure poskytovateľmi platobných služieb zaregistrovanými v členských štátoch, ktorých menou nie je euro, a o zmene nariadenia 2021/1230.¹⁶ Toto nariadenie má upravovať fungovanie digitálneho eura v členských štátoch mimo eurozónu. Cieľom je zjednotiť pravidlá a zaistiť prístup k digitálnemu euru v celej EÚ a prispôbiť pravidlá pre cezhraničné platby, tak aby zahŕňali digitálne euro. Tretím nariadením z balíka je nariadenie o eurobankovkách a eurominciach ako zákonom platidle.¹⁷ Toto nariadenie, má predstavovať jednak legislatívne zakotvenie rovnosti použitia digitálneho eura a hotovosti a jednak reakciu na judikatúru Európskeho súdneho dvora týkajúcu sa menových otázok.¹⁸ V dôvodovej správe k návrhu nariadenia sa uvádza, že *„toto rozhodnutie je významné, pretože sa ním v judikatúre Súdneho dvora stanovujú kľúčové aspekty pojmu „zákonné platidlo“, ktoré sa doteraz uvádzali iba v odporúčaní Komisie z 22. marca 2010 o rozsahu a účinkoch eurobankoviek a euromincí ako zákonného platidla. Hoci sa v práve EÚ eurobankovkám a eurominciach priamo priznáva postavenie zákonného platidla, v primárnom ani v sekundárnom práve EÚ sa pojem zákoné platidlo nevymedzuje. Súdny dvor vo svojom rozsudku vo veciach týkajúcich sa zákonného platidla konštatoval, že pojem „zákoné platidlo“ spojený s eurobankovkami, ktorý je zakotvený v článku 128 ods. 1 ZFEÚ, predstavuje pojem práva Únie, ktorý si vyžaduje v celej Európskej únii autonómny a jednotný výklad. Pojem zákoné platidlo v zmysle výkladu Súdneho dvora v prípade eurobankoviek znamená: i) povinné akceptovanie; ii) v plnej nominálnej hodnote a iii) s účinkom splnenia povinností platby, ako sa uvádza v bode 1 odporúčania Komisie z roku 2010“*. Nariadenie o eurobankovkách a eurominciach ako zákonom platidle má závery Európskeho súdneho dvora výslovne zakotviť do legislatívnej roviny. Článok 4 ods. 1 návrhu nariadenia o eurobankovkách a eurominciach ako zákonom platidle uvádza, že *„postavenie eurobankoviek a*

¹⁵ EURÓPSKA KOMISIA. COM(2023) 364 final 2023/0208(COD), *Návrh NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o zavedení digitálneho eura*. 28.6.2023.

¹⁶ EURÓPSKA KOMISIA. COM(2023) 368 final 2023/0211(COD), *Návrh NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o poskytovaní služieb v digitálnom eure poskytovateľmi platobných služieb zaregistrovanými v členských štátoch, ktorých menou nie je euro, a o zmene nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1230*. 28.6.2023.

¹⁷ EURÓPSKA KOMISIA. COM(2023) 364 final 2023/0208(COD), *Návrh NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o eurobankovkách a eurominciach ako zákonom platidle*. 28.6.2023.

¹⁸ Vid' rozsudok z 26. januára 2021 v spojených veciach C-422/19 a C-423/19, Dietrich a Häring (EU:C:2021:63).

euromincí ako zákonného platidla zahŕňa ich povinné akceptovanie v plnej nominálnej hodnote s možnosťou splniť povinnosť platby“. Obdobná úprava je obsiahnutá aj v článku 7 ods. 2 nariadenia o zavedení digitálneho eura, kde sa uvádza, že „postavenie digitálneho eura ako zákonného platidla znamená jeho povinné prijímanie za úplnú nominálnu hodnotu s možnosťou splniť povinnosť platby“. Z uvedeného teda vyplýva, že integrálnou súčasťou zavedenia digitálneho eura má byť legislatívne zakotvenie rovnosti hotovosti (eurobankoviek a euromincí) a digitálneho eura ako zákonného platidla. Z pohľadu súkromia je uvedený záver významný z jednoduchého dôvodu. Pokiaľ bude mať jednotlivec objektívne, či subjektívne obavy o svoje súkromie v súvislosti so zavedením digitálneho eura, môže sa rozhodnúť digitálne euro vôbec nepoužívať, pričom možnosť využiť ako zákonné platidlo hotovosť bude mať legislatívne garantovanú.

Privacy by design and by default

Ďalším aspektom, ktorý je potrebné v súvislosti s digitálnym eurom a súkromím analyzovať je, či sú už v počiatočných fázach vývoja zohľadňované požiadavky na súkromie. ECB pri vývoji digitálneho eura deklaruje zachovávanie princípu „privacy by design“.¹⁹ Privacy by design je filozofia a metodológia integrácie ochrany súkromia do návrhových špecifikácií informačných technológií, obchodných postupov a sieťových infraštruktúr ako kľúčovej funkcie. Ochrana súkromia už v štádiu návrhu znamená zabudovať ochranu súkromia priamo od začiatku, do návrhových špecifikácií a architektúry nových systémov a procesov.²⁰ Ďalším podobným princípom, ktorý by mal byť pri vývoji digitálneho eura zachovaný je princíp „privacy by default“, ktorého obsahom je že súkromie je zabezpečené predvolene, bez potreby akéhokoľvek zásahu zo strany používateľa.²¹ ECB na svojich stránkach uvádza, že zabezpečenie ochrany súkromia používateľov bolo od začiatku ústredným zameraním projektu digitálneho eura.²² Zároveň ECB tento prístup odporúčal European data protection board (EDPB) ako európsky orgán ochrany údajov. Vo svojom liste z 18. júna 2021²³ EDPB uvádza, že „EDPB uznáva, že hlavné

¹⁹ Do slovenčiny sa dá tento pojem preložiť ako „súkromie už v štádiu návrhu“. Vzhľadom na rozšírenejšie používanie tohto pojmu v anglickom jazyku budeme v článku používať anglické znenie.

²⁰ CAVOUKIAN, Ann. *Privacy by Design in Law, Policy and Practice: A White Paper for Regulators, Decision-makers and Policy-makers*. Ontario, Canada: Information and Privacy Commissioner, 2011

²¹ Auer, Raphael and Böhme, Rainer, *The Technology of Retail Central Bank Digital Currency* (1. marec 2020). BIS Quarterly Review, marec 2022, Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3561198>

²² ECB. *A digital euro: privacy by design*. Online. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/euro/digital_euro/features/privacy/html/index.en.html. [cit. 2024-10-04].

²³ EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD. *EDPB letter to the European institutions on the privacy and data protection aspects of a possible digital euro*. Online. 2021. Dostupné

architektonické a dizajnové rozhodnutia týkajúce sa digitálneho eura ešte nie sú definované, pričom dokumenty ECB ponúkajú možnosti medzi rôznymi funkciami a modalitami. V akejkoľvek zvolenej možnosti EDPB pripomína dôležitosť zohľadniť súlad s príslušným rámcom ochrany údajov EÚ už v skorom štádiu projektu. V súlade s kľúčovou zásadou ochrany údajov „od návrhu a ako štandard“ by zásady ochrany súkromia a ochrany údajov nemali byť považované len za dodatočnú požiadavku na zabezpečenie súladu. Mali by byť súčasťou základných rozhodnutí týkajúcich sa výsledku projektu a tvoriť základný kameň konečného cieľa, ktorý chce Eurosystem dosiahnuť s ohľadom na základné hodnoty Európskej únie“. Podľa názoru autora, princíp privacy by design je pri vývoji digitálneho eura primerane zohľadňovaný a prejavuje sa v jednotlivých nastaveniach fungovania digitálneho eura, ktoré majú byť aj legislatívne zakotvené (najhlavnejšie inštitúty, ktoré majú prispieť k ochrane používateľov digitálneho eura – viacúrovňový systém transakcií, jasné podmienky spracúvania osobných údajov – stručne rozoberiem v ďalších častiach tohto článku). Tento záver je podporený aj Spoločným stanoviskom EDPB a European data protection supervisor (EDPS) k návrhu nariadenia o zavedení digitálneho eura zo 17. októbra 2023²⁴, v ktorom EDPB a EDPS oceňujú že návrh nariadenia sa má za cieľ „poskytovanie vysokej úrovne ochrany súkromia a údajov pre digitálne euro, a oceňujú úsilie vynaložené v návrhu na tento účel, najmä zavedením „offline režimu“, ktorý minimalizuje spracovanie osobných údajov v súvislosti s digitálnym eurom, ako aj integráciou ochrany údajov by design and by default“. EDPB a EDPS ďalej v spoločnom stanovisku formulujú odporúčania v oblastiach, ktoré môžu byť z hľadiska ochrany súkromia problematické. Vzhľadom na to, že vývoj digitálneho eura ešte nie je ukončený, je názor európskych orgánov zodpovedných za ochranu údajov na stav vývoja digitálneho eura veľmi cenný a je z hľadiska ochrany súkromia kľúčové, aby sa s ich pripomienkami ECB a Európska komisia riadne vysporiadali.

Viacúrovňový systém transakcií

Čo sa týka konkrétnych opatrení na zabezpečenie súkromia používateľov digitálneho eura, na prvom mieste je potrebné spomenúť viacúrovňový systém transakcií. ECB skúmala možnosti, ako čo najvernejšie priblížiť funkcie digitálneho eura vlastnostiam hotovosti. Toto je prioritou, najmä vzhľadom na to, aké dôležité je súkromie pre

z: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2021-07/edpb_letter_out_2021_0112-digitaleuro-toep_en.pdf. [cit. 2024-10-04].

²⁴ EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD. EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR. *EDPB-EDPS Joint Opinion 02/2023 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the digital euro*. Online. 2023. Dostupné z: https://www.edps.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_edps_jointopinion_digitaleuro_en_o.pdf. [cit. 2024-10-04].

občanov eurozóny.²⁵ Návrh nariadenia o zavedení digitálneho eura definuje dva typy transakcií – online a offline transakcie. Podľa článku 2 ods. 14 návrhu nariadenia o zavedení digitálneho eura online transakcia s platbou v digitálnom eure je transakcia s platbou v digitálnom eure, pri ktorej sa vyrovnanie uskutočňuje v infraštruktúre vyrovnania v digitálnom eure. Podľa článku 2 ods. 15 návrhu nariadenia o zavedení digitálneho eura offline transakcia s platbou v digitálnom eure je transakcia s platbou v digitálnom eure uskutočnená na malú fyzickú vzdialenosť, pri ktorej sa povolenie a vyrovnanie uskutočňuje v miestnych pamäťových zariadeniach platiteľa aj príjemcu platby. Táto diferenciácia je z hľadiska ochrany súkromia mimoriadne dôležitá. Offline transakcie by mali byť akosi digitálnou obdobou hotovosti. V dôvodovej správe k návrhu nariadenia o zavedení digitálneho eura sa uvádza, že „*digitálne euro bude k dispozícii offline s takou úrovňou súkromia vo vzťahu k poskytovateľom platobných služieb, ktorá je porovnateľná s výberom bankoviek z bankomatov a používaním hotovosti*“. Tomuto zámeru zodpovedá aj osobitné legislatívne nastavenie režimu spracúvania údajov pri offline transakciách. Podľa článku 37 ods. 2 návrhu nariadenia o zavedení digitálneho eura, poskytovatelia platobných služieb ani európske centrálné banky či národné centrálné banky si neponechávajú údaje o transakcii. Z uvedeného vyplýva všeobecný zákaz uchovávanía údajov o offline transakciách s digitálnym eurom. V súvislosti s offline transakciami má byť podľa článku 37 ods. 3 návrhu nariadenia o zavedení digitálneho eura uchovávať iba údaje o nadobudnutí a odpredaji digitálneho eura na účely uchovávanía digitálnych eur na platobných nástrojoch. Naproti tomu pri online transakciách má platiť štandardný režim uchovávanía údajov, podobne ako je tomu dnes pri online elektronických platbách. Používateľ bude mať teda možnosť voľby. Pokiaľ má z nejakého dôvodu zvýšené požiadavky na ochranu súkromia, môže sa rozhodnúť pre využívanie digitálneho eura v offline forme, ktorá poskytuje súkromie porovnateľné s hotovosťou. V súvislosti so zamýšľaným fungovaním digitálneho eura sa dokonca ozývajú hlasy dohľadových orgánov, ktoré sa obávajú rizík spojených s legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a financovaním terorizmu. Napr. lotyšská finančná spravodajská jednotka vo svojej správe²⁶ uvádza nasledovné riziká. Používatelia môžu voľne prechádzať medzi online a offline platbami, čo bude vytvárať informačné medzery v platobných záznamoch a komplikovať digitálnu forenznú analýzu, najmä ak sú offline platby nezaznamenané. Ďalej, jednoduchosť prevodu peňažnej hodnoty cez hranice prostredníctvom offline platieb môže

²⁵ DEMERTZIS, Maria a MARTINS, Catarina. Progress with the Digital Euro. Online. *Intereconomics*. 2023, roč. 2023, č. 58, s. 195 - 200. Dostupné z: <https://doi.org/10.2478/ie-2023-0041>. [cit. 2024-10-04].

²⁶ FINANCIAL INTELLIGENCE UNIT OF LATVIA. *The AML/CFT implications of central bank digital currency and the digital euro*. Online. 2023. Dostupné z: <https://fid.gov.lv/uploads/files/2023/cbdc/CBDC%20Digital%20Euro%20Risks%20Final.pdf>. [cit. 2024-10-04].

obchádzať regulačné požiadavky, keďže neexistujú povinnosti na hlásenie digitálnych eur držaných v digitálnych peňaženkách. Anonymná povaha offline transakcií tiež vyvoláva obavy o to, ako môže finančná spravodajská jednotka monitorovať potenciálne nelegálne aktivity (transakčný monitoring). Podľa názoru autora sú síce podobné obavy vecne na mieste avšak takmer nijako nemenia súčasný stav, kedy podobné riziká vyplývajú z používania hotovosti. Pokiaľ má digitálne euro vo svojej offline podobe byť obdobou hotovosti, nevyhnutne s ním budú spojené obdobné riziká ako s hotovosťou. Zároveň by neprimerané zohľadňovanie takýchto obáv mohlo viesť k zníženiu úrovne ochrany súkromia pri používaní digitálneho eura, čo by mohlo viesť k poklesu dôvery a ohrozeniu celého projektu.

Jasné podmienky spracúvania osobných údajov

Všeobecnú úpravu spracúvania osobných údajov EÚ predstavuje nariadenie 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 (GDPR). GDPR stanovuje napr. právne základy spracúvania osobných údajov (kedy sa spracúvanie osobných údajov považuje za zákonné). Jedným z takýchto právnych základov je spracúvanie osobných údajov v prípade, že spracúvanie je nevyhnutné na splnenie úlohy realizovanej vo verejnom záujme alebo pri výkone verejnej moci zverenej prevádzkovateľovi. Návrh nariadenia o zavedení digitálneho eura jasne vymedzuje, kedy sa spracúvanie osobných údajov v súvislosti s digitálnym eurom považuje za spracúvanie osobných údajov vo verejnom záujme. Tieto prípady sú vymedzené osobitne vo vzťahu k poskytovateľom platobných služieb, ECB a národným centrálnym bankám a poskytovateľom podporných služieb. Ďalej sa v prílohe III návrhu nariadenia o zavedení digitálneho eura upravujú kategórie osobných údajov, ktoré je možné v súvislosti s digitálnym eurom spracúvať. Takéto jasné nastavenie pravidiel spracúvania osobných údajov považujeme za veľmi vítaný spôsob zabezpečenia ochrany súkromia. EDPB a EDPS takéto prístup takisto považujú za vhodný aj keď formulujú odporúčania na doplnenie.²⁷

²⁷ EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD. EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR. *EDPB-EDPS Joint Opinion 02/2023 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the digital euro*. Online. 2023. Dostupné z: https://www.edps.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_edps_jointopinion_digitaleuro_en_o.pdf. [cit. 2024-10-04].

Záver

V úvode sme si za cieľ stanovili zodpovedať otázku, či sú pri vývoji digitálneho eura dostatočne zohľadňované požiadavky na ochranu súkromia jeho používateľov. Podľa nášho názoru je odpoveďou, že zatiaľ áno. Európske inštitúcie od začiatku projektu vývoja digitálneho eura prihliadajú na požiadavky verejnosti a stanoviská orgánov zodpovedných za ochranu osobných údajov. Budúcnosť vývoja digitálneho eura však vyžaduje, aby súkromie používateľov naďalej zostávalo prioritou. Verejná dôvera je totiž kľúčová pre prijatie digitálneho eura a jeho úspech v praxi.

Pri súčasnom vývoji digitálneho eura už boli predložené viaceré návrhy, ktoré by mali posilniť ochranu súkromia, napríklad možnosť anonymných transakcií v určitých limitovaných sumách. Tento prístup by mohol uspokojiť potrebu bežného spotrebiteľa po súkromí, zatiaľ čo väčšie transakcie by boli regulované prísnejšie, čím by sa obmedzilo riziko prania špinavých peňazí a financovania terorizmu. Vzhľadom na doterajšie aktivity ECB a ďalších európskych inštitúcií môžeme predpokladať, že digitálne euro bude nakoniec založené na pokročilých technologických a legislatívnych riešeniach, ktoré budú spájať ochranu súkromia s vysokými bezpečnostnými štandardmi. Takéto riešenia sú nevyhnutné, aby sa digitálne euro stalo široko prijímanou alternatívou v digitálnych platbách v rámci eurozóny. Budúci vývoj v tejto oblasti tak predstavuje významný precedens, ako môžu nové technológie ovplyvniť nielen finančné trhy, ale aj prístup občanov k finančným službám a ich vnímanie súkromia v digitálnom veku. Na záver možno konštatovať, že digitálne euro má potenciál priniesť mnohé výhody pre ekonomiku eurozóny, vrátane zlepšenia efektivity platieb a posilnenia finančnej inklúzie. Avšak k tomu, aby tento projekt skutočne naplnil očakávania, je nevyhnutné, aby sa otázka ochrany súkromia stala centrálnym pilierom pri všetkých budúcich rozhodnutiach a technologických krokoch. Dôvera bude kľúčovým faktorom úspechu. Preto je dôležité, aby európske inštitúcie pokračovali v transparentnej komunikácii s verejnosťou, aby každý krok v rámci tohto ambiciózneho projektu prinášal čo najviac informácií a zodpovedal otázky, ktoré budú prirodzene vznikať. V nasledujúcich rokoch sa teda ukáže, či sa digitálne euro stane novým štandardom v európskych digitálnych financiách.

Zoznam použitej literatúry

Internetové zdroje:

1. DEUTSCHE BUNDESBANK. *Bundesbank survey: Widespread acceptance of digital euro among general public*. Online. 2024. Dostupné z: <https://www.bundesbank.de/en/press/press-releases/bundesbank-survey-widespread-acceptance-of-digital-euro-among-general-public--933322>. [cit. 2024-09-29].

2. ECB (2020). Report on a digital euro. Dostupné online (cit. 28.08.2024): https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.en.pdf
3. ECB (2021). Eurosystem launches digital euro project. Dostupné online (cit. 28.08.2024): <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210714~d99198ea23.en.html>
4. ECB (2023). Eurosystem proceeds to next phase of digital euro project. Dostupné online (cit. 28.08.2024): <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.pr231018~111a014ae7.en.html>
5. ECB. Frequently asked questions on the digital euro and the legal tender of cash. Online. Dostupné z: https://finance.ec.europa.eu/digital-finance/digital-euro/frequently-asked-questions-digital-euro-and-legal-tender-cash_en . [cit. 2024-10-04].
6. ECB. *A digital euro: privacy by design*. Online. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/euro/digital_euro/features/privacy/html/index.en.html. [cit. 2024-10-04].
7. ECB. *Report on a digital euro*. Online. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.en.pdf. [cit. 2024-10-04]
8. EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD. EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR. *EDPB-EDPS Joint Opinion 02/2023 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the digital euro*. Online. 2023. Dostupné z: https://www.edps.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_edps_jointopinion_digitaleuro_en_o.pdf. [cit. 2024-10-04].
9. EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD. EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR. *EDPB-EDPS Joint Opinion 02/2023 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the digital euro*. Online. 2023. Dostupné z: https://www.edps.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_edps_jointopinion_digitaleuro_en_o.pdf. [cit. 2024-10-04].
10. EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD. *EDPB letter to the European institutions on the privacy and data protection aspects of a possible digital euro*. Online. 2021. Dostupné z: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2021-07/edpb_letter_out_2021_0112-digitaleuro-toep_en.pdf. [cit. 2024-10-04].
11. EUROSISTÉM. *Eurosystem report on the public consultation on a digital euro*. Online. 2021. Dostupné z: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Eurosystem_report_on_the_public_consultation_on_a_digital_euro~539fa8cd8d.en.pdf. [cit. 2024-09-29].

12. FINANCIAL INTELLIGENCE UNIT OF LATVIA. *The AML/CFT implications of central bank digital currency and the digital euro*. Online. 2023. Dostupné z: <https://fid.gov.lv/uploads/files/2023/cbdc/CBDC%20Digital%20Euro%20Risks%20Final.pdf>. [cit. 2024-10-04].
13. NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. *Kryptoaktíva a digitálne euro. Prieskum 2023*. Online. 2024. Dostupné z: <https://nbs.sk/dokument/7648afe7-3a8f-4619-9431-209c71b70d73/stiahnut/?force=false>. [cit. 2024-09-29].
14. Stanovisko ECB k digitálnemu euro zo dňa 31.10.2023 (CON/2023/34). Dostupné online (cit. 28.08.2024): [Opinion of the European Central Bank of 31 October 2023 on the digital euro \(CON/2023/34\) \(europa.eu\)](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/2023/231031/con34/html/index.en.html)

Odborné články:

1. Auer, Raphael and Böhme, Rainer, *The Technology of Retail Central Bank Digital Currency* (1. marec 2020). BIS Quarterly Review, marec 2022, Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3561198>
2. CAVOUKIAN, Ann. *Privacy by Design in Law, Policy and Practice: A White Paper for Regulators, Decision-makers and Policy-makers*. Ontario, Canada: Information and Privacy Commissioner, 2011
3. DEMERTZIS, Maria a MARTINS, Catarina. *Progress with the Digital Euro*. Online. *Intereconomics*. 2023, roč. 2023, č. 58, s. 195 - 200. Dostupné z: <https://doi.org/10.2478/ie-2023-0041>. [cit. 2024-10-04].
4. TRONNIER, Frédéric; HARBORTH, David a HAMM, Peter. *Investigating privacy concerns and trust in the digital Euro in Germany*. Online. *Electronic Commerce Research and Applications*. 2022, roč. 53. ISSN 15674223. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.elerap.2022.101158>. [cit. 2024-10-04].

Právne predpisy:

1. EURÓPSKA KOMISIA. COM(2023) 364 final 2023/0208(COD), *Návrh NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o zavedení digitálneho eura*. 28.6.2023.
2. EURÓPSKA KOMISIA. COM(2023) 368 final 2023/0211(COD), *Návrh NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o poskytovaní služieb v digitálnom eure poskytovateľmi platobných služieb zaregistrovanými v členských štátoch, ktorých menou nie je euro, a o zmene nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1230*. 28.6.2023.
3. EURÓPSKA KOMISIA. COM(2023) 364 final 2023/0208(COD), *Návrh NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o eurobankovkách a eurominciach ako zákonnom platidle*. 28.6.2023.

Súdne rozhodnutia:

1. rozsudok z 26. januára 2021 v spojených veciach C-422/19 a C-423/19, Dietrich a Häring (EU:C:2021:63).

Kontaktné údaje

Mgr. Peter Beňo

beno34@uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva

MEDZIOBECNÁ SPOLUPRÁCA NA SLOVENSKU AKO NÁSTROJ ZVYŠOVANIA EFEKTIVITY SAMOSPRÁVY¹

INTERMUNICIPAL COOPERATION IN SLOVAKIA AS A TOOL FOR INCREASING THE EFFICIENCY OF LOCAL GOVERNMENT

Ján Mazúr, Marián Ruňanin, Peter Tazberík²

Abstrakt: Článok analyzuje možnosti medziobecnej spolupráce na Slovensku, kde sa mnohé obce stretávajú s výzvami spojenými s nedostatkom financií a obmedzenými kapacitami na poskytovanie služieb. Medzi modely spolupráce odskúšané na Slovensku či v zahraničí patria napríklad centrá zdieľaných služieb, spoločné verejné obstarávanie, či municipalizácia. Cieľom týchto foriem spolupráce je spravidla zvýšiť efektivitu a kvalitu poskytovaných služieb, často aj s ambíciou zachovať samostatnosť obcí. Štúdia klasifikuje rôzne formy medziobecnej spolupráce naprieč viacerými kritériami na podklade príkladov.

Kľúčové slová: územná samospráva, medziobecná spolupráca, fiškálna decentralizácia, municipalizácia

Abstract: The article analyses the possibilities of inter-municipal cooperation in Slovakia, where many municipalities face challenges related to lack of funding and limited capacity to provide services. Models of cooperation tested in Slovakia or abroad include, for example, shared service centres, joint public procurement, or municipalisation. The aim of these forms of cooperation is usually to increase the efficiency and quality of services provided, often with the ambition of preserving the autonomy of municipalities. The study classifies the different forms of inter-municipal cooperation across a number of criteria using examples.

Key words: territorial self-government, inter-municipal cooperation, fiscal decentralisation, municipalisation

¹ Príspevok je výstupom z grantu APVV APVV-22-0482 Financovanie územnej samosprávy - potenciál funkčných mikroregiónov.

² Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave.

Úvod

Vyššie 20 rokov od ucelenej reformy samosprávy sa častejšie vyskytujú hlasy volajúce po zhodnotení, revízii, či úprave súčasne nastaveného systému.³ Samosprávy dnes pracujú s rastúcimi kompetenciami, avšak s relatívne statickou skladbou príjmov, čo by malo samosprávy motivovať do väčšej spolupráce s cieľom hľadať efektívnosť, aby zabezpečovali kvalitnejšie služby svojim obyvateľom. Modelov intenzívnejšej spolupráce samospráv je viacero, od voľnejšej zmluvnej spolupráce, cez spoločné projekty a spoločné zdieľanie kapacít, či centrá zdieľaných služieb až po prípadné spájanie úradov či samotných obcí a miest do väčších celkov. Cieľom článku je klasifikovať medziobecnú spoluprácu naprieč viacerými kritériami.

Téma medziobecnej spolupráce je momentálne aktuálna z dôvodov šetrenia finančných prostriedkov vo verejnom sektore. Súkromný sektor už dávno pochopil široký potenciál úspor v prípade tzv. centier zdieľaných služieb, ktoré často zriaďujú medzinárodné korporácie aj v krajine ako je Slovenská republika. Ich potenciál úspor pramení primárne z úspor z rozsahu vďaka úzkej špecializácii. Tento koncept sa dá aplikovať aj na verejný sektor.

Na Slovensku sa potýkame s mnohými problémami, medzi ktoré patrí malý počet obyvateľov na obec – konkrétne 1850 obyvateľov na obec a 3.5-krát viac starostov a 2-násobne viac komunálnych poslancov na 100 000 obyvateľov.⁴ Medzi najväčšie problémy patrí daňové nastavenie príjmu samospráv. Vďaka takémuto nastaveniu daní majú obce problém zabezpečiť bežné výdavky na chod a existuje veľmi malý priestor na rozvoj. Rozvoj si obce zabezpečujú prevažne vďaka eurofondom, ktoré tvoria približne 20% rozpočtu obcí. Menšie obce aj pri dostatočných financiách nedokážu zabezpečiť rozvoj a bežné služby v obciach, čo má veľký vplyv na kvalitu života v nich a tak aj na konkurencieschopnosť. Práve klesajúca konkurencieschopnosť sa stala jednou z nosných a dlhodobých výziev Slovenska.

Možnosť ako ušetriť finančné prostriedky a teda zvyšovať efektívnosť hospodárenia obcí je hneď niekoľko; možno si ich predstaviť ako spektrum možností od voľnej spolupráce až po mandatorne modely spolupráce či zlučovania. Najinvazívnejšou metódou je municipalizácia, teda zlučovanie obcí do väčších efektívnejších administratívnych celkov – municipalít. Touto cestou sa vydali krajiny ako Holandsko,

³ Napr. Ministerstvo financií SR: Národný program reforiem 2024 (ale aj opakovane predtým), s. 44, 2024, Viktor Nižňanský, Juraj Karpíš, Ján Marušinec, Jana Červenáková: Zmena financovania územnej samosprávy, ÚMS, 2023, Úrad vlády SR: Návod na úspešné Slovensko: Bližšie k občanom. Pokračovanie decentralizácie posilní potenciál i stabilitu Slovenska a všetkých jeho regiónov, s. 29 a ďalej, 2023. Pozri aj novú mapu efektivity a kvality samospráv od Najvyššieho kontrolného úradu: <https://www.nku.gov.sk/-/v-aplikacii-nku-mozete-zistit-ci-je-vasa-obec-kvalitnym-miestom-pre-zivot.-prve-skoncili-gbelany>.

⁴ Černěnko, T., Havran, P. a Kubala, J. Skrytý poklad v samospráve. Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach.

Dánsko, Švédsko a ďalšie. Ďalšími metódami sú rôzne formy spoločných postupov, nákupov či dodaní služieb a pod.

V príspevku sa venujeme návrhu klasifikácie medziobecnej spolupráce naprieč vybranými kritériami. V prvej časti článku prezentujeme rešerš literatúry. V druhej časti navrhujeme klasifikáciu modelov spolupráce spolu s identifikovanými príkladmi na Slovensku. V závere sumarizujeme aktuálny stav medziobecnej spolupráce.

Rešerš

Medziobecná spolupráca naberá podobu viacerých modelov. V zahraničí sú typické napríklad centrá zdieľaných služieb, a to tak v súkromnej ako aj verejnej sfére. Strikwerger ich definuje ako „centrum zdieľaných služieb je účtovná jednotka vo vnútornej organizácii firmy, ktorej úlohou je poskytovať špecializované služby prevádzkovým jednotkám (divíziám, obchodným útvarom) na základe dohody o úrovni služieb a plnom vyúčtovaní nákladov na základe systému transferových cien.“⁵ Zdieľané služby v samospráve však fungujú na inom princípe ako klasické centrá zdieľaných služieb, ktoré poznáme z korporátneho sveta, a aj keď sémanticky ide o veľmi podobné pojmy, v mnohom sa odlišujú.

Tieto služby sa kumulujú do centier za účelom zvýšiť efektivitu a kvalitu služieb ponúkaných občanom, rýchlosť konaní a aj zlepšiť rozhodovacie činnosť správnych orgánov a v neposlednom rade i ušetriť finančné prostriedky samospráv. Zdieľané služby v samospráve majú za cieľ zvýšiť efektivitu menších obcí, poprípade iných malých celkov, ktorých náklady na poskytovanie základných služieb svojim občanom nevytvárajú široký priestor na rozvoj služieb v obci. Tieto služby sú prvým krokom k zlepšeniu situácie v obciach, vďaka zdieľaniu nákladov a využitiu všetkých dostupných prostriedkov v čo najvyššej možnej miere.

Práve centrá zdieľaných služieb v sebe skrývajú potenciál úspor aj pre Slovenské obce, a to pri zachovaní vyššieho stupňa „suverenity“, nakoľko nedochádza k zlučovaniu obcí. Obec jednoducho „nakupuje“ služby či výkon kompetencií od spoločného dodávateľa, ktorý je, vzhľadom k väčšiemu počtu klientov – obcí, schopný znižovať svoje jednotkové náklady.

Pri zdieľaných službách je potrebné definovať veľkosť územia úspory z rozsahu. Zo sociologického hľadiska sa však obyvatelia obcí bránia „tvrdším“ formám medziobecnej spolupráce, ako je napríklad municipalizácia, preto je možné zdieľané služby považovať za medzistupeň pred budúcou municipalizáciou.⁶

Municipalizáciu považujeme za vyšší stupeň medziobecnej spolupráce, ktorá spravidla obsahuje prvky autoritatívneho nariadenia spolupráce. V prechodnom

⁵ Strikwerda, J. The Shared Service Centre: Change, Governance and Strategy.

⁶ Klobučník M., Bačík V., Matiašová M., Negatívne aspekty zlučovania obcí v rámci komunálnych reforiem – perspektíva na príklade Slovenskej republiky.

období sa zvyknú obce k spolupráci skôr motivovať. Ide o proces zlúčenia obcí pod existujúce väčšie obce alebo vytvorenie z malých obcí väčší administratívny celok.

Pre Slovenskú republiku, Českú republiku a Francúzsko je typická rozdrobenosť samosprávy, nízky počet obyvateľov v obciach a najväčší počet starostov a poslancov na obyvateľov. Municipalizácia sa v takých kontextoch usiluje zvýšiť počet obyvateľov na jednu administratívnu jednotku, zväčšiť územný rozsah územnej samosprávy ako aj znížiť počet zamestnancov a volených zástupcov na množstvo obyvateľov; v teórii majú všetky tieto zásahy viesť k úsporám.⁷ V minulosti prešli municipalizáciou viaceré štáty, napríklad Dánsko, Fínsko či Holandsko.⁸

Ako alternatívu k zlučovaniu obcí môžeme vnímať napríklad spoločné obecné úrady.⁹ Hlavným dôvodom, prečo sú spoločné obecné úrady považované za výhodné riešenie, je ich schopnosť umožniť efektívnejšiu správu menších obcí bez nutnosti ich zlúčenia. Tento prístup zachováva samostatnosť obcí a zároveň im poskytuje možnosť spoločne riešiť niektoré špecializované administratívne činnosti, ako je napríklad územné plánovanie alebo stavebný poriadok.

Výhody spoločných úradov spočívajú v znižovaní nákladov a efektívnejšom využívaní zdrojov, čo umožňuje obciam, ktoré by samostatne nemali dostatočné kapacity alebo odborníkov, lepšie poskytovať služby. Spoločné úrady tiež podporujú decentralizáciu, keďže nevyžadujú centralizované riešenia na vyššej úrovni a obce majú stále väčšiu kontrolu nad svojimi záležitosťami.

Obdobnú analýzu vykonali aj analytici Inštitútu finančnej politiky, zriadenom v štruktúre Ministerstva financií SR. Tí vo svojej analýze tvrdia, že sústredenie výkonu správy obcí do väčších celkov by mohlo priniesť významné finančné úspory a efektívnejší výkon verejnej správy. Podľa Inštitútu finančnej politiky je slovenská samospráva veľmi rozdrobená, čo vedie k neefektívnym výdavkom a nedostatku kapacít na vykonávanie všetkých kompetencií, najmä v menších obciach. Až 92 % obcí má menej ako 3 000 obyvateľov, pričom mnohé z nich minú viac ako polovicu

⁷ Niektoré z týchto opatrení nutne predpokladajú v slovenskom prostredí zmenu zákona, no niektoré sú realizovateľné aj pri súčasnom právnom nastavení. Napríklad už aj aplikáciou § 11 ods. 3 zákona o obecnom zriadení by sa mohol upraviť počet poslancov obecného zastupiteľstva z intervalu na stály počet bez zmeny kategórií obcí podľa veľkosti. Tento príklad ukazuje možné úspory iba pri minimálnej zmene zákona o obecnom zriadení, resp. úpravy počtu poslancov obecných zastupiteľstiev v mantineloch aktuálne platných právnych predpisov by umožnili znížiť ich počet na 15 000 zo súčasných cca 21 000, čo by predstavovalo nemalú úsporu zdrojov. Pozri: Spáč P., Sloboda D. Municipalizácia, volebný systém a možnosti participácie v miestnej samospráve na Slovensku.

⁸ Pre prehľad pozri metaštúdiu: Petkovšek, V., Hrovatin, N., & Pevcin, P. (2021). Local Public Services Delivery Mechanisms: A literature review.

⁹ Novák, M. Spoločné obecné úrady ako alternatíva k zlučovaniu obcí na Slovensku.

svojich výdavkov na administratívne náklady, čím zostáva menej prostriedkov na rozvoj a poskytovanie služieb.¹⁰

Jednou z alternatív navrhovaných inštitútom je vytvorenie spoločných obecných úradov, čo umožňuje menším obciam zdieľať administratívne a odborné kapacity bez straty kontroly nad rozhodovacím procesom. Takýto model môže priniesť úspory z rozsahu, zlepšiť kvalitu služieb a umožniť obciam lepšie využívať existujúce finančné zdroje. Analýza ukazuje, že koncentrácia správy obcí by mohla uvoľniť až 316 mil. eur ročne, ktoré by sa mohli investovať do rozvoja a kvalitnejších služieb.¹¹ Je teda zrejmé, že medziobecná spolupráca na báze spoločného výkonu právomocí efektívne napĺňa cieľ poskytovania kvalitných služieb obyvateľom, najmä v kontexte menších obcí s obmedzenými kapacitami.

Takýto model umožňuje obciam zdieľať administratívne a odborné kapacity, čím sa znižujú náklady na správu a zabezpečuje sa vyššia úroveň služieb. Zároveň táto spolupráca zachováva samostatnosť jednotlivých obcí, pričom im poskytuje väčšiu finančnú stabilitu a flexibilitu pri plnení ich zákonných povinností. Spoločné obecné úrady či zmluvy o spolupráci tak predstavujú nástroj na optimalizáciu výkonu verejnej správy bez potreby centralizácie alebo zlučovania obcí.

Optimálnemu škálovaniu medziobecnej spolupráce sa venujú napríklad Germà Bel a Mildred E. Warner. Ich vzorec opisuje, že pri spolupráci viacerých obcí agregovaním dopytu možno dosiahnuť nižšie priemerné náklady na služby, čo následne vedie k minimálnej cene a potenciálnemu zisku blahobytu pre zapojené obce.¹² Ďalej Joseph Drew, Dana McQuestin, Brian E. Dollery vo svojom článku opisujú schémy pomocou ktorých môžeme správne nastaviť škálovanie centier zdieľaných služieb alebo iných modelov spolupráce medzi obcami.¹³

Na Slovensku sa medziobecnou spolupráci venoval napríklad Kozovský.¹⁴ Jeho analýza vysvetľuje výhody spolupráce ako zjednotenie materiálneho a personálneho zabezpečenia obce alebo spoločný postup v kultúrnych, hospodárskych otázkach a nevýhody ako napríklad prehlasovanie obcí v združenej jednotke spolupráce obcí. V českom prostredí vidíme nachádzame tému riešenú u Fischera a Mazoucha v kontexte úspor z rozsahu a znižovania administratívnej záťaže pri zlučovaní škôl.¹⁵

¹⁰ Černěňko, T., Havran, P. a Kubala, J. Skrytý poklad v samospráve. Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach.

¹¹ Ibid.

¹² Bel, G., & Warner, M. E. Inter-Municipal Cooperation And Costs: Expectations And Evidence.

¹³ Drew, J., McQuestin, D., & Dollery, B. E. (2019). Good to share? The pecuniary implications of moving to shared service production for local government services.

¹⁴ Dušan Kozovský. Právo pre ROPO a obce. (2010) Analýza a priestorové aspekty medziobecnej spolupráce na Slovensku.

¹⁵ Fischer, J., Mazouch, P. Společenství obcí: potenciální úspory z rozsahu a dopad na snížení administrativní zátěže ředitelů škol.

Ide o opatrenie, ktoré sa v súčasnosti v Českej republike zavádza s cieľom dosiahnuť vyššiu efektivitu školskej správy.¹⁶

V zahraničí sa medziobecnej spolupráci venovali napríklad holandskí autori Pieter-Jan Klok, Marcel Boogers, Bas Denters a Maurits Sanders, ktorí ozrejmili fungovanie medziobecnej spolupráce v Holandsku.¹⁷

Pri riešení problému kolektívneho konania sme využili publikáciu od Bel, G., Bischoff, I., Bláka, S., Casula, M., Lysek, J., Swianiewicz, P., Tavares, A. F., & Voorn, B. Tento článok porovnáva modely spolupráce medzi rôznymi štátmi Európy. Najvyššiu efektivitu model medziobecnej spolupráce identifikovali v Španielsku a Českej republike kvôli malému počtu obyvateľov na obec.¹⁸ Efektivitou medziobecnej spolupráce sa zaoberali aj Muraok, T. a Avellaneda, C. N.¹⁹ Jacobsen, D. I., a Kiland, C. uvádzajú, že kľúčové faktory pre efektívnu medziobecnú spoluprácu sú najmä stabilné financovanie, sústredenie sa na hlavné ciele spolupráce a vysoká dôvera medzi jednotlivými osobami medziobecnej spolupráce.²⁰

Návrh klasifikácie medziobecnej spolupráce

Pre určenie klasifikácie medziobecnej spolupráce sme si určili klasifikáciu podľa nasledovných právno-ekonomických kritérií. V prvom rade sa dívame na právny základ spolupráce, konkrétne hodnotíme, či ide o zmluvný základ, zákonný základ, resp. iný podzákonný základ. V legislatíve je potrebné identifikovať právne základy pre možnú spoluprácu. Typicky však pôjde o kombináciu faktorov a kritérií, resp. môže pre niektoré formy spolupráce zákon vytvoriť základ, ktoré sa vykonávajú až podpisom zmluvy a pod.

Medziobecnú spoluprácu tak možno podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení vyčleniť na tri základné zákonné kategórie. Prvou je podľa § 20a ods. 1 zákona zmluva o spolupráci. Ďalej podľa § 20a ods. 3 môže ísť o vytvorenie spoločnej úradovne a podľa § 20b vytvorenie združenia obcí.

Obce sa počas svojho výkonu stretávajú s rôznymi problémami pri riadení a financovaní ich zákonom stanovených úloh. Práve pre tento účel zákonodarca vytvoril možnosť pre obce uzatvoriť podľa § 20a tohto zákona zmluvu na uskutočnenie konkrétnych úloh alebo činností. Táto zmluva má verejnoprávny

¹⁶ Pozri napr.: Mačí, J. Třetina obecních škol se má sloučit nebo zanikne.

¹⁷ Klok, P.J., Boogers, M., Denters, B., Sanders, M. Inter-municipal Cooperation in the Netherlands.

¹⁸ Bel, G., Bischoff, I., Bláka, S., Casula, M., Lysek, J., Swianiewicz, P., Tavares, A. F., & Voorn, B. (2022). Styles of inter-municipal cooperation and the multiple principal problem: a comparative analysis of European Economic Area countries.

¹⁹ Muraoka, T., & Avellaneda, C. N. Do the Networks of Inter-Municipal Cooperation Enhance Local Government Performance?.

²⁰ Jacobsen, D. I., & Kiland, C. Success With a Bitter Aftertaste: Success Factors in Inter-Municipal Cooperation. In: Scandinavian Journal of Public Administration.

charakter, je to práve z dôvodu, že jej účelom je napĺňanie verejnoprávnych úloh.²¹ Osobitným typom je zmluva o zriadení spoločnej úradovne. Práve táto právna rovina umožňuje vytvárať obciam spoločné úradovne, ktoré z ekonomického hľadiska zvyšujú efektívnosť vykonávania zákonom zverených úloh a právomocí.

V súčasnosti obce najviac využívajú tieto služby za určitý poplatok (ktorý je dohodnutý na zmluvnom základe) práve pri komplikovanom prenesenom výkone štátnej správy (ako je napríklad stavebný úsek), avšak trendom je ich využívanie aj pri originárnych právomociach obcí.²² Ministerstvo vnútra má na svojej stránke zverejnený zoznam spoločných obecných úradovní aj oblastí, v ktorých sa vykonávajú právomoci, pričom je v súčasnosti 106 spoločných obecných úradovní.²³ Zákon teda dáva právny rámec na fungovanie zdieľaných obecných úradov či poskytovanie služieb inými úradmi na zmluvnom základe. Takéto opatrenie predstavuje jemné opatrenie oproti závažnejšiemu, ako je rušenie a zlučovanie obcí. Spoločné obecné úrady začali vznikať ešte v roku 2005 kvôli prenosu kompetencií na základe agendy obce v rámci decentralizačných trendov prebiehajúcej reformy verejnej správy.

Druhým kritériom je miera dobrovoľnosti medziobecnej spolupráce. Vnímame, že je možné ponechať spoluprácu na inherentnú motiváciu aktérov; obce sa slobodne rozhodnú, že chcú spolupracovať a do akej miery. Alternatívne je možné dobrovoľnosť indukovať rôznymi motivačnými mechanizmami (napr. pri spolupráci dostanú samosprávy viac prostriedkov alebo získajú prístup k zdrojom, ktoré by inak nezískali). Napokon môže ísť o povinnú spoluprácu, kedy je samosprávam uložená povinnosť spolupracovať, avšak je možné, že pri tomto kritériu pôjde o spektrum možností.

Vhodným príkladom pre dobrovoľnú, ekonomicky motivovanú medziobecnú spoluprácu je príležitostné spoločné verejné obstarávanie, upravené v § 16 zákona č. 343/2015 Z. z o verejnom obstarávaní. Zákonodarca označil tento model ako príležitostný, nakoľko zákon nepredpokladá vytvorenie spoločnej entity obstarávateľa. Medzi výhody spoločného verejného obstarávania patria najmä znížené administratívne náklady, nakoľko sa pripravuje jedno verejné obstarávanie pre viacerých verejných obstarávateľov – obce, a taktiež je predpoklad, že verejní obstarávatelia dosiahnu výraznejšiu zľavu z vyššieho obstarávaného množstva tovaru či služby.

²¹ Tekeli, J., Hoffmann, M., a Tomaš, L. Zákon o obecnom zriadení – komentár. 2. vydanie.

²² Spoločné úradovne sa osvedčili. [online] [cit. 23.10.2024]. Dostupné na: <https://presov.korzar.sme.sk/c/22643669/spolocne-uradovne-sa-osvedcili-stat-vsak-nepreplaca-vsetko-co-by-mal.html>.

²³ Zoznam dostupný na stránke MinV. [online] [cit. 23.10.2024]. Dostupné na: https://www.minv.sk/?prehlad_SOU

Toto príležitostné verejné obstarávanie sa hodí najmä na generické tovary, ktoré nevyžadujú veľkú mieru špecifikácie zo strany verejného obstarávateľa a je teda veľký predpoklad, že dodaný tovar bude vyhovovať širokému množstvu obstarávateľov. Klasickým príkladom sú energie (elektrina, plyn), či pohonné hmoty. V tomto roku spustilo viacero členom Únie miest Slovenska príležitostné spoločné verejné obstarávanie zemného plynu a elektriny, od čoho si sľubujú významné úspory z rozsahu.²⁴

Tretím kritériom je ekonomický model fungovania. V tomto kritériu ide o viacero možností, ktoré nemožno vopred jasne klasifikovať, avšak uvažujeme napríklad o nasledovných modeloch: (i) jedna obec sa pridá do služby druhej obce a kupuje si ju, či poskytuje na ňu zdroje na nákladovej báze alebo s maržou; (ii) obce spoločne zriadia model spolupráce (napr. vznik tretej osoby – centrum zdieľaných služieb)²⁵; (iii) spoločné verejné obstarávanie; (iv) voľnejšie formy spolupráce cez zmluvy – nemusia mať povahu dodanej služby.

V roku 2023 sa na Slovensku vyhlásila výzva financovaná z Plánu obnovy a odolnosti na vytváranie centier zdieľaných služieb pre menšie obce v menej rozvinutých regiónoch, ktorá bola vzápätí pre neúspech zrušená v roku 2024. Výzva bola adresovaná obciam patriacim do tzv. optimálneho správneho obvodu, ktoré sú zmluvnou stranou zmluvy o zriadení spoločného obecného úradu s obcami spadajúcimi pod príslušný optimálny správny obvod, a to v zmysle prílohy predmetnej zrušenej výzvy.²⁶ Vzor zmluvy obsahuje aj návrh rozdelenia práv a povinností zmluvných strán.

Alternatívnym prístupom môže byť aj zriadenie samostatnej právnickej osoby, ktorá bude na zmluvnom základe poskytovať služby buď zakladateľom alebo zriaďovateľovi a tretím stranám – iným obciam.²⁷ Hoci nejde vyslovene o centrum zdieľaných služieb medzi obcami, Bratislavské centrum služieb (BCS) je prvou mestskou organizáciou na Slovensku, ktorá ponúka zdieľanie podporných činností

²⁴ Pozri: Aktuality. Mestá znížia svoje výdavky spoločným verejným obstarávaním elektriny a plynu. 2024. <https://www.aktuality.sk/clanok/gqhtBWX/mesta-znizia-svoje-vydavky-spolocnym-verejnym-obstaravanim-elektliny-a-plynu/>. Pozri vyhlásené verejné obstarávania: <https://www.uvo.gov.sk/vestnik-a-registre/vestnik/oznamenie/detail/1309930?cHash=c8doeb5fa6e161af99964a091dc129ec>; <https://www.uvo.gov.sk/vestnik-a-registre/vestnik/oznamenie/detail/1310509?cHash=20afo3b81cd53beefcbcb452c498ad70>.

²⁵ Ide o jednoduché binárne kritérium, či nám vzniká alebo nevzniká nová právnická osoba.

²⁶ Pozri: <https://www.minv.sk/?Vyzvy-POO>.

²⁷ Na štátnej úrovni sú známym príkladom Automobilové opravovne Ministerstva vnútra SR. Zakladateľom a jediným akcionárom je Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Automobilové opravovne sa zaoberajú opravou osobných a nákladných vozidiel pre policajný zbor, hasičský zbor a záchranný zbor, štátne orgány a iné inštitúcie. Automobilové opravovne Ministerstvá vnútra poskytujú aj občanom.

naprieč rozpočtovými a príspevkovými organizáciami v zriaďovacej pôsobnosti hlavného mesta. BCS je príspevkovou organizáciou hlavného mesta podľa § 21 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Hlavným predmetom činnosti BCS sú činnosti ako napríklad verejné obstarávanie, komunikácia a marketing, ekonomické a účtovné služby, IT služby, administratívne a iné podporné činnosti.²⁸

Ďalej je možné klasifikovať medziobecnú spoluprácu na základe oblastí pôsobenia či kompetencií – či ide o originálny alebo prenesený výkon kompetencií. Voľnejším, kvalitatívnym kritériom je riešenie modelov spolupráce (governance). Konkrétne tu môžeme hodnotiť, kto má aké práva v systéme spolupráce, kto koho ako nominuje a pod.²⁹ V tejto časti uvádzame príkladnú klasifikáciu vybraných modelov medziobecnej spolupráce na Slovensku.

Model spolupráce	Spoločné obecné úrady
Právny základ	§ 20a ods. 3 zákona o obecnom zriadení
Dobrovoľnosť	dobrovoľné
Ekonomický model	ušetrenie zdrojov pri centralizácii; zníženie personálnych nákladov; zvýšenie odbornosti a kvalifikácie; zabezpečenie špecializácie na vybrané úseky
Objekt pôsobenia	rôzna (hlavne výkon právomocí obcí, typické sú napríklad spoločné stavebné úrady podľa § 117 ods. 2 stavebného zákona)
Subjektivita	nevzniká nová právnická osoba; centrálny úrad preberá právomoci ostatných participujúcich obcí
Správa	na základe zmluvy podľa § 20 a ods. 3 zákona o obecnom zriadení

²⁸ Pozri: <https://bcs.bratislava.sk>.

²⁹ Napr. ak je zriadený spoločný úrad, ako je riešená otázka personálneho obsadenia, úhrady nákladov a pod. Ak ide o obchodnú spoločnosť založenú viacerými obcami, ako je riešená otázka podielov a celej správy tejto obchodnej spoločnosti (corporate governance)?

Model spolupráce	Bratislavské centrum služieb
Právny základ	príspevková organizácia podľa § 21 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a § 11 ods. 5 písm. i) zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Bratislava
Dobrovoľnosť	semimandatórne
Ekonomický model	poskytovanie podporných činností ostatných rozpočtovým a príspevkovým organizáciám hlavného mesta na nákladovej báze
Objekt pôsobenia	rôzne podporné činnosti, spravidla mimo hlavných činností iných rozpočtových a príspevkových organizácií hlavného mesta
Subjektivita	vzniká nová právnická osoba
Správa	kontrola zo strany mestského zastupiteľstva HM BA; medzi BCS a ostatnými rozpočtovými a príspevkovými organizáciami hlavného mesta sa uzatvárajú servisné zmluvy
Model spolupráce	Automobilové opravovne Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, a.s.
Právny základ	obchodná spoločnosť
Dobrovoľnosť	dobrovoľné
Ekonomický model	zmluva, služby pre vozový park štátu; extra tarifa pre štandardných zákazníkov
Objekt pôsobenia	údržba vozidiel
Subjektivita	vzniká nová právnická osoba

Správa	100% akcionár štát; ostatní zákazníci cez zmluvy / objednávky
Model spolupráce	Spoločné verejné obstarávanie
Právny základ	zákon o verejnom obstarávaní podľa § 16 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní
Dobrovoľnosť	dobrovoľné
Ekonomický model	ušetrenie finančných prostriedkov pomocou zľavy z množstva a zdieľanie kapacít na zabezpečenie verejného obstarávania
Objekt pôsobenia	rôzne verejné obstarávania
Subjektivita	nevzniká nová právnická osoba
Správa	na základe zmluvy o spoločnom príležitostnom verejnom obstarávaní

Záver

V príspevku sme prezentovali základnú klasifikáciu medziobecnej spolupráce a príklady praxe na Slovensku. Niektoré modely spolupráce nie sú na Slovensku zvlášť využívané, resp. sa len pilotujú; osobitne príležitostné spoločné verejné obstarávanie so sebou prináša prísľub významnejších úspor, no zatiaľ má len jednu významnejšiu lastovičku, ktorej výsledky ešte nie sú známe (ÚMS 2024). Z literatúry vyplýva, že preferovanými modelmi medziobecnej spolupráce majú byť v prvom rade inherentne motivujúce modely, kedy samosprávy samé identifikujú benefity vyplývajúce zo spolupráce; až potom možno uvažovať o tvrdších, reformnejších modeloch spolupráce (municipalizácia).

Zoznam použitej literatúry

1. AKTUALITY. Mestá znížia svoje výdavky spoločným verejným obstarávaním elektriny a plynu. 2024. [online] [cit. 18.10.2024]. <https://www.aktuality.sk/clanok/gqhtBWX/mesta-znizia-svoje-vydavky-spolocnym-verejnym-obstaravanim-elektriny-a-plynu/>.
2. AZUD, J., PĽAVÁKOVÁ, L., BARTOŠ, P. Zákon o verejnom obstarávaní. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2019, [cit.18.10.2024], ISBN 978-80-89603-75-6.

3. BEL, G., a WARNER, M. E. *Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence*. In: *Public Administration*. Roč. 93, Issue 1, 2014, s. 52–67. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1111/padm.12104>.
4. BEL, G., BISCHOFF, I., BLÁKA, S., CASULA, M., LYSEK, J., SWIANIEWICZ, P., TAVARES, A. F., & VOORN, B. Styles of inter-municipal cooperation and the multiple principal problem: a comparative analysis of European Economic Area countries. V *Local Government Studies* (Roč. 49, Issue 2, s. 422–445). Informa UK Limited. 2022. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2041416>.
5. ČERNĚNKO, T., HAVRAN, P. A KUBALA, J. Skrytý poklad v samosprávě. Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach. [online] . Bratislava: Ministerstvo financií Slovenskej republiky, Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave. Jún 2017. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/19968/70/Skryty-poklad-samosprave.pdf>.
6. DALE-CLOUGH, L. *Public Procurement of Innovation and Local Authority Procurement: Procurement Modes and Framework Conditions in Three European Cities*. In: *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. Roč. 28, Issue 3, 2015, s. 220–242. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1080/13511610.2015.1012709>.
7. DREW, J., MCQUESTIN, D., & DOLLERY, B. E. *Good to Share? The Pecuniary Implications of Moving to Shared Service Production for Local Government Services*. In: *Public Administration*. Roč. 97, Issue 1, 2019, s. 132–146. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1111/padm.12449>.
8. FISCHER, J., MAZOUCH, P. Společenství obcí: potenciální úspory z rozsahu a dopad na snížení administrativní zátěže ředitelů škol. Praha, Nakladatelství Oeconomica, 2022.
9. JACOBSEN, D. I., a KILAND, C. *Success With a Bitter Aftertaste: Success Factors in Inter-Municipal Cooperation*. In: *Scandinavian Journal of Public Administration*. Roč. 21, Issue 4, 2017, s. 53–76. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://doi.org/10.58235/sjpa.v21i4.11491>.
10. JANSSEN, W. A., & STUIJTS, M. A. J. *Centralised Procurement in the Netherlands: A Mixture of Procurement Autonomy, Decentralisation and Diversified Collaborative Purchasing*. In: *Centralising Public Procurement*. Edward Elgar Publishing, 2021. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://doi.org/10.4337/9781800370418.00021>.
11. JANSSEN, M., JOHA, A., & WEERAKKODY, V. *Exploring Relationships of Shared Service Arrangements in Local Government*. In: *Transforming Government: People, Process and Policy*. Roč. 1, Issue 3, 2007, s. 271–284. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1108/17506160710778103>.

12. KLOBUČNÍK M., BAČÍK V., MATIAŠOVÁ M., Negatívne aspekty zlučovania obcí v rámci komunálnych reforiem – perspektíva na príklade Slovenskej republiky s.448-481. IN Sociológia 2018, Vol. 50 [online]. [s.n.]: Katedra humánnej geografie a demografie, PriF UK, 2018 [cit.18.10.2024] Dostupné na: http://www.sodbtn.sk/bacik/stiahnutie/kbmf_sociologia_2018.pdf.
13. KLOK, P. J., BOOGERS, M., DENTERS, B., & SANDERS, M. *Inter-Municipal Cooperation in the Netherlands*. In: *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Palgrave Macmillan, Cham, 2018. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://doi.org/10.1007/978-3-319-62819-6_8.
14. KOZOVSKÝ, D. Právo pre ROPO a obce. (2010) Analýza a priestorové aspekty medziobecnej spolupráce na Slovensku. Vydanie 7/2010. <https://www.ropoaoobce.sk/sk/casopis/pravo-pre-ropo-a-obce/analyza-a-priestorove-aspekty-medziobecnej-spoluprace-na-slovensku.m-1067.html>.
15. LUKA, D., & MODREGO, F. *Stronger Together? Assessing the Causal Effect of Inter-Municipal Cooperation on the Efficiency of Small Italian Municipalities*. In: *Journal of Regional Science*. Roč. 61, Issue 1, 2020, s. 261–293. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1111/jors.12509>.
16. MAČÍ, J. Třetina obecních škol se má sloučit nebo zanikne. Seznam.cz, 2024. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/kampus-tretina-obecnich-skol-se-ma-sloucit-261920>.
17. MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. *Národný program reforiem 2024 (ale aj opakovane predtým)*. 2024. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/narodny-program-reforiem/narodny-program-reforiem.html>.
18. MURAOKA, T., & AVELLANEDA, C. N. *Do the Networks of Inter-Municipal Cooperation Enhance Local Government Performance?* In: *Local Government Studies*. Roč. 47, Issue 4, 2021, s. 616–636. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1869545>.
19. MURRAY, J. G., RENTELL, P. G., & GEERE, D. *Procurement as a Shared Service in English Local Government*. In: *International Journal of Public Sector Management*, 21(5), 2008, s. 540–555. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1108/09513550810885822>.
20. NOVÁK, M. Spoločné obecné úrady ako alternatíva k zlučovaniu obcí na Slovensku. In: *Publicy 2021 II*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2021, s. 203-215.
21. PETKOVŠEK, V., HROVATIN, N., & PEVCIN, P. (2021). Local Public Services Delivery Mechanisms: A literature review. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 19(1), 39–64. <https://doi.org/10.4335/19.1.39-64>(2021).

22. ROBAOBOCE. *Analýza a priestorové aspekty medziobecnej spolupráce na Slovensku*. Ropoaobce, 2010. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://www.ropoaobce.sk/sk/casopis/pravo-pre-ropo-a-obce/analyza-a-priestorove-aspekty-medziobecnej-spoluprace-na-slovensku.m-1067.html>.
23. SALO, B. C. *A Shared Service Centre for Municipalities in the Overberg* (By J. Müller). 2009. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://scholar.sun.ac.za/server/api/core/bitstreams/bc424b7d-7078-424e-bb9c-e6e4dfcob835/content>.
24. SPÁČ P., SLOBODA D. *Municipalizácia, volebný systém a možnosti participácie v miestnej samospráve na Slovensku* [online] Piešťany, Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o. Piešťany, 2014 [cit. 19.10.2024] Dostupné na: https://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/studia_spac-sloboda_2014.pdf.
25. STRIKWERDA, J. *The Shared Service Centre: Change, Governance and Strategy*. 2006. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://www.researchgate.net/profile/J-Strikwerda/publication/228411106_The_Shared_Service_Centre_Change_Governance_and_Strategy/links/53dfa1290cf2aede4b491823/The-Shared-Service-Centre-Change-Governance-and-Strategy.pdf.
26. TEKELI, J., HOFFMANN, M., & TOMAŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení – komentár*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021.
27. ÚRAD VLÁDY SR. *Návod na úspešné Slovensko: Bližšie k občanom. Pokračovanie decentralizácie posilní potenciál i stabilitu Slovenska a všetkých jeho regiónov*. 2023. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://komunal.eu/images/2023/Pokracovanie_decentralizacie.pdf.
28. VIKTOR NIŽŇANSKÝ, JURAJ KARPIŠ, JÁN MARUŠINEC, JANA ČERVENÁKOVÁ. *Zmena financovania územnej samosprávy*. ÚMS, 2023. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://komunal.eu/images/2023/Zmena_financovania_2023.pdf.

Kontaktné údaje

Mgr. Ján Mazúr, PhD.
Katedra finančného práva
Jan.mazur@flaw.uniba.sk

Mgr. Marián Ruňanin
Katedra teórie práva a filozofie práva
Marian.runanin@flaw.uniba.sk

Bc. Peter Tazberík
Tazberik3@uniba.sk

HODNOTENIE VPLYVOV PROTI-PANDEMICKEJ FINANČNO-PRÁVNEJ LEGISLATÍVY¹

IMPACT ASSESSMENT OF ANTI-PANDEMIC FINANCIAL LEGISLATION

Ján Mazúr², Marián Ruňanin¹

Abstrakt: Pandémia Covid-19, ako aj iné krízové situácie, viedla k prijatiu množstva právnych predpisov, ktoré mali zmierňovať dopad pandémie. Takáto legislatíva musela byť prijímaná narýchlo a často bez odborných konzultácií a podkladov, čo reflektovalo existujúcu mieru rizika a neistoty. V článku sa pozeráme na spôsoby hodnotenia vplyvov legislatívy počas pandémie, a to najmä pohľadom na zákon o mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti, s cieľom zistiť, do akej miery sa vykonávalo ex-ante a ex-post hodnotenie vplyvov. Replikáciou upravenej metodológie z poľského kontextu zisťujeme, že ex-ante hodnotenie vplyvov bolo vykonávané prevažne formalisticky, ak vôbec, a ex-post hodnotenie vplyvov nebolo vykonané v kontexte pandemickej legislatívy vo finančnej oblasti vôbec. V závere navrhujeme skvalitniť hodnotenie vplyvov s cieľom zlepšiť transparentnosť legislatívneho procesu, skvalitniť legislatívne prostredie a zvýšiť možnosť vyvodzovania zodpovednosti.

Kľúčové slová: hodnotenie vplyvov, mimoriadna situácia, finančné právo, dobrá správa vecí verejných, zodpovednosť

Abstract: The Covid-19 pandemic, as well as other crisis situations, has led to the adoption of a number of laws designed to mitigate the impact of the pandemic. This legislation is based on the principles of the law and the fact that it is controlled by the children, which reflects the existence of the elements. In this article we look at the ways in which the impact of legislation during the pandemic was assessed, in particular by looking at the Financial Emergency Measures Act, to see to what extent ex-ante and ex-post impact assessment was carried out. Replicating the adapted methodology from the Polish context, we find that ex-ante impact assessment was conducted in a largely formalistic

¹ Tento príspevok bol podporený v rámci projektu VEGA č. 1/0212/23 - Finančné inovácie ako determinant súčasnej a anticipovanej regulácie na finančnom trhu (výzvy a riziká).

² Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

manner, if at all, and ex-post impact assessment was not conducted in the context of pandemic legislation in the financial sphere at all. In conclusion, we propose to improve the quality of impact assessment to improve the transparency of the legislative process, to improve the legislative environment and to increase the possibility of accountability.

Key words: impact assessment, emergency situation, financial law, good governance, accountability

Úvod

Počas pandémie Covid-19 nastala v spoločnosti a ekonomike mimoriadna situácia, ktorá si vyžiadala mimoriadnu reakciu zo strany štátu. Štát, primárne prostredníctvom politických orgánov, reagoval pod časovým aj politickým tlakom, pričom dochádzalo k testovaniu ústavnej aj reálnej kapacity štátu udržiavať verejný poriadok a spoločnosť v chode. Množstvo opatrení, ktoré sa prijalo počas pandémie, predstavovali riadenie rizík, ktoré má nutne svoje náklady a často nemusí mať zreteľné benefity (odvrátenie či zníženie rizík, prípadne distribúcia rizík). Tento príspevok sa preto nepokúša hodnotiť či argumentovať v prospech či neprospech toho či iného opatrenia prijatého počas pandémie.

Naopak uznávame, že kľúčovým východiskom tvorby politík všeobecne je neistota ohľadom budúcnosti, čo je zosilnené práve v období globálnej krízy. Ak však chýba pri tvorbe politík (opatrení) základné hodnotenie vplyvov týchto politík, osobitne tých prijímaných v skrátrenom legislatívnom konaní, považujeme to za systémový nedostatok, ktorý môže viesť k významným nedostatkom v právnom systéme, vrátane hospodárskych či sociálnych škôd. Z tohto dôvodu je hlavným cieľom tohto článku preskúmať legislatívu vo finančnej oblasti prijatú počas pandémie Covid-19 na Slovensku s ohľadom na kľúčový parameter, a síce či došlo alebo nedošlo k hodnoteniu vplyvov (tzv. „regulatory impact assessment“, ďalej len „RIA“), či už ex ante alebo ex post.

RIA predstavuje legislatívny nástroj pre prípravu kvalitnejšej legislatívy. V legislatívnej praxi existuje v podobe dôvodových správ návrhov zákonov, ktoré obsahujú zdôvodnenie prijímanej legislatívy či analýzu vplyvov legislatívy na rôzne sféry, ako napríklad rozpočet verejnej správy, životné prostredie, rodinu alebo podnikateľské prostredie. RIA sa stala bežnou súčasťou legislatívneho procesu v moderných demokraciách, vrátane Slovenska.

Avšak aj samotný proces RIA nemusí byť vždy univerzálne použiteľný. Napríklad počas pandémie Covid-19 mohol byť proces RIA nižšej kvality z dôvodu potreby rýchlejšieho prijímania legislatívy. V článku sa zameriavame na procesy RIA v jednom z najdôležitejších zákonov v oblasti finančného práva prijatého počas trvania

pandémie Covid-19. Pomocou špecifickej metódy, prevzatej z poľského kontextu a adaptovanej na pomery na Slovensku, analyzujeme tento zákon a jeho novely, pričom sa snažíme dopátrať k problematickým častiam RIA.

Príspevok je štruktúrovaný nasledovne. V prvej časti prezentujeme doktrínálne poňatie pojmu RIA, jeho aplikáciu v medzinárodnom kontexte a na Slovensku. V druhej časti prezentujeme metodológiu výskumu aplikovanú na slovenský kontext a výskumné zistenia. V závere stručne diskutujeme tieto zistenia a prezentujeme návrhy na skvalitnenie zisťovania vplyvov.

Regulatory Impact Assessment

Úloha legislatívcov a zákonodarcu je pripravovať legislatívu, ktorá má reagovať na nejakú situáciu, ktorá už nastala alebo má pôsobiť pro-futuro. Nesprávne pripravená legislatíva môže dokonca spôsobiť negatívne následky, ktoré prevažujú pozitíva. Z historického hľadiska a najmä v angloamerickej právnej tradícii sa začali vytvárať inštitúty, ktoré sa označujú ako „Regulatory Impact Assessment“ alebo v skratke RIA. Je to analytický nástroj na analýzu pripravovanej či už schválenej legislatívy, pričom jej využitie je široké a poskytuje možnosti pre zákonodarcu na čo najlepšie nastavenie danej regulácie a posúdenie a zohľadnenie vplyvov na najrôznejšie spoločenské záujmy.

Spočiatku RIA slúžila skôr na analýzu dopadov na podnikateľské prostredie, či najčastejšie na verejný rozpočet.³ Pôvodne RIA slúžila, najmä v Spojených štátoch amerických, na analýzu dopadov sekundárnej legislatívy orgánov s preneseným výkonom moci (čiže rôzne federálne či štátne agentúry), pričom dodnes nie je súčasťou analýzy primárnej legislatívy. To neplatí na úrovni Európskej únie.⁴ RIA postupne presahovala aj do priestoru kontinentálneho práva, pričom najlepším dôkazom je činnosť Európskej komisie, ktorá v rámci svojej agendy lepšej a kvalitnejšej regulácie vydala odporúčania RIA pre orgány Európskej komisie.⁵

Predtým, než sa budeme venovať konkrétnej problematike RIA, je potrebné si ju zdefinovať. Na to, aby mohla byť legislatíva alebo regulácia označená ako dobrá, je potrebné aby splnila atribúty efektívnosti a dostatočnosti. Efektívna je taká, ktorá naplní stanovené ciele, a dostatočná taká, ktorá má čo najnižšie náklady či už na ekonomiku alebo verejný rozpočet.⁶ Práve z týchto dôvodov je potrebné analyzovať jednotlivé dopady, ktoré môže daná legislatíva spôsobiť.

³ DUNLOP, C. A., a RADAELLI, C. M. *Handbook of Regulatory Impact Assessment*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 1.

⁴ Tamtiež, s. 3.

⁵ Impact Assessments. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en.

⁶ KIRKPATRICK, C., a PARKER, D. (eds.). *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007, s. 2.

OECD uvádza, že na to, aby vlády mohli produkovať kvalitnú a efektívnu legislatívu, je dôležité, aby tieto vlády mali čo najlepšie odporúčania a dôkazy resp. fakty, ktoré sú k dispozícii.⁷ Súvisí to najmä s tým, že RIA má byť nástrojom a zároveň procesom pre vládnych predstaviteľov a tvorcov politik na vytvorenie predpokladov pre prípravu čo najlepšej legislatívy na naplnenie verejného záujmu. Ako nástroj má RIA systematicky analyzovať potenciálne dopady vládnych rozhodnutí pri hodnotení nákladov a benefitov daných rozhodnutí. Ako nástroj podporujúci rozhodovanie RIA systematicky skúma možné dopady vládnych opatrení tým, že kladie otázky o nákladoch a prínosoch; ako efektívne bude opatrenie pri dosahovaní svojich politických cieľov a či existujú lepšie alternatívne prístupy, ktoré môžu vlády využiť. Ako rozhodovací proces je RIA integrovaná so systémami konzultácií, tvorby politik a tvorby právnych predpisov v rámci vlády, aby poskytovala informácie ex-ante o očakávaných účinkoch regulačných návrhov v čase a v takej forme, aby ich mohli vládni činitelia použiť, a tiež ex post na pomoc vládam pri hodnotení existujúcich regulácií.⁸ Správne vykonaná RIA systematicky hodnotí vplyvy, ktoré vznikajú alebo môžu vzniknúť z vládnych regulácií, a tieto informácie následne poskytuje zákonodarcovi.

Zároveň RIA zahŕňa verejnú konzultáciu, aby identifikovala a kvantifikovala prínosy a náklady, čím môže zvýšiť transparentnosť vládnych rozhodnutí. RIA môže tiež podporiť zodpovednosť vlády tým, že poskytne prehľad o informáciách použitých pri rozhodovaní a preukáže, ako regulácia ovplyvní spoločnosť. Výsledkom by malo byť zlepšenie a väčšia konzistentnosť regulačného prostredia pre výrobcov aj spotrebiteľov. Napriek tomu je dôležité si uvedomiť, že aj keď je RIA efektívne vykonaná, nenahrádza samotný proces rozhodovania.⁹

OECD považuje RIA za dôležitý nástroj, ktorý sa rozhodla organizácia sledovať a vydávať k nemu odporúčania (z roku 1995, 1997, 2002 alebo aj 2005). OECD konštatuje, že v rámci RIA došlo k viacerým zmenám od prvopočiatkov z roku 1997. Napríklad uvádza, že RIA je dnes neoddeliteľnou súčasťou stratégie riadenia regulácií vo všetkých vládach krajín OECD. Ako integrovaný systémový postup sa stala jedným z najrozšírenejších nástrojov na zlepšovanie kvality regulačného rozhodovania.

So šírením RIA rastie aj potreba získavania informácií o tom, ako vylepšiť navrhovanie systémov na realizáciu RIA. Mnohé krajiny už majú dlhoročné skúsenosti s praktickým uplatňovaním RIA, zatiaľ čo iné sú ešte len v počiatočných fázach

⁷ *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*. OECD Publishing, 2009. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en, s. 12.

⁸ Tamtiež.

⁹ KIRKPATRICK, C., a PARKER, D. (eds.). *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007, s. 3.

implementácie svojich RIA systémov. Prístupy jednotlivých krajín k týmto systémom sú rôznorodé.¹⁰ Podľa OECD väčšina krajín začala s posudzovaním vplyvov na rozpočet verejnej správy. Aj na Slovensku sa začala RIA uplatňovať v dôsledku ambície skvalitňovať podnikateľské prostredie; Slovenská republika sa rozhodla prijať záväzok k lepšej regulácii schválením uznesenia vlády SR č. 833/2007 a schválením akčného programu znižovania administratívneho zaťaženia podnikania v Slovenskej republike v rokoch 2007 – 2012.¹¹

OECD v rámci svojich odporúčaní eviduje aj nedostatky v rámci RIA, medzi nimi uvádza napríklad to, že RIA nemusí dosiahnuť v plnej miere praktický vplyv na tvorbu politík, pretože nie je dostatočne integrovaná do rozhodovacieho procesu.¹² V tejto otázke existuje diskusia ohľadom konfliktu medzi politickým rozhodovaním a RIA procesom. Proces hodnotenia dopadov regulácií (RIA) predstavuje značné nároky na zdroje a prebieha v komplikovanom politickom prostredí plnom protichodných záujmov. Hlavným východiskom je, že tvorba politík je vždy politický proces, ktorý sa len zriedka plne zhoduje s racionálnym a dôkazovo podloženým rozhodovaním, na ktorom je založený RIA. Politické rozhodovanie sa odohráva v kontexte neustále sa meniacej dynamiky hodnôt a záujmov jednotlivcov a skupín, pričom často vedie ku konfliktom, najmä keď ide o obmedzené zdroje. Dosiahnutie dohody o reguláciách preto obvykle závisí od série kompromisov medzi zúčastnenými stranami. Tieto kompromisy, ktoré formujú regulácie, často neobstoja pri prísnej analýze podľa kritérií RIA, pretože RIA neposudzuje politické kompromisy, ale skôr hodnotí ich ekonomickú efektívnosť. Výsledkom je, že ministri a vysokí úradníci môžu mať pochybnosti o prínosoch RIA, čo vedie k rôznej miere politickej podpory pre tento proces. Problém sa vyostčuje vtedy, keď je ministerstvo konfrontované s negatívnym hodnotením RIA, čo vytvára konflikt záujmov – ministri musia voliť medzi záväzkom dodržiavať kolektívnu zodpovednosť vlády a snahou presadiť reguláciu napriek nepriaznivému hodnoteniu. V takých situáciách je ťažké očakávať, že by niekto odvážne odporoval ministrom, aj keď je regulácia podľa RIA nevhodná.¹³

OECD tiež pojednáva o nerovnomernom uplatňovaní RIA pri porovnaní s jednotlivými štátmi, kde existuje priepasť medzi skutočnou praxou a ideálom RIA.

¹⁰ *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*. OECD Publishing, 2009. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en, s. 13.

¹¹ Vyhodnotenie odporúčaní Rady Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj pre regulačnú politiku z roku 2012 v Slovenskej republike, s. 1.

¹² *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*. OECD Publishing, 2009. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en, s. 19.

¹³ CARROLL, P. *Does Regulatory Impact Assessment Lead to Better Policy?* In: *Policy and Society*. Volume 29, Issue 2, May 2010, s. 113–122.

Ďalej OECD eviduje, že v niektorých prípadoch sa skôr vyhodnocujú kvalitatívne dopady než kvantitatívne, preto dochádza k nedostatočnému vyčísleniu peňažných účinkov návrhov, alebo absentujú analýzy prínosov a nákladov. OECD poukazuje na to, že existujú dôkazy o tendencii úradníkov vykonávať neúplné analýzy ekonomických nákladov a prínosov jednotlivých regulačných návrhov.¹⁴

Na úrovni Slovenského právneho poriadku RIA má de-facto právny status, nakoľko sa nachádza v zákone č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o tvorbe právnych predpisov“), konkrétne v ustanoveniach § 7 ods. 3 a § 33. Formálne ustanovenia pojednávajú o doložkách vplyvov, ktoré by mal obsahovať každý právny predpis.

Formálne pravidlá pre využívanie RIA v rámci vládnych návrhov zákonov vychádzajú z čl. 13 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky schválené uznesením vlády z 25.09.2024 č. 661. Vláda Slovenskej republiky pripravila a schválila Jednotnú metodiku posudzovania vplyvov schválená uznesením vlády SR č. 24 z 14.01.2015. Táto metodika bola dodnes aktualizovaná šesťkrát. Jednotná metodika stanovuje postupy pre posudzovanie vybraných vplyvov legislatívnych a nelegislatívnych materiálov. Obsahuje záväzné procesné pravidlá a obsahové požiadavky pre analýzu vplyvov na verejný rozpočet, podnikateľské prostredie, sociálne otázky, životné prostredie, informatizáciu, verejné služby a rodinu.

Metodika tiež definuje pravidlá pre znižovanie byrokracie, mechanizmus goldplatingu a ex post hodnotenie regulácií.¹⁵ Zahrňuje konzultácie s podnikateľskými subjektmi, pokyny pre vypracovanie doložky vplyvov a koordináciu tohto procesu Ministerstvom hospodárstva SR. Problematické však môžu byť poslanecké návrhy zákonov, ktoré sa nemusia riadiť danou metodikou. Poslanci sú povinní v prípade vypracovania návrhov zákonov prerokovať predpokladané vplyvy na rozpočet verejnej správy s Ministerstvom financií SR, ktoré následne má zaslať svoje vyjadrenie k návrhu.¹⁶ Avšak je otázne, nakoľko reálne Ministerstvo financií SR prerokováva dané návrhy a v akej kvalite. Pri návrhoch zákonov predložených vládou z oblasti financií je častým javom vypracovávanie doložky vplyvov práve Inštitútom finančnej politiky, čo je špeciálny analytický útvar Ministerstva.

¹⁴ *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*. OECD Publishing, 2009. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en.

¹⁵ Pod pojmom „goldplating“ rozumieme neprimerané rozširovanie obsahu národných právnych predpisov nad rámec minimálnych požiadaviek legislatívy EÚ. Pozri napr.: <https://www.mhsr.sk/podnikatelske-prostredie/reforma-goldplating>.

¹⁶ *Praktický sprievodca pre poslancov Národnej rady Slovenskej republiky*. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_prakticky-sprievodca.pdf.

Zistenia

Pandémia Covid-19 predstavovala obrovskú výzvu z hľadiska RIA, nakoľko legislatíva sa musela schvaľovať v takej rýchlosti, ktorá by korešpondovala so snahou reagovať na dynamicky sa vyvíjajúcu pandémiu a s tým spojenú socio-ekonomickú situáciu v krajine. Z týchto dôvodov bolo možné očakávať aj zníženú kvalitu legislatívneho procesu.¹⁷ V oblasti finančného práva sa očakávalo prijímanie takej legislatívy, ktorá dokázala reagovať na meniacu sa situáciu v tejto oblasti s dôrazom na oblasti správy daní, cla a účtovných otázok s tým spojených, finančných trhov a rozpočtových pravidiel vo verejnom sektore.

Cieľom tohto príspevku je zhodnotiť, ako sa RIA aplikovala počas obdobia pandémie v oblasti finančného práva, kde sa dá predpokladať široký rozsah vplyvov prijímanej núdzovej legislatívy. Práve preto sme sa rozhodli preskúmať procesy RIA na úrovni zákona č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 (ďalej len „zákon č. 67/2020“).

Na úvod sme sa pozreli na niektoré formuláre, ktoré sú dostupné jednotlivým ministerstvám na vyplňanie doložiek vplyvov. Formulár pre analýzu vplyvov na rozpočet verejnej správy hodnotí finančné dôsledky na rozpočty verejnej správy. Zahŕňa zhrnutie očakávaných príjmov a výdavkov počas niekoľkých rokov, zvyčajne na obdobie štyroch rokov. Formulár podrobne rozoberá vplyvy na štátny rozpočet, obce, vyššie územné celky a ostatné subjekty verejnej správy. Obsahuje jednotlivé kategórie rozpočtových položiek, ako sú mzdy, prevádzkové výdavky a zdroje z EÚ. Dôležitou časťou formulára je aj hodnotenie dlhodobej udržateľnosti a vplyvu na verejný dlh.

Formulár pre doložku vybraných vplyvov sa zameriava na základné informácie o predkladanom materiáli, pričom uvádza, či má materiál legislatívny alebo nelegislatívny charakter, a ak ide o implementáciu práva EÚ, či sú v návrhu zahrnuté predpisy vychádzajúce z práva EÚ. Formulár obsahuje definíciu hlavných problémov, ktoré sa materiálom riešia, a ciele, ktoré majú byť dosiahnuté. Ďalej hodnotí alternatívne riešenia, vrátane nulového variantu, ktorý popisuje, čo by sa stalo, ak by sa neuskutočnili žiadne zmeny.

Súčasťou je aj posúdenie vplyvov na rozpočet, vrátane toho, či sú vplyvy rozpočtovo pokryté, a posúdenie možného goldplatingu, teda situácie, kedy návrh zákona ide nad rámec minimálnych požiadaviek európskeho práva. Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie hodnotí, ako návrh ovplyvní podnikateľské subjekty, najmä z hľadiska nákladov a byrokratických záťaží. Zahŕňa prehľad nákladov regulácie, ktoré môžu byť v rôznych kategóriách, ako sú dane, clá, poplatky, sankcie alebo

¹⁷ VARTIAINEN, N., a KEINÄNEN, A. *Measuring the Quality of Law Drafting: Did COVID-19 Weaken Evidence-Based Policy Making in Finland?* In: *Statute Law Review*. Volume 45, Issue 1, April 2024.

administratívne náklady. Súčasťou analýzy je aj harmonizácia práva s predpismi EÚ a zhodnotenie, či návrh obsahuje prvky goldplatingu.

V rámci analýzy sa tiež hodnotia dopady na malé a stredné podniky, pričom cieľom je minimalizovať byrokráciu a zabezpečiť rovnaké podmienky pre podniky všetkých veľkostí. Analýza sociálnych vplyvov sa zameriava na hodnotenie dôsledkov návrhu na domácnosti, zamestnanosť, prístup k službám a rovnosť príležitostí. Hodnotí, či návrh ovplyvní príjmy a výdavky domácností, najmä zraniteľných skupín, ako sú domácnosti v riziku chudoby, a aké budú dopady na rovnosť príležitostí medzi ženami a mužmi. Formulár sa tiež zameriava na vplyvy na zamestnanosť, najmä či návrh podporí vznik nových pracovných miest alebo povedie k ich zániku. Dôležitou súčasťou je aj hodnotenie prístupu k základným službám, ako sú zdravotná starostlivosť, vzdelávanie a sociálne služby.

Formulár pre analýzu vplyvov na manželstvo, rodičovstvo a rodinu hodnotí, ako predložený návrh ovplyvní rodinné prostredie, súdržnosť rodín, výchovu detí a práva rodičov voči deťom. Zameriava sa na to, či návrh prispeje k zlepšeniu alebo narušeniu rodinného prostredia, či má pozitívne alebo negatívne dopady na demografický rast a ako ovplyvní počet detí v rodinách. Zahŕňa aj analýzu, či návrh podporuje rovnosť medzi mužmi a ženami a či má vplyv na rozhodovanie o uzavretí manželstva alebo na rodinné príjmy viacdenných rodín.

Ministerstvám sú dostupné aj kalkulačky hodnotenia vplyvov na verejný rozpočet a podnikateľské prostredie. Okrem opísaných formulárov existujú aj ďalšie, ako napríklad analýza vplyvov na životné prostredie, informatizáciu a vplyvov na služby verejnej správy pre občana. V skutku sa jedná o rozsiahle formuláre, ktoré musia byť pri príprave jednotlivých legislatívnych materiálov zohľadnené.

Zákon sme podrobili nami upravenej metóde, ktorú využili aj poľskí výskumníci Jonski a Rogowski.¹⁸ Autori štúdie pripravili „scorecard“ na hodnotenie legislatívy počas pandémie. Cieľom tejto analýzy bolo zistiť, či sa RIA riadili dôkazmi a do akej miery spĺňali požiadavky formálneho legislatívneho procesu, pričom výsledky mali poukázať na kvalitu týchto dokumentov počas pandémie. Túto metódu vytvorili na základe pripravených dotazníkov, ktoré vyplňa poľský zákonodarca pri tvorbe právnych predpisov. V našom prípade sme doplnili aj sociálne vplyvy a vplyvy na rodinu, ktoré sme prepojili (pričom maximálna hodnota bola 1 - kvalitatívne dáta). Zároveň v rámci metodiky sme evaluáciu prijatej legislatívy nahradili hodnotením dopadov prijatej legislatívy, ktorých údaje sme získali na základe využitia žiadosti o poskytnutie informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

¹⁸ JONSKI, K., a ROGOWSKI, W. *Evidence-Based Policymaking during the COVID-19 Crisis: Regulatory Impact Assessments and the Polish COVID-19 Restrictions*. In: *European Journal of Risk Regulation*. Volume 14, 2023, s. 65–77.

Okrem toho sme pridali aj hodnotenie alternatív, a to od 0 - žiadne alternatívy, 1 - stručne uvedené alternatívy, 2 – detailna analýza alternatív. Z metódy sme odstránili vplyv na podnikateľské prostredie vo forme kalkulácií a považovali sme to vo všeobecnosti ako kvantifikácia vplyvu na podnikateľské prostredie.

Pri hodnotení dopadov na rozpočet verejnej správy sme za kvantifikáciu považovali presný výpočet s uvedením metódy výpočtu. Pri kvalitatívnej stránke sme kontrolovali opísanie daných vplyvov, rovnako aj pri vplyvoch na podnikateľské prostredie. V rámci dôkaznej situácie a odôvodnení sme hodnotili kvalitu všeobecnej časti dôvodových správ, nakoľko tie v zmysle čl. 19 ods. 1 Legislatívnych pravidiel vlády majú obsahovať zdôvodnenie prijímanej legislatívy. Následne podľa tejto metodiky sme hodnotili jednotlivé právne úpravy, resp. novely tohto zákona.¹⁹ Následne podľa bodového ohodnotenia sme dokázali identifikovať problematické aspekty v procese RIA, ktoré nastali pri prijímaní jednotlivých úprav tohto zákona (novely). Táto metóda analýzy dôvodových správ nám následne pomohla identifikovať problematické aspekty dôvodových správ a teda procesu RIA v rámci zákona č. 67/2020 Z. z. a jeho noviel, ktoré opisujeme v tomto článku. Počas analýzy jednotlivých zákonov sme eliminovali tie zákony, ktorých obsah bol z hľadiska upravovanej oblasti marginálny.

Ako prvé je potrebné uviesť, že do daného procesu výrazne zasiahlo skrátene legislatívne konanie. Podľa bodu 2.5 písm. a) Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov v rámci skráteneho legislatívneho konania sa nevykonávajú konzultácie a pripomienkové konanie. Práve konzultácie tvoria súčasť bodového systému a túto podmienku zo 16. noviel splnila len jedna novela, pričom riadnym legislatívnym konaním prešli len štyri novely, z toho dve boli podané poslancami národnej rady. Zákon č. 353/2020 Z. z. neobsahoval žiadne informácie o konzultáciách aj napriek faktu, že tak jeho predkladateľ konať mal. Z analýzy sme vylúčili dva zákony, teda zákon č. 65/2022 a zákon č. 169/2022, nakoľko sa jednalo o návrhy s nedostatočným RIA procesom a pochádzali z poslaneckej iniciatívy, ktoré nevyžadujú takýto "štandard".

Z analýzy zároveň vyplýva, že väčšina návrhov neobsahovala ani dôkazy, vedecké štúdiá či iné zahraničné porovnania pre prijímanie daných zmien, respektíve ani odkazy na literatúru alebo nejakú súdnu prax či alternatívy prijímanej legislatívy (okrem zákona č. 198/2020 Z. z. a zákona č. 279/2021 Z. z.). Táto absencia sa dá ospravedlniť jedinečnosťou danej situácie, teda pandémie a potreby na ňu reagovať.

¹⁹ Novely, ktoré sme analyzovali sú tieto: zákon č. 75/2020 Z. z., zákon č. 96/2020 Z. z., zákon č. 120/2020 Z. z., zákon č. 156/2020 Z. z., zákon č. 156/2020 Z. z., zákon č. 198/2020 Z. z., zákon č. 264/2020 Z. z., zákon č. 353/2020 Z. z., zákon č. 9/2021 Z. z., zákon č. 47/2021 Z. z., zákon č. 57/2021 Z. z., zákon č. 115/2021 Z. z., zákon č. 279/2021 Z. z., zákon č. 412/2021 Z. z., zákon č. 469/2021 Z. z., zákon č. 65/2022 Z. z., zákon č. 169/2022 Z. z. Z týchto zákonov boli v skrátenom legislatívnom konaní okrem zákonov č. 169/2022 Z. z., č. 65/2022 Z. z., 353/2020 Z. z. a 75/2020 Z. z. všetky ostatné.

Avšak absenciou dôvodnosti prijímania daných zmien sa narúša "evidence-based" legislatíva, čo je jedným z dôležitých cieľov, ktoré má dosiahnuť RIA.²⁰ Takáto legislatíva sa dá považovať za efektívnu, práve poskytnutím dôkazov o účinkoch regulačných rozhodnutí môže RIA prispieť k informovanejším politickým rozhodnutiam, čím sa zlepší účinnosť a efektívnosť regulačnej politiky.²¹ Práve preto bodové hodnotenie bolo prevažne nízke, nakoľko neobsahovalo dané štúdia, ale aj kvôli absencií konzultácií.

Výrazným problémom v rámci RIA v analyzovaných novelách zákona č. 67/2020 Z. z. boli aj nedostatočne odôvodnené kvantifikácie vplyvov napríklad na verejný rozpočet (napríklad zákon č. 353/2020 Z. z. neobsahoval žiadne podrobnejšie kvantitatívne alebo aj kvalitatívne údaje, pričom sa jedná o zrušenie tzv. "bankového odvodu", čo je otázka s výrazným vplyvom na rozpočet verejnej správy) alebo podnikateľské prostredie. Aj tu je však potrebné uviesť, že mohli nastať situácie, kedy je kvantifikácia vplyvov veľmi náročná, k čomu došlo napríklad v zákone č. 156/2020 Z. z., kedy potencionálny objem zlyhaných úverov nebolo možné predvídať. Ako pozitívny príklad rozsiahlej analýzy na kvalitatívnej aj kvantitatívnej úrovni je zákon č. 198/2020 Z. z., ktorý obsahoval rozsiahlu kvantifikáciu dopadov, ktorá bola aj na dobrej kvalitatívnej úrovni. Je to práve z dôvodu, že predkladateľ priložil rozsiahly výpočet vplyvov, ktoré aj kvalitatívne opísal. Reálny vplyv je však náročné určiť, nakoľko k tomu je potrebné ex-post vyhodnotenie dopadov.

Významným problémom je absencia alternatív k daným riešeniam. Alternatívne riešenia sú pritom imanentnou súčasťou pri tvorbe právnych predpisov. Na identifikáciu čo najefektívnejšieho rozhodnutia musia analytici nájsť čo najširšie možnosti alternatívnych riešení, medzi ktoré spadajú aj také možnosti, ktoré nemajú regulatívny charakter.²² Z predložených návrhov, okrem zákona č. 198/2020 Z. z. a zákona č. 279/2021 Z. z., neboli uvedené žiadne alternatívy, čo však nemusí znamenať, že nedošlo k žiadnej analýze pri príprave legislatívy, no znižuje to minimálne transparentnosť celého procesu, nakoľko aj dotazníky vyplývajúce z Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov vyžadujú doplniť alternatívne riešenia. Pozitívom v rámci RIA je identifikácia problému, pričom všetky návrhy dokázali uviesť kvalitnú identifikáciu problému, čo je súčasťou kvalitnej RIA, nakoľko identifikácia problému má zdôvodniť potrebu prijatia danej legislatívy.

²⁰ *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*. OECD Publishing, 2009. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en, s. 20.

²¹ KIRKPATRICK, C., a PARKER, D. (eds.). *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007, s. 14.

²² DUNLOP, C. A., a RADAELLI, C. M. *Handbook of Regulatory Impact Assessment*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 37.

Najhoršie hodnoteným zákonom bol zákon č. 469/2021 Z. z., ktorý zavádzal tzv. očkovací preukaz pre dôchodcov, pričom dôvodová správa uvádza, že cieľom je zvýšiť zaočkovanosť osôb nad stanoveným vekom. Tento zákon bol prijatý v skrátrenom legislatívnom konaní, pričom dôvodová správa uvádza, že alternatívy neboli posudzované, zákon neobsahuje kvantitatívnu analýzu dopadov na rozpočet verejnej správy. Kvalitatívna časť dôvodovej správy uvádza aj pozitívny vplyv na rozpočet, ktorý však nie je zdôvodnený. Tento návrh neobsahuje ani informáciu o iných vplyvoch, napríklad sociálnych či vplyvov na podnikateľské prostredie. Zákon neobsahoval ani vecné či vedecké zdôvodnenie prijímanej legislatívy, čím je jeho efekt nejasný. Situácia s týmto zákonom môže súvisieť skôr s politickým charakterom navrhovania a prijímania danej politiky, čo môžu dokazovať aj medializované informácie z tohto obdobia.²³

Názov zákona	Výsledná hodnota (od 0 do 2)
Zákon č. 67/2020	0,44
Zákon č. 75/2020	0,44
Zákon č. 96/2020	0,55
Zákon č. 120/2020	0,33
Zákon č. 156/2020	0,33
Zákon č. 198/2020	0,66
Zákon č. 264/2020	0,22
Zákon č. 353/2020	0,55
Zákon č. 9/2021	0,22
Zákon č. 47/2021	0,22
Zákon č. 57/2021	0,66
Zákon č. 115/2021	0,77
Zákon č. 412/2021	0,22
Zákon č. 279/2021	0,55
Zákon č. 469/2021	0,11

Výsledne hodnoty kvality odôvodnení

Na základe využitia inštitútu žiadosti o poskytnutie informácií podľa zákona o slobode informácií sme sa obrátili na Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky a Ministerstvo financií Slovenskej republiky s požiadavkou o informáciu, či došlo k vykonaniu ex-post analýz zákona č. 67/2020 Z. z. a jeho noviel. Odpovede od

²³ Matovičova kreatívna politika: O 110 miliónoch pre dôchodcov sa rozhodol na poslednú chvíľu. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://dennikn.sk/2635870/matovicova-kreativna-politika-o-110-milionoch-pre-dochodcov-sa-rozhodol-na-poslednu-chvilu/>.

oboch inštitúcií (pri Ministerstve financií sme špecificky oslovili aj Inštitút finančnej politiky) boli záporné. Ex-post analýzy odporúča priamo OECD a považuje ich za súčasť procesu RIA.²⁴

Ex-post analýza legislatívy má aj účel spätne vyhodnotiť prijatú analýzu s ohľadom na požadované ciele a náklady, ktoré boli na to vynaložené, pričom táto analýza má mať pozitívny pro-futuro efekt. Obzvlášť v pandemickom stave pre budúce krízové situácie je potrebné vyhodnotiť, ktoré opatrenia mali požadovaný účinok a zároveň bol efektívne a ktoré nie, preto nedostatok ex-post analýz vyhodnocujeme ako negatívum pre všetky prijaté novely. Čo sa týka analýz politik počas pandémie Covid-19, Inštitút finančnej politiky vykonal len jednu analýzu, a to zásady poskytovania prvej pomoci počas pandémie Covid-19.²⁵

V otázke ex-post analýz je aj podľa hodnotenia OECD Slovensko jednou z najhorších krajín.²⁶ Ministerstvo hospodárstva však vo svojej odpovedi uviedlo, že plánuje v spolupráci s OECD zahájiť nový proces RIA a teda novú stratégiu procesu RIA na Slovensku. Slovensko v súčasnosti zaviedlo systém ex-post vyhodnocovania legislatívy, ktorá pôsobí na podnikateľské prostredie, čo vychádza z Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov. Cieľom ex post hodnotenia regulácií je po určitom čase analyzovať, či regulácie a právne predpisy plnia svoj pôvodný účel, aké majú skutočné dopady, a či sa v praxi neobjavili nepredvídané dôsledky, ktoré pri ich tvorbe neboli predpokladané. V súčasnosti je toto hodnotenie zamerané na regulácie ovplyvňujúce podnikateľské prostredie, čo súvisí s plnením záväzkov Slovenskej republiky v rámci komponentu č. 14 Plánu obnovy a odolnosti.²⁷ Za týmto účelom je aj vedený špecifický register. Tento systém ex-post evaluácie však nebol účinný v čase pandémie Covid-19.

Vo všeobecnosti sa naše zistenia stotožňujú s analýzou, ktorú vykonal Útvar hodnoty za peniaze pri zhodnotení a odporúčaní v otázkach legislatívy. Analytici útvaru zhodnotili proces RIA veľmi negatívne, kde identifikovali viacero nedostatkov. Prvým nedostatkom je napríklad otáznosť niektorých doložiek; napríklad pri vplyve na manželstvo, rodičovstvo a rodinu bolo deklarované, že bol identifikovaný len jeden prípad z dvoch tisícov, kde bol vplyv negatívny, preto je otázna potreba takejto

²⁴ ALLIO, L. *Ex post evaluation of regulation: An overview of the notion and of international practices*. In: *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. OECD Publishing, 2015, s. 196–197.

²⁵ Inštitút finančnej politiky. *Zásady poskytovania prvej pomoci*. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://ifp.sk/zasady-poskytovania-prvej-pomoci/>.

²⁶ *Government at a Glance 2023*. OECD Publishing, 2023. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2023_22025a44-en.

²⁷ Ex post hodnotenie regulácií pôsobiacich v podnikateľskom prostredí. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://www.economy.gov.sk/podnikatelske-prostredie/ex-post-hodnotenie-regulacii-posobiacich-v-podnikatelskom-prostredii>.

doložky. Analýza tvrdí, že v praxi je zhodnotenie alternatív formalistické, alebo nedostatočné. Zároveň ciele sú nedostatočné a riziká nie sú identifikované. Analýza hovorí aj o neexistencii ex-post hodnotenia. Autori analýzy potvrdzujú nedostatky, ktoré sme identifikovali aj my. Avšak vo všeobecnosti deklarujú, že súčasný systém zhodnocovania vplyvov predstavuje pre predkladateľov návrhov neadekvátnu záťaž a doložky predstavujú dodatočnú prácu. Autori analýzy sa však nevenovali otázke potreby RIA procesu a odporúčaní OECD ako takých.²⁸

Záver

Podarilo sa nám identifikovať problematické aspekty v rámci RIA procesu zákona č. 67/2020 Z. z. a jeho noviel. Najproblematickejšie oblasti boli oblasť ako nedostatočné odôvodnenie prijímanej legislatívy, absencia zahraničných príkladov či vedeckých alebo odborných zdôvodnení, absencia alternatív či v niektorých prípadoch chýbajúca kvalitatívna a kvantitatívna analýza dopadov na rozpočet verejnej správy. Táto absencia vyvoláva potrebu kvalitnejšie uvádzať dopady v kvalitatívnej aj kvantitatívnej úrovni, čo zlepší rozhodovanie zákonodarcu pri prijímaní zákonov. Pri danej situácii je teda možné tvrdiť, že zákonodarca nemusel mať presné informácie o dopadoch niektorých noviel zákona. Na druhej strane hodnotíme kladne identifikáciu problému či kvalitne spracované kvalitatívne analýzy dopadov na podnikateľské prostredie alebo rozpočet verejnej správy. Predkladatelia zákonov by mal viac vedecky a odborne zdôvodňovať pripravovanú legislatívu a uvádzať všetky alternatívy priamo v dôvodovej správe, týmto dôjde k zvýšeniu kvality RIA a poskytnutiu dostatočných informácií pre zákonodarcu, ktorý bude o danej politike rozhodovať.

Ďalej jedným z najproblematickejších aspektov je neexistencia ex-post evaluácie daného zákona a opatrení, ktoré boli prijímané v rámci neho (napríklad očkovací preukaz či očkovací bonus). Bez tejto spätnej väzby nie je možné určiť, či zákon skutočne splnil svoj účel, alebo či sa jeho implementácia prejavila neželanými dôsledkami, ako sú napríklad nadmerné náklady na verejný rozpočet, negatívne sociálne vplyvy, alebo neefektívnosť v oblasti podnikania. Ex-post analýza by tiež poskytla neoceniteľné poznatky pre budúce krízové situácie. V prípade pandémie COVID-19 sa ukázalo, že legislatíva musela byť prijímaná rýchlo, čo často znižovalo jej kvalitu (najmä z pohľadu procesov RIA). Ex-post hodnotenie by umožnilo identifikovať, ktoré opatrenia boli efektívne a ktoré nie, čím by sa pro-futuro zlepšil legislatívny proces. Absencia ex-post analýzy tiež znižuje transparentnosť a zodpovednosť (zúčtovateľnosť) vlády, pretože verejnosť a odborníci nemajú prístup k informáciám o tom, ako prijatá legislatíva reálne fungovala. Bez toho sa legislatívny

²⁸ Ministerstvo financií Slovenskej republiky. *Ako nestrieľať naslepo?*. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://www.mfsr.sk/files/archiv/84/Ako_nestrieelat_naslepo.pdf.

proces stáva uzavretým systémom bez dostatočnej kontroly, čo môže viesť k opakovaným chybám pri tvorbe nových zákonov.

Práve pri skúmaní existencií ex-post vyhodnocovania legislatívy sme dospeli k záveru, že na Slovensku sa vyhodnocuje vo veľmi malom rozsahu. Aj na základe získaných poznatkov o absencii informácií o účinku prijatej legislatívy a schopnosti tejto legislatívy docieľiť požadované účinky je vhodné, aby zákonodarca zaviedol systém spätného vyhodnocovania všetkých vplyvov (aj nad rámec vplyvov na podnikateľské prostredie) po určitom čase, čo je napríklad bežná prax na úrovni Európskych inštitúcií.²⁹ Táto prax by umožnila spätne hodnotiť kvalitu, efektívnosť a vhodnosť prijatej legislatívy či potrebu ju upraviť, a to na základe reálnych vedeckých a analytických metód, nie pocitov a predsudkov, ako tomu neraz býva. Je však na samostatnú diskusiu z hľadiska nákladov a efektivity takýchto analýz, v akom rozsahu by sa mala vykonávať.

Zoznam použitej literatúry

1. ALLIO, L. *Ex post evaluation of regulation: An overview of the notion and of international practices*. In: *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. OECD Publishing, 2015, s. 196–197.
2. CARROLL, P. Does Regulatory Impact Assessment Lead to Better Policy? In: *Policy and Society*. Volume 29, Issue 2, May 2010, s. 113–122.
3. DUNLOP, C. A., a RADAELLI, C. M. *Handbook of Regulatory Impact Assessment*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.
4. GIBSON, S., a KENCHE, K. Are Regulations Achieving Their Objectives? Post Implementation Reviews – Why They Should Be Done, Why They Aren't Done and How to Get Them Done. In: *Social Market Foundation Briefing Paper*. December 2023, s. 1–25.
5. *Government at a Glance 2023*. OECD Publishing, 2023. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2023_22025a44-en.
6. *Impact Assessments*. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en.

²⁹ GIBSON, S., a KENCHE, K. *Are Regulations Achieving Their Objectives? Post Implementation Reviews – Why They Should Be Done, Why They Aren't Done and How to Get Them Done*. In: *Social Market Foundation Briefing Paper*. December 2023, s. 1–25.

7. Inštitút finančnej politiky. Zásady poskytovania prvej pomoci. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://ifp.sk/zasady-poskytovania-prvej-pomoci/>.
8. JONSKI, K., a ROGOWSKI, W. Evidence-Based Policymaking during the COVID-19 Crisis: Regulatory Impact Assessments and the Polish COVID-19 Restrictions. In: European Journal of Risk Regulation. Volume 14, 2023, s. 65–77.
9. KIRKPATRICK, C., a PARKER, D. (eds.). Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007.
10. Matovičova kreatívna politika: O 110 miliónoch pre dôchodcov sa rozhodol na poslednú chvíľu. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://dennikn.sk/2635870/matovicova-kreativna-politika-o-110-milionoch-pre-dochodcov-sa-rozhodol-na-poslednu-chvilu/>.
11. Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Ako nestrieľať naslepo?. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://www.mfsr.sk/files/archiv/84/Ako_nestrielat_naslepo.pdf.
12. Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence. OECD Publishing, 2009. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en.
13. VARTIAINEN, N., a KEINÄNEN, A. Measuring the Quality of Law Drafting: Did COVID-19 Weaken Evidence-Based Policy Making in Finland? In: Statute Law Review. Volume 45, Issue 1, April 2024.

Kontaktné údaje

Mgr. Ján Mazúr, PhD.
Katedra finančného práva
Jan.mazur@flaw.uniba.sk

Mgr. Marián Ruňanin
Katedra teórie práva a filozofie práva
Marian.runanin@flaw.uniba.sk

VÝZNAM KLASIFIKÁCIE NUTS PRE EKONOMIKY KRAJÍN EURÓPSKEJ ÚNIE¹

THE RELEVANCE OF THE NUTS CLASSIFICATION FOR THE ECONOMIES OF THE EUROPEAN UNION COUNTRIES

Erika Neubauerová, Albert Priehoda²

Abstrakt: Európsku úniu tvorí 27 krajín, ktoré sa líšia nie len svojou rozlohou a počtom obyvateľov, ale aj správnym usporiadaním, politickým, kultúrnym, sociálnym zázemím či ekonomickým potenciálom. Aj preto je veľmi náročné v rámci medzinárodných integračných, resp. globalizačných procesov zachytiť, prípadne optimálne vyhodnotiť všetky relevantné informácie, kľúčové požiadavky a možné dopady súvisiace so zavádzaním európskej legislatívy do právneho prostredia konkrétneho štátu. Z uvedených dôvodov nadobúdajú na význame procesy, ktoré uľahčujú nadnárodnej vládnej autorite nie len porovnávanie členských krajín podľa rovnakých pravidiel, ale umožňujú tiež implementovať zmysluplné nástroje do národných politík jednotlivých štátov. Ide o určitú štandardizáciu viacerých oblastí či aktivít použitím rôznorodých klasifikácií, ale aj o viaceré harmonizačné procesy. Zámerom príspevku je ponúknuť pohľad na jednu z klasifikácií, konkrétne na klasifikáciu NUTS a zhodnotiť jej prínos pre štatistické vyhodnocovanie ekonomickej úrovne regiónov krajín Európskej únie, s čím je výrazne spojený transferový mechanizmus medzi EÚ a jej jednotlivými členskými štátmi.

Kľúčové slová: Európska únia, harmonizačné procesy, štandardizácia, klasifikácia NUTS

Abstract: The European Union is a community of 27 countries that differ not only in size and population, but also in their administrative structure, political, cultural, social background and economic potential. Therefore, it is very difficult to collect or optimally evaluate all relevant information, key requirements and possible impacts related to the introduction of European legislation into the legal environment of a particular country within the

¹ Príspevok spracovaný v rámci projektu APVV – 22 – 0482 „Financovanie územnej samosprávy – potenciál funkčných mikroregiónov“ a projektu VEGA 1/0212/23 „Finančné inovácie ako determinant súčasnej a anticípovanej regulácie na finančnom trhu (výzvy a riziká)“

² Ústav ekonomických vied, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

framework of international integration or globalisation processes. For these reasons, processes that facilitate the supranational governmental authority not only to compare the member countries according to the same rules, but also to implement meaningful instruments in the national policies of the individual states, are gaining importance. This involves a certain standardisation of a number of areas or activities using different classifications, but also a number of harmonisation procedures. The aim of this paper is to offer an insight into one of the classifications, namely the NUTS classification, and to evaluate its contribution to the statistical evaluation of the economic level of the regions of the countries of the European Union, with which the transfer mechanism between the EU and its individual Member States is strongly linked.

Key words: European Union, harmonisation processes, standardisation, NUTS classification

Úvod

Implementácia legislatívy Európskej únie do právneho prostredia členských štátov často súvisí s potrebou vhodne nastaviť s tým súvisiace procesy tak, aby bolo možné rešpektovať rôznorodosť nie len právneho, ale aj kultúrneho, sociálneho či ekonomického zázemia jednotlivých krajín. Predmetom diskusií sú často harmonizačné procesy (napr. harmonizácia práva v oblasti daní, harmonizácia účtovníctva a pod.), ale tiež snahy o určitú „unifikáciu“ procesov či úpravu systémov v rôznych oblastiach využitiem nástrojov, ktoré by umožnili optimálne vyhodnotiť všetky relevantné informácie, kľúčové požiadavky a možné dopady súvisiace so zavádzaním európskej legislatívy do právneho prostredia konkrétneho štátu. Z uvedených dôvodov nadobúdajú na význame dva zásadné procesy, a to harmonizácia a štandardizácia.

Harmonizáciu môžeme chápať ako proces minimalizácie nadbytočných, prípadne konfliktných štandardov, ktoré sa historicky vyvíjali nezávisle. Harmonizačné procesy v rámci Európskych spoločenstiev sa začali realizovať približne na začiatku osemdesiatych rokov dvadsiateho storočia, kedy boli v rámci jednotlivých krajín odhalené významné rozdiely. Prvotné procesy harmonizácie sa rozbiehali veľmi pomaly a ťažko, prvými štandardizovanými procesmi boli procesy v priemysle, ktoré mali o. i. pomôcť zvýšiť flexibilitu pre inovácie a ľahší prístup nových subjektov na trh. Postupne začali harmonizačné prvky prenikať aj do iných odvetví ekonomiky, zámerom bolo dosiahnuť zjednotený a skutočne slobodný vnútorný trh, zlepšiť

životné podmienky pre obyvateľov, zvýšiť blahobyť spoločnosti a pod.³ S odstupom času možno konštatovať, že harmonizácia vplýva pozitívne nie len na makroekonomické ukazovatele (hospodársky rast, znižovanie nezamestnanosti, znižovanie zadlženosti krajín, vyššia úroveň investícií a pod.), ale aj na mikroekonomické prostredie, kde podporuje efektivitu a inovácie, znižuje náklady ekonomických subjektov, podporuje obchod, a v neposlednom rade zlepšuje bežný život obyvateľstva, či už cez jednoduchšie cestovanie, získavanie informácií, vyrovnanie regionálnych rozdielov alebo prostredníctvom vyššej úrovne právnej ochrany spotrebiteľov.

Účelom *štandardizácie* je v zásade upraviť nejaký systém podľa určitého vzoru, stanoviť všeobecne aplikovateľné požiadavky na prvky systému so zámerom dosiahnuť funkčnosť systému ako celku, resp. možnosť relevantného porovnávania jeho jednotlivých súčastí. Napr. podľa Slovníka cudzích slov je štandardizácia chápaná ako „jednotná úprava, stanovenie požiadaviek na vlastnosti, zloženie alebo akosť.“⁴ Štandardizácia teda predstavuje nástroj, ktorý umožňuje spoločné alebo opakované využívanie určitých noriem a pravidiel v rámci daného celku s cieľom sprehľadniť a zefektívniť procesy, ako aj zjednodušiť riadenie a kontrolu v rámci daného prostredia. Encyclopaedia Beliana chápe štandardizáciu ako „vedeckú metódu organizácie poznania a zároveň spôsob spracovania údajov s cieľom ich efektívnejšieho použitia alebo hľadania súvislostí medzi nimi“, ale aj ako „konceptuálnu analytickú metódu slúžiacu na usporiadanie a zatriedenie entít (údajov) do skupín na základe zvoleného klasifikačného princípu (kritéria klasifikácie).“⁵ Ako príklady v rámci Európskej únie možno uviesť štandardizáciu územného členenia podľa klasifikácie NUTS, ale aj rôzne ďalšie klasifikácie, ako napr. COFOG (Klasifikácia výdavkov verejnej správy), ESCO (Európska klasifikácia zručností, kompetencií, kvalifikácií a povolání), ISCED (Medzinárodná klasifikácia štandardov vzdelávania), COICOP (Klasifikácia individuálnej spotreby podľa účelu), Európsky systém účtov (ESA 2010) a mnohé ďalšie.

V predkladanom príspevku sa budeme venovať predovšetkým prvej z uvedených klasifikácií, a to klasifikácii NUTS.

³ Pelkmans, J. (1987). "The New Approach to Technical Harmonization and Standardization". *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 25 (3): 249–269. Dostupné na: <https://doi.org:10.1111/j.1468-5965.1987.tb00294.x>. [cit. 14.8.2024].

⁴ Slovník cudzích slov: „štandardizácia“. Dostupné na: <https://slovník.aktuality.sk/slovník-cudzich-slov/?q=%C5%A1tandardiz%C3%A1cia> [cit. 14.8.2024]

⁵ Klasifikácia [online]. Encyclopaedia Beliana, ISBN 978-80-89524-30-3. Dostupné na: <https://beliana.sav.sk/heslo/klasifikacia> [cit. 19.8.2024].

Podstata klasifikácie NUTS

NUTS je skratka z francúzskeho „Nomenclature des Unites Territoriales Statistique“, alebo anglického „Nomenclature of Units for Territorial Statistics“ - Štatistické územné jednotky Európskej únie (alebo "štatistické regióny EÚ"). Ide o územné celky vytvorené pre štatistické účely Eurostatu na porovnávanie ekonomických ukazovateľov členských krajín EÚ. Je však potrebné poznamenať, že tieto štatistické územné jednotky zároveň do značnej miery rešpektujú tradičné regionálne usporiadanie jednotlivých členských štátov. Uvedená klasifikácia NUTS bola vytvorená Európskym štatistickým úradom – Eurostatom, a to na začiatku 70. rokov 20. storočia ako jednotný a logický systém na rozdelenie územia členských štátov Európskych spoločenstiev za účelom vytvárania príslušných štatistík pre Európske spoločenstvo. Systém NUTS pracoval pôvodne s päťstupňovou klasifikáciou, pričom tri stupne (NUTS I., NUTS II. a NUTS III.) boli určené pre regionálne úrovne a dva stupne (NUTS IV. a NUTS V., neskôr LAU I. a LAU II.) pre miestnu úroveň. Kľúčovým kritériom pre zaradenie príslušného regiónu do konkrétnej kategórie NUTS je počet obyvateľov. Pre ľahšiu orientáciu v danej problematike, územie Slovenska ako celok predstavuje región NUTS I. (počet obyvateľov sa pohybuje v rozmedzí 3 mil. – 7. mil. obyvateľov), regiónmi NUTS II. sú Východné Slovensko, Stredné Slovensko, Západné Slovensko a Bratislavský kraj (počet obyvateľov sa pohybuje v intervale od 800 tis. do 3 mil. obyvateľov), samosprávne kraje, ktorých je na Slovensku 8, predstavujú úroveň NUTS III. (150 000 – 800 000 obyvateľov). Úrovne NUTS IV. a NUTS V. (do r. 2002), neskôr LAU I. a LAU II. (z angl. LAU = local authority unit), boli určené pre miestne úrovne, v podmienkach Slovenska boli reprezentované okresmi a jednotkami miestnej samosprávy (obcami, mestami). V súčasnosti (od roku 2017), sa pre miestne správy používa už len jedna úroveň LAU.⁶ Túto úroveň chápeme ako podrozdelenie regiónov NUTS III. pokrývajúce celé hospodárske územie EÚ. Keďže LAU sa často menia, Eurostat zverejňuje aktualizovaný zoznam (alebo „tabuľku zhody“) na konci každého roka. Krajiny EÚ musia raz ročne zasielať Eurostatu zoznamy svojich LAU. Ak sú k dispozícii, Eurostat dostáva dodatočné základné administratívne údaje prostredníctvom ročných zoznamov LAU, konkrétne o celkovom počte obyvateľov a celkovej ploche každej LAU. V roku 2023 vykázala Slovenská republika na úrovni LAU 2 927 jednotiek.⁷

Spočiatku sa táto klasifikácia využívala predovšetkým na účelové rozdelenie územia EÚ na regióny, ktoré by boli podobné svojou veľkosťou, čo by umožňovalo cieľiť

⁶ Spracované podľa: Eurostat: Local administrative units. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> [cit. 24.8.2024].

⁷ Spracované podľa: Európsky parlament: Spoločná nomenklatúra územných jednotiek pre štatistické účely (NUTS). Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/sk/FTU_3.1.6.pdf. [cit. 26.8.2024].

finančnú pomoc Európskej únie približne rovnako veľkým regiónom. Napríklad, v čase vstupu Slovenskej republiky do EÚ v roku 2005, kľúčové finančné prostriedky na riešenie regionálnych disparít smerovali do regiónov NUTS II. s nižším HDP na obyvateľa ako 75 % priemeru Európskej únie. Tieto regióny boli označované aj ako „regióny konvergencie“, dokonca tie regióny, ktorých HDP na obyvateľa bolo nižšie ako 50 % priemeru Európskej únie boli vnímané ako „chudobné“. Napr. región NUTS II. Východné Slovensko dosahoval v uvedenom období v danom ukazovateli zhruba 34 % priemeru EÚ a zaradovao sa do skupiny desiatich najchudobnejších regiónov NUTS II. Európskej únie. Ak by sme sa pozreli na vývoj tohto ukazovateľa v čase (za obdobie ostatných 10 rokov), zistili by sme, že prakticky počas celého tohto obdobia hodnoty ukazovateľa kolísali, s výnimkou Bratislavského kraja však ostatné tri regióny NUTS II. (Západné Slovensko, Stredné Slovensko a Východné Slovensko) doposiaľ nedosiahli hodnotu 75 % priemeru HDP na obyvateľa Európskej únie. Ukazovateľ sa pohyboval v intervale 51 – 55 % v regióne Východné Slovensko, 56 – 63 % v regióne Stredné Slovensko a 63 – 73 % v regióne Západného Slovenska. Aj čo sa týka Bratislavského kraja, zaznamenávame klesajúcu tendenciu tohto ukazovateľa. Kým v rokoch 2011 – 2015 dosahoval Bratislavský kraj hodnoty v rozmedzí 191 – 196 % HDP na obyvateľa priemeru EÚ, v roku 2022 (najaktuálnejší dostupný údaj) to bolo už len 146 %.⁸

Využitie klasifikácie NUTS v súčasnosti ⁹

Počet regiónov členských štátov EÚ sa z pochopiteľných dôvodov mení v čase – regióny sa spájajú, rozdeľujú, premenovávajú, vplyv má vstup nových krajín do EÚ či ich odchod z tohto nadnárodného zoskupenia (Brexit). A práve klasifikácia NUTS umožňuje na pravidelnej báze tieto zmeny evidovať a využívať nie len na štatistické účely, ale napr. aj na prerozdelenie finančných prostriedkov cez rôzne schémy, napr. prostredníctvom eurofondov. Klasifikácia NUTS sa teda používa na:

- zhromažďovanie, rozvoj a harmonizáciu európskych regionálnych štatistík,
- vykonávanie sociálno-ekonomických analýz regiónov,
- realizáciu politík EÚ, pričom napr. regióny oprávnené na podporu z kohéznej politiky boli definované na úrovni NUTS II. Rovnako, aj správa o súdržnosti bola doteraz vypracovávaná najmä na úrovni NUTS II.

⁸ Zdroj údajov: Eurostat, (tab. [nama_10_pc](#)). Real GDP per capita. . Dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_o8_10/default/table?lang=en

⁹ Spracované podľa: Európsky dvor audítorov: Pridelenie finančných prostriedkov na politiku súdržnosti na obdobie 2021 – 2027 medzi členské štáty. Dostupné na: chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr_cohesion/rcr_cohesion_sk.pdf [cit. 30.8.2024].

Fondy EÚ vychádzajú z celoeurópskeho rozpočtu a sú nástrojom politiky súdržnosti. Peniaze z fondov EÚ sú čerpané v rámci niekoľkoročných cyklov a na základe definovania jasných cieľov a priorít. Platí, že z jedného fondu môže byť financovaných viacero programov. Program je vnútroštátny vykonávací dokument, ktorý má svoje tematické zameranie (napr. vzdelávanie, doprava a pod.), ciele a priority, ktoré prispievajú k zlepšeniu života všetkých obyvateľov. Na dosiahnutie dodržiavania pravidiel a hladký priebeh čerpania dohliada riadiaci orgán (príslušné ministerstvo). Z programov sa financujú jednotlivé projekty, ktoré naplňajú stanovené priority.

Na rozdeľovanie finančných prostriedkov sa aktuálne používa nasledujúce rozdelenie regiónov:

- a) *menej rozvinuté regióny*, ktorých HDP na obyvateľa nedosahuje 75 % priemerného HDP na obyvateľa v EÚ-27;
- b) *prechodné regióny*, ktorých HDP na obyvateľa je v rozmedzí 75 % až 100 % priemerného HDP na obyvateľa v EÚ-27;
- c) *viac rozvinuté regióny*, ktorých HDP na obyvateľa presahuje 100 % priemerného HDP na obyvateľa v EÚ-27.

Zaradenie regiónu do jednej z týchto troch kategórií regiónu sa vykoná na základe pomeru HDP na obyvateľa v každom regióne, meraného v štandarde kúpnej sily (PPS) a vypočítaného na základe údajov Únie za obdobie rokov 2015 – 2017, k priemernému HDP na obyvateľa v EÚ-27 za rovnaké referenčné obdobie. Komisia prijme formou vykonávacieho aktu rozhodnutie stanovujúce zoznam regiónov, ktoré spĺňajú kritériá jednej z troch kategórií regiónu. Tento zoznam platí od 1. januára 2021 do 31. decembra 2027. Celkovo od januára 2024 uvádza klasifikácia NUTS takýto počet NUTS regiónov v EÚ:

- 92 regiónov na úrovni NUTS I.,
- 244 regiónov na úrovni NUTS II. a
- 1 165 regiónov na úrovni NUTS III.¹⁰

Finančná pomoc sa využíva predovšetkým na zvyšovanie hospodárskeho rastu a zníženie sociálnych, ekonomických a environmentálnych nerovností medzi štátmi a regiónmi. Realizuje sa prostredníctvom tzv. *politiky súdržnosti*, ale aj prostredníctvom *ďalších fondov, programov a iniciatív*. Európska komisia navrhla, aby bolo na politiku súdržnosti v aktuálne prebiehajúcim programovom období (2021 – 2027) vynaložených cca 373 mld. eur. Zámerom tejto politiky je znižovanie rozdielov medzi bohatými a chudobnými regiónmi Európy. Financovanie sa uskutočňuje prostredníctvom troch fondov:

¹⁰ Zdroj údajov: Eurostat. NUTS - Nomenclature of territorial units for statistics. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts> [cit. 10.8.2024].

- Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR),
- Európskeho sociálneho fondu plus (ESF+) a
- Kohézneho fondu (KF).

Európsky fond regionálneho rozvoja pomáha pri odstraňovaní najväčších regionálnych rozdielov v EÚ. Podporuje zaostávajúce regióny, ako aj premenu upadajúcich priemyselných regiónov.

Európsky sociálny fond, od roku 2021 nazývaný *Európsky sociálny fond plus (ESF+)*, je hlavným nástrojom Únie podporujúcim opatrenia, ktorých cieľom je predchádzanie a boj proti nezamestnanosti, rozvoj ľudských zdrojov a podpora sociálnej integrácie na trhu práce. Financuje iniciatívy, ktoré podporujú vysokú úroveň zamestnanosti, rovnaké príležitosti pre mužov a ženy, udržateľný rozvoj a hospodársku a sociálnu súdržnosť.

Kohézny fond poskytuje finančné príspevky na projekty v oblasti životného prostredia a transeurópskych sietí v oblasti dopravnej infraštruktúry. Tento fond môžu využívať iba tie členské štáty, ktorých hrubý národný dôchodok na obyvateľa je nižší ako 90 % priemeru EÚ.

Klasifikácia NUTS nám v tomto smere umožňuje následne alokované prostriedky efektívne prerozdeliť jednotlivým cieľovým regiónom podľa toho, do ktorej skupiny boli zaradené (menej rozvinuté regióny, prechodné regióny, viac rozvinuté regióny). Samotný mechanizmus rozdeľovania finančných prostriedkov jednotlivým štátom, resp. ich regiónom je pomerne komplikovaný. Hlavnými faktormi vplyvajúcimi na výšku finančnej podpory regiónov EÚ, sú počet obyvateľov (daného regiónu) upravený o rozdiel v prosperite (počíta sa ako rozdiel medzi HDP na obyvateľa EÚ-27 a HDP regiónu na obyvateľa v PPS) a tzv. koeficient národnej prosperity, ktorý vychádza z úrovne HDP¹¹ alebo HND¹² danej krajiny vo vzťahu k priemeru EÚ. Napríklad, pri pridelovaní finančných prostriedkov pre menej rozvinuté regióny je v aktuálnom programovom období (2021 – 2027) stanovený y koeficient národnej prosperity 2,8 % vtedy, ak je HND na obyvateľa nižší ako 82 % priemeru EÚ (BG, EE, LV, LT, HU, PL, PT, RO, SK, SI, HR, EL), alebo 1,3 %, ak sa HND na obyvateľa pohybuje

¹¹ HDP – Hrubý domáci produkt je najznámejší ukazovateľ, ktorým sa meria výkonnosť ekonomiky. Predstavuje trhovú hodnotu všetkých finálnych tovarov a služieb, ktoré boli vyprodukované v rámci krajiny za určité obdobie.

¹² HND – Hrubý národný dôchodok sa vypočíta z hodnoty hrubého domáceho produktu (HDP) odpočítaním prvotných dôchodkov platených rezidentskými inštitucionálnymi jednotkami nerezidentským inštitucionálnym jednotkám a pripočítaním prvotných dôchodkov prijatých rezidentskými inštitucionálnymi jednotkami zo zahraničia. Okrem iného sa napr. na základe údajov o HND pre každý členský štát vypočíta jeho príspevok do rozpočtu EÚ podľa kľúča stanoveného európskym nariadením.

v intervale 82 – 99 % priemeru EÚ (CZ, ES, IT), alebo 0,9 %, ak je HND na obyvateľa vyšší ako 99 % priemeru EÚ (FR).¹³

Ďalšími faktormi vplývajúcimi na cielenie finančných prostriedkov regiónom sú nezamestnanosť, nezamestnanosť mladých ľudí, nízka úroveň vzdelania, emisie skleníkových plynov či migrácia. Aj keď ide v zásade o určité dodatočné, resp. doplnkové faktory, viaceré z nich sa vykazujú práve v rámci umelo vytvorených regiónov NUTS. Napríklad, pri pridelení finančných prostriedkov rozvinutejším regiónom má váhu až 15 % počet nezamestnaných v regiónoch NUTS II. s mierou nezamestnanosti vyššou, ako je priemer všetkých rozvinutých regiónov, 7,5 % zdrojov sa rozdeľuje podľa rozdielu medzi HDP v danom regióne a teoretickým regionálnym HDP, ktorý by sa dosiahol, ak by mal región NUTS II. rovnaký HDP na obyvateľa ako najprosperujúcejší región v tejto kategórii, váhu 2,5 % má počet obyvateľov regiónov NUTS III. s hustotou obyvateľstva pod 12,5 obyvateľa / km² atď. Pridelovanie finančných prostriedkov Únie určených na politiku súdržnosti sa zameriava na dva hlavné ciele:

- *Investovanie do rastu a zamestnanosti* – so zámerom posilniť pracovný trh a regionálne hospodárstva,
- *Európska územná spolupráca* – podpora súdržnosti EÚ prostredníctvom spolupráce na cezhraničnej, nadnárodnej a medziregionálnej úrovni.

Uvedené formy pomoci dopĺňa tiež *Fond na spravodlivú transformáciu*, ktorý je kľúčovým nástrojom na podporu území, ktoré sú najviac postihnuté prechodom ku klimatickej neutralite, a na zabránenie nárastu regionálnych rozdielov. V záujme dosiahnutia svojho cieľa podporuje investície do oblastí, ako je digitálna pripojiteľnosť, technológie čistej energie, znižovanie emisií, obnova priemyselných lokalít, rekvalifikácia pracovníkov a technická pomoc.

Záver

Rôznorodosť východiskových historických, kultúrnych, sociálnych, ekonomických a iných predpokladov fungovania národných ekonomík v rámci nadnárodnej vládnej authority – EÚ, si vyžaduje hľadanie nástrojov, ktoré umožňujú tieto ekonomiky porovnávať, identifikovať kľúčové problémy a hľadať optimálne riešenia. Jedným z nástrojov je klasifikácia NUTS, ktorá stanovuje štatistické územné jednotky, na základe ktorých je možné nie len porovnávať ekonomickú úroveň európskych regiónov rôznej veľkosti, ale aj účelne cieľiť finančnú pomoc EÚ na realizáciu politiky súdržnosti či riešenie regionálnych disparít. Zámerom tohto príspevku však nebolo urobiť podrobný rozbor prerozdelenia finančných prostriedkov Európskej únie jej

¹³ Spracované podľa: Európsky dvor audítorov: Pridelovanie finančných prostriedkov na politiku súdržnosti na obdobie 2021 – 2027 medzi členské štáty. Dostupné na: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr_cohesion/rcr_cohesion_sk.pdf [cit. 30.8.2024].

členským krajinám, resp. regiónom, vyžadovalo by si to omnoho väčší priestor a rozsiahlejšiu analýzu. V kontexte zamerania konferencie sme chceli poukázať na to, že niektoré nástroje EÚ, ktoré prenikli do legislatívneho prostredia členských krajín, majú svoje opodstatnenie a aj neoceniteľný prínos v nadväznosti na realizáciu politik Európskej únie, ale aj pre samotné členské štáty. Možnosť porovnávať sa na pravidelnej báze s inými ekonomikami či inšpirovať sa príkladmi dobrej praxe z krajín, s ktorými fungujeme už 20 rokov v tomto zoskupení, je neoceniteľnou skúsenosťou. Aktuálne výsledky Slovenska totiž nie sú lichotivé. Slovenská republika sa z hľadiska ekonomickej úrovne nachádza medzi krajinami na konci rebríčka (24. miesto), HDP na obyvateľa (vyjadrené ako % priemeru HDP / obyv. EÚ) dosahuje hodnotu 73 % (2023). Za nami sú už len Lotyšsko, Grécko a Bulharsko. Čo sa týka jednotlivých regiónov NUTS II., okrem Bratislavy (146 %), ktorá sa zaraďuje do skupiny rozvinutejších regiónov, sa ostatné NUTS II. regióny zaraďujú dlhodobo do skupiny menej rozvinutých regiónov (VS = 52%, SS = 60%, ZS = 65%). Na základe pravidiel pre pridelovanie finančných prostriedkov z eurofondov teda SR spĺňa podmienky pre viaceré schémy. Výzvou však zostáva ich úspešná implementácia do reálnej praxe.

Zoznam použitej literatúry

1. ENCYCLOPAEDIA BELIANA: heslo „Klasifikácia“ [online]. ISBN 978-80-89524-30-3. Dostupné na: <https://beliana.sav.sk/heslo/klasifikacia>
2. EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV: Pridelovanie finančných prostriedkov na politiku súdržnosti na obdobie 2021 – 2027 medzi členské štáty. Dostupné na: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/rcr_cohesion/rcr_cohesion_sk.pdf
3. EURÓPSKY PARLAMENT: Spoločná nomenklatúra územných jednotiek pre štatistické účely (NUTS). Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/sk/FTU_3.1.6.pdf.
4. EUROSTAT: (tab. nama_10_pc). Real GDP per capita. Dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en
5. EUROSTAT: NUTS - Nomenclature of territorial units for statistics. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>
6. EUROSTAT: Local administrative units. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>
7. NEUBAUEROVÁ, E. – DUBROVINA, N. – VALIŠOVÁ, D.: Selected aspects of European Union regional policy. In: Regionalizacja globalizacji : Tom 2. - Wrocław : Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego, 2008. - ISBN 978-83-925876-1-3. - S. 19-26.

8. PELKMANS, J. (1987). "The New Approach to Technical Harmonization and Standardization". JCMS: Journal of Common Market Studies. 25 (3): 249–269. Dostupné na: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1987.tb00294.x> .
9. SLOVNÍK CUDZÍCH SLOV: heslo „Štandardizácia“. Dostupné na: <https://slovník.aktuality.sk/slovník-cudzich-slov/?q=%C5%A1tandardiz%C3%A1cia>

Kontaktné údaje

doc. Ing. Erika Neubauerová, PhD.

erika.neubauerova@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

Ing. Albert Priehoda, PhD.

albert.priehoda@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

FINANCOVANIE MATERSKÝCH ŠKÔL

THE FUNDING OF KINDERGARTENS

Veronika Munková¹

Abstrakt: Autorka sa vo svojom príspevku zameriava na financovanie štátnych materských škôl. V súčasnosti sú štátne materské školy financované z vlastných príjmov územnej samosprávy, zatiaľ čo v budúcnosti sa predpokladá, že budú financované zo štátneho rozpočtu. V nadväznosti na to autorka analyzuje jednak súčasný právny stav, ale tiež sa zaoberá novým vládnyim návrhom zákona.

Kľúčové slová: financovanie, štátna materská škola, obec, daň z príjmu fyzických osôb, rozpočet obce

Abstract: In her contribution, the author focuses on the funding of state kindergartens. Currently, state kindergartens are funded from the self-government revenues, while in the future they are to be funded from the state budget. Following this, the author analyzes the current legal situation, but also deals with the new government bill.

Key words: funding, state kindergartens, municipality, personal income tax, municipality budget

Úvod

V ostatnom čase rezonuje vo verejnosti informácia, že sa chystá „nežná revolúcia v školstve“. Touto tzv. nežnou revolúciou v školstve sa má na mysli súbor 89 opatrení, ktoré chce Ministerstvo školstva, výskumu, vývoja a mládeže SR (ďalej len „ministerstvo školstva“) novelou zákona zaviesť do školstva. Ja sa ďalej vo svojom príspevku zameriam iba na plánovanú zmenu, ktorá sa má týkať financovania materských škôl.

Súčasný právny stav

Väčšina detí pred samotným nástupom do základnej školy absolvuje predprimárne vzdelávanie, a to konkrétne v materskej škole. Štátne materské školy zriaďuje a zrušuje obec, resp. mesto (ďalej len „obec“) pri výkone originálnej právomoci.

¹ Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Následne má obec zo zákona povinnosť zabezpečiť podmienky na plnenie povinného predprimárneho vzdelávania a zároveň zabezpečiť aj podmienky na prijímanie detí na toto predprimárne vzdelávanie.² V zmysle § 16 ods. 2 zákona č. 245/2008 o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dieťa úspešne absolvuje predprimárne vzdelávanie „absolvovaním posledného roka vzdelávacieho programu odboru vzdelávania v materskej škole. Dokladom o získanom stupni vzdelania je osvedčenie o získaní predprimárneho vzdelania.“ Okrem uvedeného, obec pri výkone samosprávy zriaďuje aj základné umelecké školy, školské kluby detí, ktoré sú súčasťou základnej školy, centrá voľného času, zariadenia školského stravovania pre žiakov základných škôl a pre deti materských škôl, jazykové školy pri základných školách, strediská služieb škole, školské internáty.³ V prvom rade je potrebné, aby obec zabezpečila každému dieťaťu dostupný systém predprimárneho vzdelávania, tak ako jej to ukladá zákon. Pre úplnosť je však nutné poukázať na dve rozhodujúce skutočnosti, ktoré vyplývajú z platnej právnej úpravy. Jednak je to fakt, že na predprimárne vzdelávanie sa prijíma dieťa od troch rokov veku a tiež ďalej realita, že kapacity štátnych škôlok sú nepostačujúce. Na preklopenie tejto rozporuplnej situácie je možné využiť čerpanie sociálnej dávky, tzv. predĺženého rodičovského príspevku. Mám na mysli rodičovský príspevok, ktorý je vyplácaný rodičom detí od troch do šiestich rokov veku dieťaťa, a to v prípade, keď dieťa neprijali do spádovej škôlky z kapacitných dôvodov. V prípade, ak štátna spádová škôlka nemá dostatok voľných kapacít, je teda možné dieťa umiestniť do súkromnej škôlky a zaplatiť ju aspoň sčasti z finančných prostriedkov z rodičovského príspevku. V tomto prípade to však nerieši samotné financovanie súkromných materských škôl, ktoré nie sú zaradené do siete škôl a školských zariadení.

Štátne materské školy sú financované z výnosu dane z príjmov fyzických osôb a tiež zo štátneho rozpočtu v zmysle zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení. Samotné financovanie materských škôl a aj štátnych školských zariadení je upravené konkrétne v § 5 tohto zákona. Financovanie základných a stredných škôl je založené na normatívnom princípe. Normatívny princíp znamená, že rozpis finančných prostriedkov vychádza z normatívne určených objemov finančných prostriedkov pre jednotlivé školy. Normatív je zložený zo mzdového normatívu a prevádzkového normatívu. Keďže v tomto prípade ide o prenesený výkon štátnej správy, tak náklady s tým spojené, uhrádza štát. Rozhodujúcim ukazovateľom je v tomto prípade počet žiakov a personálna, ekonomická náročnosť výchovno-vzdelávacieho procesu. Nie je to však tak, že by

² § 6 ods.3 b) zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

³ Bližšie pozri § 6 ods. 2. zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

štát neprispieval zriaďovateľovi materskej školy žiadnymi finančnými prostriedkami na zriadenie materskej školy. Štát prispieva nejakými finančnými prostriedkami zriaďovateľovi štátnych materských škôl a registrovaným zariadeniam prostredníctvom ministerstva školstva. Finančné prostriedky sú však účelovo viazané. Finančné prostriedky sú v zmysle zákona⁴ účelovo určené jednak pre deti materskej školy, pre ktoré je predprimárne vzdelávanie povinné a tiež pre deti materskej školy, ktoré sú členmi domácnosti, ktorej členovi sa poskytuje pomoc v hmotnej núdzi. Tieto finančné prostriedky možno použiť len v zmysle zákona, a to je napríklad osobný príplatok alebo odmena pedagogických zamestnancov materskej školy, vybavenie miestnosti určenej na výchovu a vzdelávanie detí, úhradu nákladov za odevy detí použité v materskej škole a podobne. Zriaďovateľovi materskej školy sú vyplatené tieto účelovo viazané finančné prostriedky, ak poskytne do 30. septembra kalendárneho roka aktuálne počty detí k 15. septembru začínajúceho školského roka a ešte aj ďalšie potrebné údaje s tým súvisiace. Zriaďovateľ štátnej materskej školy, tak jednak hospodári s finančnými prostriedkami z výnosu dane z príjmov obcí a tiež potom s finančnými prostriedkami z kapitoly ministerstva školstva. Výška príspevku ministerstva školstva zriaďovateľovi na rok 2024 bola 73,662 € pre deti materskej školy, pre ktoré je predprimárne vzdelávanie povinné a 36,831 € pre deti materskej školy, ktoré sú členmi domácnosti, ktorej členovi sa poskytuje pomoc v hmotnej núdzi.⁵

Výnos dane z príjmov

„Do sústavy finančných prostriedkov obce a do jej rozpočtu je finančnými vzťahmi zapojený aj štát, pričom finančné vzťahy štátu k rozpočtom obcí sú podiely na daniach v správe štátu, dotácie na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy a ďalšie dotácie v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok. Dotácie na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy sa zabezpečujú prostredníctvom správcu kapitoly štátneho rozpočtu, do ktorého vecnej pôsobnosti patrí výkon štátnej správy, ktorý sa preniesol na obec.“⁶ Finančné vzťahy štátu k rozpočtu obce v rámci podielov na daniach v správe štátu upravuje zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy. Jeden z príjmov rozpočtu obce teda predstavujú aj podiely na daniach v správe štátu. Je zrejmé, že z rozpočtu obce sa musia uhrádzať aj vzniknuté výdavky. Jedným z

⁴ Bližšie pozri § 6b zákona č. 597/2003 o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení.

⁵ Údaje dostupné online: <https://www.minedu.sk/36700-sk/januar-2024/> (citované dňa 9.9.2024).

⁶ TEKÁČOVÁ, Katarína: *Rozpočet obce - právna úprava a obsah In: Nadregionálna spolupráca Trnavska. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, 2008, s.222.*

takýchto výdavkov obce je aj výdavok na výkon samosprávnych pôsobností obce a v našom prípade, ide konkrétne o zriaďovanie štátnych materských škôl.

Výnos dane v príslušnom rozpočtovom roku, ktorý je príjmom rozpočtov obcí, je v súčasnosti vo výške 70,0 %. Z tohto dôvodu majú obce záujem na tom, aby obyvatelia, ktorí tam žijú mali trvalý pobyt v tejto obci. Dôsledkom je väčší výnos z daní, a následne na to môžu disponovať finančnými prostriedkami aj na zriadenie, resp. fungovanie materskej školy. Väčšina štátnych materských škôl má preto, ako jednu zo základných podmienok na prijatie určenú trvalý pobyt rodičov a aj samotného dieťaťa. Ani splnenie tejto podmienky, však nie je zárukou na samotné prijatie dieťaťa do materskej školy. Ak bude schválená novela zákona, tak výnos dane v príslušnom rozpočtovom roku bude znížený zo 70% na 55,1%. Obciam sa tak znížia príjmy, ktoré majú k dispozícii na hospodárenie a tvoria tiež súčasť rozpočtu obce. Toto vnímajú mnohé obce a ich starostovia ako negatívum, lebo hlavným zdrojom financií samospráv je práve daň z príjmu fyzických osôb. Nájdu sa však aj takí, ktorí túto zmenu vo financovaní materských škôl hodnotia pozitívne. Napríklad ZMOS⁷ to hodnotí nasledovne: „Peniaze, ktoré boli dnes viazané na originálne kompetencie z výnosu dane z príjmov fyzických osôb prejdú pod správu rezortu školstva v tom kontexte, že tieto peniaze sa vrátia späť do rozpočtov miest a obcí v podobe peňazí, ktoré budú účelovo viazané na výkon činnosti materských škôl.“⁸ Na jednej strane, teda obec disponuje finančnými prostriedkami z výnosu dane z príjmov, na druhej strane ich však nie je povinná vynaložiť na náklady spojené s fungovaním štátnej materskej školy.

Nový vládny návrh zákona

Od januára 2025 by mali byť štátne materské školy zriadené obcou, financované štátom, prostredníctvom ministerstva školstva. Ide o podobný model financovania aký je v súčasnosti nastavený v prípade základných a stredných škôl.

Ako som už uviedla, v súčasnosti je financovanie materských škôl účelovo viazané. V budúcnosti by financovanie materských škôl malo kopírovať systém normatívneho financovania základných škôl. Prostredníctvom normatívu by sa mali adresnejšie alokovať finančné prostriedky a obce by tak mali určenú fixnú sumu, ktorá sa musí využiť na materské školy. V rámci vládneho návrhu zákona sa začína používať označenie verejné materské školy, pričom predtým sa používalo označenie štátne materské školy. Naďalej by som ponechala v návrhu zákona názov štátne materské školy, a to vzhľadom na fakt, že štát chce financovať materské školy, a tiež je to už dlhoročne zaužívaný pojem. Jednoznačne by sa podľa nového vládneho návrhu

⁷ Združenie miest a obcí Slovenska.

⁸ Dostupné online na: <https://www.skolskyportal.sk/prevadzka-skoly/zmos-suhlasi-s-financovanim-ms-zo-statneho-rozpoctu-podpisalo-memorandum> (citované dňa 1.9.2024).

zákona zaviedla klasifikácia škôlok na verejné materské školy, cirkevné materské školy, súkromné materské školy. Pričom verejnými materskými školami sú materské školy zriadené obcou, samosprávnym krajom alebo regionálnym úradom. Ako sa uvádza vo vládnom návrhu zákona, zo štátneho rozpočtu prostredníctvom kapitoly ministerstva by sa prispievalo na financovanie verejných materských škôl, cirkevných materských škôl, a tiež súkromných materských škôl.⁹ Pridelovanie finančných prostriedkov ministerstvom školstva samotným zriaďovateľom verejných materských škôl vychádza z normatívne určených objemov finančných prostriedkov. Tento systém pridelovania finančných prostriedkov, tak vychádza už z existujúceho systému financovania základných škôl. Rozlišujeme tak mzdový normatív a prevádzkový normatív na dieťa. V prípade materských škôl má mzdový normatív vyjadrovať osobné náklady zamestnancov, ktorí zabezpečujú výchovno-vzdelávací proces, a zamestnancov, ktorí zabezpečujú prevádzku materskej školy. V súlade s návrhom mzdový normatív sa určuje v závislosti od počtu detí verejnej materskej školy, organizácie výchovy a vzdelávania, personálnej náročnosti, zaradenia pedagogických zamestnancov do platových tried a dĺžky praxe pedagogických zamestnancov. Prevádzkový normatív na dieťa vyjadruje prevádzkové náklady pripadajúce na jedno dieťa. Prevádzkový normatív na dieťa verejnej materskej školy sa určuje v závislosti od veľkosti verejnej materskej školy, ekonomickej náročnosti výchovno-vzdelávacieho procesu a teplotných podmienok.

Ministerstvo školstva plánuje aj naďalej vyplácať príspevky, napríklad príspevok na dopravu alebo prípadnú úhradu cestovných nákladov, príspevok na úhradu nákladov súvisiacich s účasťou detí na aktivitách, ktoré organizuje materská škola a ktoré sú súčasťou výchovno-vzdelávacieho procesu.

Navrhovaná zmena financovania materských škôl súvisí aj so zmenou financovania cirkevných, a aj súkromných materských škôl. Pričom stále platí, že súkromné materské školy majú zdroje financovania zabezpečené aj z iných zdrojov, ako sú štátne finančné prostriedky. V prípade súkromných materských škôl ide o súkromného zriaďovateľa, a teda nejde ani o obce alebo mestá. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že súkromné materské školy častokrát zabezpečujú podmienky na plnenie predprimárneho vzdelávania a nahrádzajú tak chýbajúce kapacity miest a personálu v štátnych materských školách.

⁹ Doslovné znenie vládneho návrhu je „(4) Zo štátneho rozpočtu sa prispieva na financovanie materských škôl zriadených štátom uznanými cirkvami alebo náboženskými spoločnosťami (ďalej len „cirkevná materská škola“) a na financovanie materských škôl zriadených inými právnickými osobami alebo fyzickými osobami (ďalej len „súkromná materská škola“) rovnako ako na financovanie materských škôl v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí, samosprávnych krajov alebo regionálnych úradov (ďalej len „verejná materská škola“) podľa § 5a, ak § 6ab neustanovuje inak.“

Plán obnovy a odolnosti SR

Plán obnovy a odolnosti SR vznikol vďaka Nariadeniu európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2021/241 z 12. februára 2021, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (ďalej len „Plán obnovy a odolnosti SR“). Tento mechanizmus sa má zriadiť za účelom, aby bola zabezpečená účinná a významná finančná podpora na výraznejšie vykonávanie udržateľných reforiem a implementáciu súvisiacich verejných investícií v členských štátoch. Toto nariadenie je záväzné v celom svojom rozsahu a uplatniteľné vo všetkých členských štátoch.

Plán obnovy a odolnosti SR reflektuje najmä aktuálny stav predprimárneho vzdelávania, ako sú napríklad chýbajúce kapacity miest v materských školách, a tiež prekážky vo využívaní zdrojov na budovanie kapacít materských škôl. Ďalej sú to problémy ako nízka miera flexibility štátnej siete škôl a školských zariadení, v ktorej chýba evidencia, registrácia, podpora a kontrola poskytovateľov variabilných programov predprimárneho vzdelávania. Nedostatočná pripravenosť materských škôl na vzdelávanie detí s rôznorodými potrebami v oblasti materiálno-technického vybavenia, úpravy priestorov a pripravenosti učiteľov na prácu s týmito deťmi.

Plán obnovy a odolnosti SR úzko súvisí aj so zmenou financovania materských škôl v Slovenskej republike. Záväzok zmeniť financovanie materských škôl vyplýva z reformy komponentu 6 Plánu obnovy a odolnosti SR schváleného uznesením vlády SR č. 221 z 28. apríla 2021, z ktorého vyplýva, že sa má vytvoriť diferencovaný a transparentný systém financovania predprimárneho vzdelávania, aby sa zabezpečila stabilita, odolnosť a účelové viazanie finančných prostriedkov vyčlenených na vzdelávanie. Ďalej sa tam tiež uvádza, že je potrebné zabezpečiť dostupnosť, rozvoj a kvalitu inkluzívneho vzdelávania na všetkých stupňoch. K ďalším cieľom patrí zvýšenie podielu detí v predškolskom veku, ktoré sa zúčastňujú na predprimárnom vzdelávaní. Zároveň sa majú zabezpečiť podmienky na implementáciu povinného predprimárneho vzdelávania pre deti od piatich rokov a zaviesť právny nárok na miesto v materskej škole alebo u iných poskytovateľov predprimárneho vzdelávania od troch rokov, a to vrátane ich financovania¹⁰. V nadväznosti na to, možno konštatovať, že vládny návrh zákona obsahuje normatívne financovanie materských škôl a zároveň by sa tak mala aj zvýšiť miera zaškolenia detí v ranom veku. Predprimárne vzdelávanie detí od troch rokov je u nás zabezpečené v zmysle § 59 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, kde je upravené, že na predprimárne vzdelávanie sa prijíma dieťa od troch rokov. V prípade neprijatia dieťaťa do spádovej štátnej materskej školy je možné si čerpať predĺžený rodičovský príspevok. Taktiež

¹⁰ Bližšie pozri Plán obnovy a odolnosti SR.

máme už v súčasnosti v zákone upravené povinné predprimárne vzdelávanie pre päťročné deti.¹¹

Záver

V závere možno konštatovať, že súčasná podoba financovania štátnych materských škôl nie je zlá, ale je zrejme nepostačujúca.

Konkrétna obec, resp. mesto musí nájsť finančné prostriedky jednak na zriadenie, a neskôr aj na samotný chod štátnej materskej školy a zaplatenie tiež všetkých ostatných výdavkov s tým súvisiacich, vrátane pedagogických zamestnancov. Pre menšiu obec môže byť výška takto vynaložených finančných prostriedkov, často až likvidačná. Tiež je ďalšou rozhodujúcou skutočnosťou, že výška takto vynaložených nákladov sa v jednotlivých obciach, resp. mestách odlišuje. V aplikačnej praxi sa preto veľakrát stáva, že práve v regiónoch, kde je vyššia nezamestnanosť nevedia samotné obce zabezpečiť dostatočne kvalitné predprimárne vzdelávanie.

Práve financovanie materských škôl z finančných prostriedkov štátu, by malo zabezpečiť vyššiu dostupnosť predprimárneho vzdelávania, a tiež aj jeho samotnú kvalitu. Medzi jednotlivými obcami tak bude dochádzať k redistribúcii finančných prostriedkov a v konečnom dôsledku, niektoré obce dostanú menej a niektoré viac finančných prostriedkov, ako na túto kompetenciu alokovali. Túto zmenu vo financovaní materských škôl niektorí hodnotia pozitívne a naopak niektorí negatívne. Po schválení novely zákona, výnos dane v príslušnom rozpočtovom roku bude znížený zo 70% na 55,1%, nakoľko sa obce majú tiež podieľať na konsolidácii verejných financií. Obciam sa tak znížia príjmy, ktoré majú k dispozícii na hospodárenie a tvoria tiež súčasť rozpočtu obce. Starostovia, resp. primátori majú obavy najmä z toho, že sa im zníži jeden z rozhodujúcich zdrojov príjmu do rozpočtu obce a stratia tak aj určitú mieru flexibility.

Po novelizácii, tak peniaze, ktoré boli dnes viazané na originálne kompetencie z výnosu dane z príjmov fyzických osôb prejdú pod správu rezortu školstva v tom kontexte, že tieto peniaze sa vrátia späť do rozpočtov miest a obcí v podobe peňazí, ktoré budú účelovo viazané na výkon činnosti materských škôl. Pozitívne hodnotím, že peniaze budú účelovo viazané na financovanie materských škôl, lebo v súčasnosti obec, resp. mesto disponuje finančnými prostriedkami z výnosu dane z príjmov, ale nemá povinnosť vynaložiť ich na náklady spojené s fungovaním štátnej materskej školy. V budúcnosti by tak mohli jednotlivé materské školy zabezpečiť kvalitnejšie predprimárne vzdelávanie. Je totiž bežnou praxou, že tieto finančné prostriedky obec, resp. mesto používa na iné účely ako je financovanie materských škôl. Ako negatívum hodnotím aj naďalej pretrvávajúce slabé finančné ohodnotenie

¹¹ Bližšie pozri § 28a zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

pedagogických zamestnancov. Tu nepomôže ani samotný fakt, že financovanie bude zabezpečovať štát a nie samosprávy.

Zoznam použitej literatúry

1. TEKÁČOVÁ, Katarína: **Rozpočet obce - právna úprava a obsah In:** Nadregionálna spolupráca Trnavska. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, 2008. ISBN 978-80-89267-14-9. S.202-226.
2. Zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení.
3. Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
4. Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
5. Zákon č. 245/2008 o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
6. Nariadenie európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2021/241 z 12. februára 2021.
7. Dôvodová správa k zákonu č. 182/2003 Z. z., zmena školského zákona
8. Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.
9. **Nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z.** o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve v znení neskorších predpisov - *kritéria rozdeľovania výnosu dane do rozpočtu obcí a VÚC.*

Kontaktné údaje

JUDr. Veronika Munková, PhD.

veronika.munkova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

APLIKAČNÉ OTÁZKY SPRÁVNEHO TRESTANIA NA FINANČNOM TRHU V KONTEXTE AML REGULÁCIE

PRACTICAL CHALLENGES OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENT IN THE FINANCIAL MARKET UNDER AML REGULATION

Mária Potančoková¹

Abstrakt: Príspevok približuje teoretické a praktické aspekty správneho trestania s osobitným zameraním na subjekty, ktoré podliehajú regulácii finančného trhu. Osobitná pozornosť je venovaná právnej úprave AML, a to najmä z hľadiska konštrukcie správnych deliktov a poukazuje na negatívne trendy finančného trhu (napríklad derisking), ktoré môžu prameniť aj z nejasne a príliš všeobecne vymedzenej objektívnej stránky správnych deliktov.

Kľúčové slová: Správne trestanie. Zásady správneho trestania. Finančný trh. AML správne delikty. Derisking.

Abstract: The article presents the theoretical and practical aspects of administrative punishment with a special focus on entities subject to financial market regulation. Particular attention is paid to the legal regulation of AML, especially in terms of the construction of administrative offences, and points out the negative trends in the financial market (such as derisking), which may also stem from the unclear and overly broadly defined objective aspect of administrative offences.

Key words: Administrative punishment. Principles of administrative punishment. Financial market. AML offences. Derisking.

Úvod

Uvažujúc nad nosnou témou sekcie - *Aktuálne otázky finančného práva v kontexte vplyvu európskeho práva na národné právne poriadky* – nemožno opomenúť ani problematiku legislatívy venujúcej sa boju proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu (ďalej aj ako problematiku „AML“). Čitateľ mohol zachytiť ďalšiu z pripravovaných legislatívnych zmien zákona č. 297/2008 Z.z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu

¹ Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „AML Zákon“), účelom ktorej je ďalšie sprísňovanie legislatívy v tejto oblasti.

Cieľom tohto príspevku však nie je vyčerpávajúcim spôsobom prezentovať všetky nadchádzajúce zmeny, ale práve naopak, nazrieť prostredníctvom tohto príspevku na problematiku z inej perspektívy. Výskumná otázka je nasledovná: Ako stále prichádzajúce zmeny a sprísňujúca sa regulácia v oblasti AML ovplyvňuje nepriame reakcie trhu prostredníctvom tzv. nezamýšľaných dôsledkov?

V tejto súvislosti nepriame dôsledky možno pomenovať ako (i) derisking, (ii) koncentrácia trhu, a v neposlednom rade (iii) praktické problémy pri vykonávaní platieb s vyšším AML rizikom.

Tieto trendy možno pozorovať na finančnom trhu nezávisle od seba, avšak tento príspevok bude skúmať, či neexistujú spoločné dôvody, ktoré môžu systematicky zapríčiniť tieto trendy, pričom ich spoločným menovateľom by mohla byť práve komplexnosť regulácie a nepredvídateľnosť následného správneho trestania.

EBA report o deriskingu

EBA definuje vo svojom reporte² derisking ako situáciu, „kedy finančná inštitúcia prijme rozhodnutie odmietnuť nadviazať alebo ukončiť obchodné vzťahy s jednotlivými klientami alebo kategóriami klientov spojenými s vyšším rizikom prania špinavých peňazí a financovania terorizmu alebo odmietnuť vykonávať transakcie s vyšším rizikom prania špinavých peňazí a financovania terorizmu“³, pričom uvádza, že „hoci rozhodnutia o nenadviazaní alebo ukončení obchodného vzťahu alebo o neuskutočnení transakcie môžu byť v súlade s článkom 14 ods. 4 smernice (EÚ) 2015/849 (AMLD), derisking celých kategórií klientov bez náležitého individuálneho posúdenia rizikového profilu individuálneho klienta je nežiaduci a môže byť znakom neefektívneho manažmentu AML rizika“.

Report⁴ ďalej uvádza, že z prieskumu vykonaného EBA týkajúceho sa tejto problematiky vyplýva, že niektorí respondenti uvádzajú, že sa stretli s rozhodnutiami finančných inštitúcií pri tzv. „blanket exit policies“, čiže všeobecnou politikou ukončovania zmluvných vzťahov s vybranými kategóriami klientov.

² EBA Opinion on derisking EBA/Op/2022/01 zo dňa 05.01.2022 [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20\(EBA-Op-2022-01\)/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20(EBA-Op-2022-01)/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf)

³ „Where a financial institution takes a decision to refuse to enter into, or to terminate, business relationships with individual customers or categories of customers associated with higher ML/TF risk, or to refuse to carry out higher ML/TF risk transactions, this is referred to as 'de-risking'.“

⁴ tamtiež

Niekoľko respondentov uviedlo, že tieto rozhodnutia neboli riadne odôvodnené a v niektorých prípadoch bol ako dôvod indikovaná obava zo snahy znížiť konkurenciu na trhu⁵. Uvedené sa týka najmä deriskingu platobných inštitúcií alebo inštitúcií elektronických peňazí zo strany bánk (napríklad pri korešpondenčných bankových vzťahoch). Vo vzťahu k dopadu bolo uvedené, že niektorí respondenti uvádzajú, že pokiaľ takéto rozhodnutie ukončiť alebo neposkytnúť poskytovanie platobných služieb bolo uvedené v počiatočných fázach, mohlo to platobné inštitúcie, najmä tie menšieho rozsahu, úplne vytlačiť z trhu.⁶

Uvedené tvrdenie podporuje aj samotný autorkin výskum, v ktorom analyzovala report Bank of Lithuania, za Q2 2024,⁷ týkajúci sa *Key performance indicators (KPIs)* platobných inštitúcií a inštitúcií elektronických peňazí v Litve. Z predmetného reportu vyplýva, že 12% týchto inštitúcií drží viac ako 80% klientskych prostriedkov, čiže ide o veľmi silnú koncentráciu, ktorá tiež môže súvisieť s deriskingom a inými nepriaznivými trendmi na finančnom trhu.

Ďalším negatívnym trendom je problém s vykonávaním platieb, ktorému je v spomínanom EBA reporte venovaná osobitná pozornosť. Respondenti uvádzajú, že banky často k prevodom vyžadujú neprimeranú dokumentáciu na zdôvodnenie konkrétnych prevodov, navrhujú neprimerané komerčné podmienky či neprimerané poplatky v onboarding fáze. Spomína sa odopretie vedenia prevádzkového účtu na základné výdavky ako je napríklad aj platenie miezd.⁸

Je teda nepochybné, že mnohé spoločnosti podnikajúce v rizikovejších oblastiach podnikania teda potrebujú využívať služby zahraničných a často drahších finančných inštitúcií, mnoho z nich sídliačich v Litve, nakoľko v posledných rokoch sa práve táto krajina vyprofilovala ako fintech hub a stala sa regulačným domovom napríklad aj u známej fintech spoločnosti Revolut⁹.

⁵ „Several respondents indicated that in their view, the correspondence with banks in this context often remained vague, with no clear explanations as to why de-risking decisions were made. Respondents suggested that AML/CFT concerns were used as a pretext to reduce competition in the market.“

⁶ „In terms of impact, the respondents stated that when decisions were made at the onboarding stage, this forced some PIs – especially small ones - out of the market.“

⁷ Bank of Lithuania. Performance indicators. <https://www.lb.lt/en/emi-performance-indicators>

⁸ “Respondents also indicated that banks require what they described as excessive documentation to justify specific transfers, propose unreasonable terms and/or extraordinary fees at the onboarding stage. Respondents indicated that they were denied access to operational bank accounts used for transfers, salary deposits and account top-ups, and bank accounts to enable fiat gateways to crypto and/or access to some transactions (i.e. cancellation of cross-border payment services when moving client funds, wire transfers for GBP to EUR).“

⁹ Revolut success story in Lithuania. <https://investlithuania.com/success-stories/revolut/8>

Správne delikty AML Zákona

Ako bolo naznačené v úvode, čiastkovým cieľom autorkinho výskumu týkajúceho sa problematiky administratívneho trestania na finančnom trhu je skúmanie negatívnych trendov, ktoré boli spomenuté vyššie, a možno ich zjednodušene zosumarizovať ako derisking, vysoká koncentrácia na trhu platobných služieb či problémy s vykonávaním platieb s vyšším AML rizikom.

Analýzou AML zákona v právnom prostredí Slovenskej republiky možno naraziť na niekoľko alarmujúcich problémov, majúcich spôsobilosť navodzovať účastníkom konania (dohliadaným subjektom) obavy z nepredvídateľnosti sankčného konania.

Ako príklad možno uviesť nasledovné ustanovenie AML Zákona, ktoré pracuje s konceptom obráteného dôkazného bremena, kde je dôkazné bremeno prenesené na dohliadaný subjekt: „**Povinná osoba je povinná pri kontrole preukázať, že rozsah starostlivosti, ktorú vykonala vo vzťahu ku klientovi, je primeraný v závislosti od rizika legalizácie alebo financovania terorizmu**“.¹⁰

Uvedené ustanovenie sa nachádza aj v samotnom odôvodnení sankčného rozhodnutia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Prezídium Policajného zboru, finančná spravodajská jednotka PPZ-FSJ2-36-030/2019-KPO, ktoré o.i. uvádza, že „...povinná osoba pri kontrole nepreukázala, že rozsah starostlivosti, ktorú vykonala vo vzťahu k uvedenému klientovi je primeraný v závislosti od AML rizika, čím nesplnila povinnosť uvedenú v ustanovení § 10 ods. 4 zákona, § 12 ods. 1 veta prvá, ods. 2 veta prvá zákona s poukazom na § 10 ods. 1 písm. c), e), g) zákona...“¹¹.

Všeobecne možno konštatovať, že objektívna stránka správnych deliktov v AML Zákone je definovaná nasledovne (odkazom na iné všeobecné povinnosti v zákone, pričom nie všetky sú exkluzívne normatívneho charakteru):

„Ak v [odseku 2](#) nie je ustanovené inak, finančná spravodajská jednotka môže uložiť právnickej osobe a fyzickej osobe – podnikateľovi za nesplnenie alebo porušenie niektorej z povinností ustanovených týmto zákonom v [§ 10 ods. 1 až 4](#) a [6](#), [§ 12](#), [§ 14 až 17](#), [§ 19 ods. 2 až 4](#), [§ 21](#), [§ 24 ods. 1](#) a [2](#) pokutu do výšky dvojnásobku neoprávneného prospechu, ak je takýto neoprávnený prospech možné určiť, alebo do výšky 1 000 000 eur, podľa toho, ktorá z týchto hodnôt je vyššia.“¹²

Takýto spôsob stanovenia objektívnej stránky správneho deliktu môže narážať na rozpor so všeobecnými zásadami trestania, akými sú zásada *nullum crimen sine lege certa* a/alebo *nullum crimen sine lege scripta*. Uvedené možno demonštrovať na

¹⁰ § 10 ods. 4 AML Zákona

¹¹ Rozhodnutie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Prezídium Policajného zboru, finančná spravodajská jednotka PPZ-FSJ2-36-030/2019-KPO zo dňa 11.06.2021 https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/fsj/kpo/FSJ_36_30.pdf

¹² § 33 ods. 1 AML Zákona

príklade ust. § 14 ods. 2 AML Zákona „Povinná osoba je povinná venovať osobitnú pozornosť...“, ktoré má za cieľ všeobecným a veľmi abstraktným spôsobom popísať príklady nezvyčajných obchodov, ktoré môžu nasvedčovať, že ich vykonaním by mohlo dôjsť klegalizácii alebo financovaniu terorizmu. Netreba snáď veľmi pripomínať, že takáto definícia závisí často od subjektívneho výkladu a konkrétnych okolností prípadu, ktoré s vysokou pravdepodobnosť môžu byť v niektorých prípadoch vnímané a posúdené inak zo strany dohliadaného subjektu a inak zo strany orgánu dohľadu. Napriek tomu je však celé znenie ust. § 14 (jeho porušenie) považované za správny delikt v zmysle § 33 ods. 1 AML Zákona.

Ako uvádza spisba k správne právu trestnému, „pre oblasť správneho trestania platí princíp zákonnosti v istých modifikáciách, vyjadrený princípmi **nullum crimen sine lege a nulla poena sine lege**. Princíp zákonnosti v týchto intenciách znamená, že nie je správneho deliktu a správneho postihu bez toho, aby to zákon výslovne ustanovil. Sankcionovať je preto možné len také konanie, ktorého znaky sú vyjadrené prostredníctvom skutkovej podstaty v zákone (nullum crimen sine lege), pričom možno súčasne uplatniť len taký systém sankcií (len taký druh trestu), ktorý ustanoví zákon (nulla poena sine lege). Ďalšia požiadavka vyplývajúca z princípu nulla poena sine lege je nielen určenie samotného druhu a sadzby sankcie, ale aj určenie jednotlivých kritérií, po zohľadnení ktorých správny orgán ukladá sankciu v určitej výške v rámci zákonom ustanovenej sadzby. K vyhoveniu ustanovených požiadaviek je potrebné, aby boli zákony upravujúce oblasť správneho trestania jasné, prehľadné a predpokladateľné.

Z princípu zákonnosti, nullum crimen sine lege a nulla poena sine lege vyplývajú teda pre vnútroštátnu právnu úpravu členských štátov Rady Európy najmä nasledujúce požiadavky:

- podmienky zodpovednosti za správny delikt, skutkové podstaty správnych deliktov a správne sankcie môžu byť ustanovené len zákonom,
- určité, jasné a presné formulovanie a znenie skutkových podstat správnych deliktov,
- taxatívny výpočet sankcií, ktoré možno uložiť za jednotlivé správne delikty, pričom podstatné je nielen určenie samotného druhu a sadzby sankcie, ale aj určenie jednotlivých kritérií, po zohľadnení ktorých správny orgán ukladá sankciu v určitej výške v rámci zákonom stanovenej sadzby, a
- stanovenie kompetentného správneho orgánu, ktorý bude za ten-ktorý správny delikt vyvodzovať zodpovednosť a ukladať sankciu.¹³

¹³ HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, str. 56 – 57.

Záver

Záverom je potrebné dať do pozornosti dve myšlienky:

(i) Derisking je rozmáhajúci sa trend nielen vysokorizikových odvetví; a dláždí cestu k systematickému vylučovaniu z trhu a zvyšuje koncentráciu.

(ii) Ak je správnym deliktom všetko, tak nie je správnym deliktom nič. Alebo len to, čo sa za správny delikt rozhodne považovať štátna moc.

Ako bolo preukázané, práve vyššie uvedené nejasné a všeobecné konštrukcie správnych deliktov v AML Zákone môžu byť jedným z dôvodov samotného derisking trendu. Tieto správne delikty totiž majú jeden spoločný znak – dávajú orgánu dohľadu priestor odôvodniť sankciu spôsobom, že povinná osoba neskúmala obchod či klienta dostatočne a mala urobiť v rámci jednotlivého preverovania viac, a to aj napriek tomu, že to môže evokovať istú subjektívnosť a vágnosť odôvodnenia.

Uvedená štruktúra správnych deliktov nie je optimálna ani vzhľadom na ustanovenie § 34 AML Zákona¹⁴ – podnet na odobratie oprávnenia na podnikateľskú alebo inú samostatnú zárobkovú činnosť v prípade, ak povinná osoba viac ako 12 po sebe nasledujúcich mesiacov alebo opakovane neplní alebo porušuje povinnosti ustanovené týmto zákonom. AML Zákon teda dáva priestor na odobratie povolenia za systematické porušovanie jeho ustanovení, ktoré však môže spočívať len v tom, že orgán dohľadu a dohliadaný subjekt majú odlišné posúdenie toho, čo sa považuje za dostatočné opatrenie na zmiernenie AML rizika.

Pokiaľ je správny delikt definovaný príliš voľne, existujú tu riziká, že štátna moc bude (i) uplatňovať veľkú mieru administratívnej diskrečnej právomoci, (ii) využívať možnosť selektívneho uplatňovania správneho trestania, bude tu riziko (iii) nedostatočnej proporcionality sankcií, vznikajúce v dôsledku širokej a/alebo vágnej definície objektívnej stránky správneho deliktu. Pokiaľ je k tomu pridaný správny delikt s obráteným dôkazným bremenom, nemožno od finančných inštitúcií očakávať iné správanie ako systematické vylučovanie tých subjektov z trhu, u ktorých by pri kontrole očakávali od orgánu dohľadu výčitky vo vzťahu k mitigácii súvisiaceho AML rizika.

Zoznam použitej literatúry a iné zdroje:

1. EBA Opinion on derisking EBA/Op/2022/01 zo dňa 05.01.2022 [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20\(EBA-Op-2022-](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20(EBA-Op-2022-)

¹⁴ „Ak finančná spravodajská jednotka zistí, že povinná osoba viac ako 12 po sebe nasledujúcich mesiacov alebo opakovane neplní alebo porušuje povinnosti ustanovené týmto zákonom, podá podnet orgánu, ktorý je oprávnený rozhodnúť o odobratí oprávnenia na podnikateľskú alebo inú samostatnú zárobkovú činnosť podľa osobitného predpisu;⁴⁵ tento orgán je povinný do 30 dní od doručenia podnetu písomne oznámiť finančnej spravodajskej jednotke spôsob vybavenia podnetu.“

[01\)/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf](#)

2. HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, 308 s.
3. Revolut success story in Lithuania. <https://investlithuania.com/success-stories/revolut/8>
4. Bank of Lithuania. Performance indicators. <https://www.lb.lt/en/emi-performance-indicators>
5. Rozhodnutie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Prezídium Policajného zboru, finančná spravodajská jednotka PPZ-FSJ2-36-030/2019-KPO zo dňa 11.06.2021
https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/fsj/kpo/FSJ_36_30.pdf
6. Zákon č. 297/2008 Z.z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Kontaktné údaje

JUDr. Mária Potančoková
potancokova11@uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave
Katedra finančného práva

NAHRADÍ PRÁVO EÚ NÁRODNÉ PRÁVNE PORIADKY V OBLASTI UDRŽATEĽNÝCH FINANCIÍ?

WILL EU LAW SUBSTITUTE NATIONAL SUSTAINABLE FINANCE LAWS?

Katarína Poliaková¹

Abstrakt: Po globálnej finančnej kríze (2008) dochádza k postupnému nahrádzaniu národných právnych poriadkov európskym (EÚ) finančným právom. Čoraz častejšie sú vydávané nariadenia a delegované nariadenia, ktoré nevyžadujú transpozíciu do národného práva. To platí aj pre oblasť udržateľných financií (nariadenie o EÚ taxonómii, delegované nariadenie o štandardoch vykazovania informácií o udržateľnosti (ESRS), nariadenie o EÚ zelených dlhopisoch). Rola národných právnych poriadkov bude spočívať skôr v podpore podnikateľského prostredia využívať udržateľné financie alebo v precizovaní právnych noriem v sociálnej a governance oblasti.

Kľúčové slová: udržateľné financie, EÚ taxonómia, štandardy vykazovania informácií o udržateľnosti (ESRS), EÚ zelené dlhopisy, SFDR

Abstract: After the global financial crisis in 2008, there is a gradual replacement of national legal systems by European (EU) financial law. The EU law is increasingly using regulations and delegated regulations as legal instruments that do not require transposition into national. The same is true in the field of sustainable finance (EU Taxonomy Regulation, Delegated Regulation on European Sustainability Reporting Standards (ESRS), EU Green Bonds Regulation). The role of national legal systems will rather consist in supporting the business environment to use sustainable finance or in specifying legal standards in the social and governance area.

Key words: sustainable finance, EU Taxonomy, European Sustainability Standards (ESRS), EU Green Bonds, SFDR

¹ Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva

Úvod

Účelom tohto príspevku je stručne zodpovedať nižšie uvedené otázky:

- Dochádza k postupnému nahrádzaniu národných právnych poriadkov európskym finančným právom?
- Nahradí raz európske právo celkom národné právne poriadky v oblasti udržateľných financií?
- Ak ich nenahradí celkom, ktoré oblasti udržateľných financií budú upravené výhradne prostredníctvom európskeho práva? Aká bude rola národných právnych poriadkov?

Postupné nahrádzanie národných právnych poriadkov európskym finančným právom

Kým pred globálnou finančnou krízou v roku 2008 bolo európske finančné právo v oblasti regulácie vzniku bánk a poisťovní, kapitálových požiadaviek pre banky a investičné spoločnosti, kolektívneho investovania, investičných služieb, verejnej ponuky a kapitálových trhov formované hlavne prostredníctvom smerníc², po tejto kríze dochádza k obratu. V oblasti finančného práva dochádza k obdobnému trendu prechodu zo smerníc na nariadenia, ktorý pozorovala M. Svobodová (2022) už od roku 2000 v iných oblastiach práva EÚ³. Smernice sú nahradené alebo doplnené nariadeniami alebo delegovanými nariadeniami zameranými na zabezpečenie rovnakých podmienok v celej EÚ⁴. Delegované nariadenia Európskej komisie, ktoré obsahujú technické špecifikácie, umožňujú Európskej komisii uplatňovať väčší vplyv⁵. Postupne boli teda prijaté nariadenia a delegované nariadenia, ktoré nevyžadujú transpozíciu do právnych poriadkov členských štátov (obrázok č. 1).

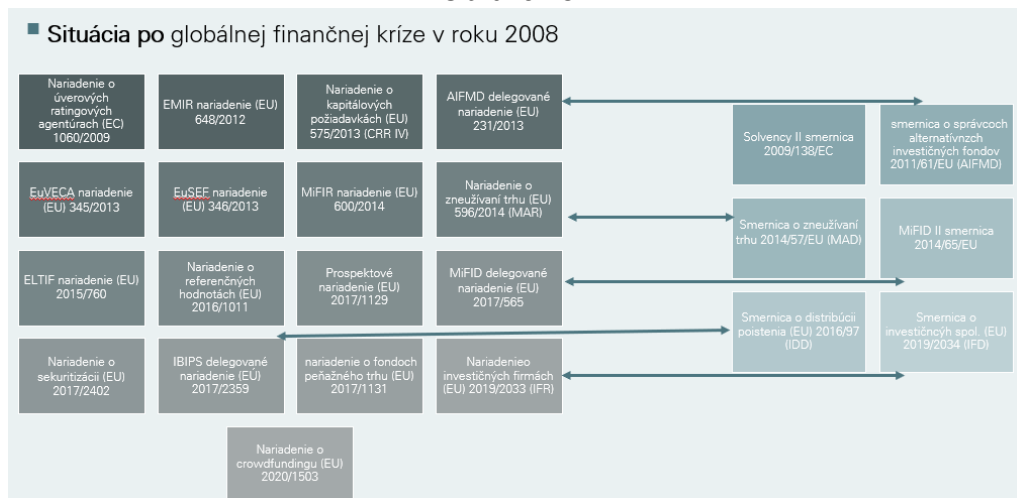
² Napríklad: smernica EP a Rady 2006/48/ES; smernica EP a Rady 2006/49/ES; smernica UCITS 85/611/EEC; smernica MiFID 2004/39/ES; smernica 2003/71/ES o prospekte; smernica 2003/6/ES o zneužívaní trhu (MAD)

³ SVOBODOVÁ, Magdaléna: Nahrazování směrníc nařízenými v právu Evropské unie – Habilitační přednáška. In: Právník, Roč. 17, č. 5 (2022), s. 469 – 472

⁴ RUDIGER, Veil: European Capital Markets Law. 1st edn. Bloomsbury Publishing, 2017. ISBN: 9781782256540. <https://www.perlego.com/book/546565/european-capital-markets-law-pdf>

⁵ HUMMEL, Katrin – JOBST, Dominik: An Overview of Corporate Sustainability Reporting Legislation in the European Union. In: Accounting in Europe (09 Feb 2024), DOI: 10.1080/17449480.2024.2312145

Obrázok č.1



Udržateľné financie a úloha európskeho finančného práva

Udržateľné financie

Ryszawska (2016) pozoruje zmenu v úlohe financií, kedy sa prechádza z dominantného pohľadu na financie zakorenené v neoklasickej ekonomickej teórii (maximalizovať zisky a bohatstvo akcionárov) smerom k podpore trvalo udržateľného rozvoja, zeleného hospodárstva, nízkouhlíkového hospodárstva a tiež k prispôbeniu a zmierneniu klimatických zmien⁶. Schoenmaker (2019) vidí dôležitý aspekt udržateľných financií taktiež v tom, že model úzko zameraný na záujem akcionárov s hlavným cieľom maximalizovať ich zisk sa presúva k širšiemu modelu zameranému na širší okruh zainteresovaných subjektov („stakeholderov“)⁷. Koncept vytvárania dlhodobých hodnôt znamená, že spoločnosť sa pripravuje na prechod na udržateľnejší ekonomický model fungovania cez adekvátne zohľadňovanie finančných, sociálnych a environmentálnych hodnôt⁸. Európska komisia udržateľné financie chápe ako proces zohľadňovania environmentálnych, sociálnych a riadiacich (ESG) hľadísk pri prijímaní investičných rozhodnutí vo finančnom sektore, čo vedie k dlhodobejším investíciám do udržateľných ekonomických aktivít a projektov⁹.

⁶ RYSZAWSKA, Bożena: Sustainability Transition Needs Sustainable Finance. Copernican Journal of Finance & Accounting, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, vol. 5, no. 1, 2016, pp. 185-194, DOI:10.12775/CJFA.2016.011

⁷ SCHOENMAKER, Dirk: A Framework for Sustainable Finance. SSRN paper. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3125351

⁸ SCHOENMAKER, Dirk – SCHRAMADE, Willem: Investing for long-term value creation. Journal of Sustainable Finance & Investment, 2019, 9:4, 356-377, DOI: 10.1080/20430795.2019.1625012

⁹ Európska komisia: Overview of Sustainable Finance. https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en

Pre udržateľné financie sú teda podstatné dva dôležité prvky: dlhodobý horizont a zameranie investícií alebo financií na zohľadňovanie environmentálnych, sociálnych a riadiacich aspektov¹⁰. Pod udržateľnými financiami chápeme jednak financovanie spoločností alebo projektov, ktoré sú už zelené alebo environmentálne udržateľné (zelené financie alebo „green finance“) ako aj financovanie ich prechodu na udržateľnú úroveň (financovanie prechodu alebo „transition finance“)¹¹.

Čo je udržateľnosť v EÚ práve?

V Akčnom pláne EÚ - Financovanie udržateľného rastu z roku 2018¹² sa uvádzajú opatrenia, ktoré je potrebné prijať, aby EÚ smerovala k ekologickejšiemu a udržateľnejšiemu hospodárstvu presmerovaním časti súkromného kapitálu do udržateľnejších investícií. Ako prvá je uvedená potreba vytvorenia jednotného systému klasifikácie pre udržateľné činnosti, ktorá vyústila do prijatia centrálného právneho predpisu v oblasti udržateľných financií - nariadenie o Európskej taxonómii¹³. Nariadenie o Európskej taxonómii vytvára právny rámec tým, že definuje podmienky, ktoré musí hospodárska činnosť spĺňať, aby sa mohla považovať za environmentálne udržateľnú hospodársku činnosť. Nariadenie je doplnené tromi delegovanými nariadeniami¹⁴. Zetzche a Anker-Sorensen (2022) uvádzajú metodickú pomôcku, ako vnímať toto nariadenie: cieľom nariadenia o Európskej taxonómii je odpovedať na otázku „čo je udržateľnosť?“, zatiaľ čo ostatné predpisy, ktoré ukladajú povinnosti zverejňovania, pomôžu identifikovať „kto pôsobí udržateľne“ alebo „ktorý produkt je udržateľný“¹⁵.

To, čo budeme v budúcnosti v EÚ vnímať a považovať za environmentálne udržateľné (zelené) hospodárske činnosti bude určované prostredníctvom EÚ práva. Je prirodzené, že definovanie zelených aktivít sa deje prostredníctvom EÚ práva, keďže je potrebné v EÚ prijať spoločný a jednotný rámec, aby sa nemohla jedna činnosť v jednom členskom štáte považovať za zelenú ale v druhom už nie.

Kto pôsobí alebo podniká udržateľne?

Odpoveď na to, „kto pôsobí alebo podniká udržateľne“, poskytujú dve delegované nariadenia a jedno nariadenie, ktoré upravujú:

¹⁰ OZILI, Peterson K.: Making sustainable finance sustainable. *Financial Internet Quarterly* 2021. 17 (3), pp. 64-70.

¹¹ Európska komisia: Overview of Sustainable Finance. https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en

¹² Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskej centrálnej banke, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov. Akčný plán: Financovanie udržateľného rastu <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

¹³ 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

¹⁴ delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2021/2139; delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2023/2486; delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2021/2178

¹⁵ ZETZCHE, Dirk A. – ANKER – SORENSEN, Linn: Regulating Sustainable Finance in the Dark. *European Business Organization Law Review* (2022) 23:47–85. <https://doi.org/10.1007/s40804-021-00237-9>

- vykazovanie informácií o udržateľnosti zo strany finančných a nefinančných podnikov¹⁶;
- zverejňovanie informácií zo strany finančných a nefinančných podnikov o zosúladení s Európskou taxonómiou¹⁷ a
- zverejňovaniu informácií o udržateľnosti v sektore finančných služieb (ďalej len „SFDR“)¹⁸.

Vykazovanie informácií o udržateľnosti prináša smernica o vykazovaní informácií o udržateľnosti podnikov¹⁹ („smernica CSRD“). Napriek tomu, že na úrovni level 1 bola prijatá právna forma smernice, samotné európske štandardy vykazovania informácií o udržateľnosti (ďalej len „ESRS“) sú prijaté už v podobe delegovaného nariadenia Komisie. Európske právo presne určuje „čo a ako sa bude vykazovať“, t.j. okruh dát a informácií, ktoré budú musieť finančné a nefinančné spoločnosti vykazovať za finančný rok začínajúci od 1.1.2024 a neskôr, ako aj spôsob, ako sa budú vykazovať. Zverejňovanie informácií o zosúladení s EÚ taxonómiou musia finančné a nefinančné podniky uvádzať ročne vo svojich (konsolidovaných) výročných správach alebo osobitných správach o udržateľnosti, a to presne podľa vzoru uvedenom v prílohách delegovaného nariadenia o zverejňovaní podľa Európskej taxonómie. Podniky budú zverejňovať rôzne kľúčové ukazovatele výkonnosti („key performance indicators“, „KPIs“) v nadväznosti na obrat, kapitálové (CapEx) a operatívne (OpEx) výdavky. Opäť, právo EÚ určuje „čo a ako sa bude zverejňovať“.

Nariadenie SFDR a delegované nariadenie Komisie k SFDR²⁰ poskytuje odpoveď jednak na to, ktorý „účastník finančného trhu a finančný poradca podniká udržateľne“ ako aj na to „ktorý finančný produkt je udržateľný“. Účastníci finančného trhu a finanční poradcovia zverejňujú informácie na úrovni entity (spoločnosti) podľa článku 3 až 5 SFDR.

¹⁶ delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2023/2772 z 31. júla 2023, ktorým sa dopĺňa smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/34/EÚ, pokiaľ ide o štandardy vykazovania informácií o udržateľnosti (ESRS)

¹⁷ delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2021/2178 zo 6. júla 2021, ktorým sa dopĺňa nariadenie EP 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

¹⁸ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2088 z 27. novembra 2019 o zverejňovaní informácií o udržateľnosti v sektore finančných služieb

¹⁹ smernica EP 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

²⁰ Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2022/1288 zo 6. apríla 2022, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2088, pokiaľ ide o regulačné technické predpisy, upresnením podrobností obsahu a prezentácie informácií v súvislosti so zásadou výrazne nenarušiť, upresnením obsahu, metodík a prezentácie informácií v súvislosti s ukazovateľmi udržateľnosti a nepriaznivými vplyvmi na udržateľnosť, ako aj obsahu a prezentácie informácií v súvislosti s presadzovaním environmentálnych alebo sociálnych vlastností a udržateľnými investičnými cieľmi v predzmluvných dokumentoch, na webových sídlach a v pravidelných správach

Napriek tomu, že sa pre reguláciu udržateľných financií využíva v práve EÚ nariadenie ako právna forma, v hlavných predpisoch zostáva do určitej miery zachovaný princíp zvýšeného zverejňovania, transparentnosti a postrčenia („nudging“)²¹. To znamená, že mnohé z povinností v oblasti udržateľných financií ukladajú povinnosť zverejniť, či sa nejaký aspekt zohľadňuje alebo či sú zosúladené s nejakým predpisom, avšak neukladá priamo povinnosť správať sa určitým spôsobom. Napríklad, nariadenie o EÚ taxonómii neprikazuje spoločnostiam, aby povinne upravili alebo zmenili svoje podnikanie tak, aby bolo environmentálne udržateľné a zosúladené s EÚ taxonómiou, len prikazuje, aby zverejňovali aký podiel ich aktivít spadá pod EÚ taxonómiu („Taxonomy eligible activities“) a aký podiel ich aktivít je zosúladených s EÚ taxonómiou („Taxonomy aligned activities“). Vykazovanie informácií o udržateľnosti podľa ESRS štandardov je založené na princípe dvojitej významnosti. Len niektoré zo štandardov budú povinne zverejnené každou spoločnosťou, ostatné budú musieť byť zverejnené len, ak spoločnosť dospeje k záveru, že určitý environmentálny, sociálny alebo riadiaci aspekt je pre jej podnikanie významné z hľadiska finančnej významnosti alebo významnosti vplyvu, prípadne je významné z oboch hľadísk²². Ďalej nariadenie SFDR účastníkom finančného trhu do určitej veľkosti umožňuje rozhodnúť sa, či budú alebo nebudú zohľadňovať faktory ohrozujúce udržateľnosť. Ak ich nechcú zohľadňovať, sú povinní zverejniť, prečo sa tak rozhodli.

Ktorý produkt je udržateľný?

Právo EÚ reguluje prostredníctvom nariadení do určitej limitovanej miery aj to, ktorý finančný produkt môžeme považovať za udržateľný.

Prostredníctvom nariadenia SFDR a príloh II až IV delegovaného nariadenia Komisie k SFDR sú účastníci finančného trhu povinní zverejňovať informácie o udržateľnosti na úrovni finančného produktu²³ („product level disclosure“)²⁴ podľa článku 6 až 10 nariadenia SFDR. Tu je však dôležité uviesť, že EÚ právo tu nedefinuje žiadne udržateľné kategórie produktov, ale len režim zverejňovania pre finančné produkty, vrátane tých, ktoré podporujú environmentálne, sociálne alebo governance aspekty alebo majú za udržateľné investície. Partiti (2024) a ESMA (2024) zhodne konštatujú,

²¹ ZETZSCHE, Dirk A. - ANKER-SORENSEN, Linn: Regulating Sustainable Finance in the Dark. In: European Business Organization Law Review (2022) 23:47–85, <https://doi.org/10.1007/s40804-021-00237-9>

²² European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) – Implementation Guidance on Materiality Assessment (EFRAG IG 1), str. 11

²³ V zmysle článku 2 (12) nariadenia SFDR je finančným produktom: a) spravované portfólio; b) alternatívny investičný fond (AIF); c) IBIP; d) dôchodkový produkt; e) dôchodkový plán; f) PKIPCP (UCITS); g) PEPP.

²⁴ HUMMEL, Katrin – JOBST, Dominik: An Overview of Corporate Sustainability Reporting Legislation in the European Union. In: Accounting in Europe (09 Feb 2024), DOI: 10.1080/17449480.2024.2312145

že niektorí účastníci finančného trhu začali používať SFDR režimy zverejňovania ako značku, tvrdiac, že ich produkty sú z tohto dôvodu udržateľné²⁵.

Jediným predpisom EÚ, ktorý definuje kategóriu udržateľných finančných produktov je nariadenie o Európskych zelených dlhopisoch²⁶. Nariadenie rozoznáva dlhopisy označené ako zelené, sociálne alebo udržateľné so záväzkom použiť výnosy z dlhopisov na konkrétny environmentálne udržateľný projekt („*use of proceeds bonds*“), dlhopisy naviazané na udržateľnosť („*sustainability-linked bonds*“) a hlavne Európske zelené dlhopisy („EÚGB“), ktoré Európska komisia označuje ako zlatý štandard pre zelené dlhopisy²⁷. Toto nariadenie je založené na dobrovoľnosti alebo tzv. opt-in režime. To znamená, že v EÚ budú naďalej vydávané aj „obyčajné“ zelené dlhopisy. Je však možné, že sa EÚGB napriek svojej dobrovoľnosti zakotvenej v regulácii predsa len vplyvom trhových očakávaní stanú de facto povinnosťou pre emitentov v EÚ²⁸. M. Pyka (2024) tvrdí, že napriek dobrovoľnosti nariadenia by EÚGB mohli byť vnímané ako „tmavo zelené“ dlhopisy financujúce mimoriadne zelené projekty a iné „zelené“ dlhopisy vydané podľa súkromných štandardov (ICMA, CBI) by mohli byť vnímané len ako „stredne zelené“ alebo „svetlozelené“ dlhopisy, pretože im chýba označenie EÚGB²⁹.

V práve EÚ boli prijaté aj iné nariadenia v oblasti udržateľných financií, ktoré pomáhajú identifikovať produkty, ktoré sú udržateľné: nariadenie o referenčných hodnotách pre investície v súvislosti so zmenou klímy a v súlade s Parížskou dohodou³⁰, ktoré je doplnené tromi delegovanými nariadeniami Komisie³¹,

²⁵ PARTITI, Enrico: Addressing the Flaws of the Sustainable Finance Disclosure Regulation: Moving from Disclosures to Labelling and Sustainability Due Diligence. In: European Business Organization Law Review, 2024, ročník 25, číslo 2 (2024), strany 299-332. DOI10.1007/s40804-024-00317-6; ESMA Opinion - Sustainable investments: Facilitating the investor journey - A holistic vision for the long term. Published on July 24, 2024. ESMA36-1079078717-2587

²⁶ nariadenie EP a Rady (EÚ) 2023/2631 z 22. novembra 2023 o európskych zelených dlhopisoch a voliteľnom zverejňovaní informácií pri dlhopisoch uvádzaných na trh ako environmentálne udržateľné a pri dlhopisoch viazaných na udržateľnosť

²⁷ Európska komisia. The European green bond standard – Supporting the transition https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/european-green-bond-standard-supporting-transition_en#:~:text=Green%20bonds%20play%20an%20important%20role%20in

²⁸ EHLERS, T, - MOJON, B. – PACKER, F.: Green bonds and carbon emissions: exploring the case for a rating system at the firm level. Bank for International Settlements (BIS) Quarterly Review, September 2020. https://www.bis.org/publ/qrtrpdf/r_qt2009c.pdf

²⁹ Pyka, M. The EU Green Bond Standard: A Plausible Response to the Deficiencies of the EU Green Bond Market?. Eur Bus Org Law Rev 24, 623–643 (2023). <https://doi.org/10.1007/s40804-023-00278-2>

³⁰ nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2089 z 27. novembra 2019, pokiaľ ide o referenčné hodnoty EÚ pre investície do transformácie hospodárstva v súvislosti so zmenou klímy, referenčné hodnoty EÚ pre investície v súlade s Parížskou dohodou a referenčné hodnoty pre zverejňovanie informácií o udržateľnosti

³¹ delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2020/1818; delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2020/1817; delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2020/1816

a pravdepodobne od roku 2024 aj nariadenie o poskytovateľoch ESG ratingov³² (obrázok č. 2).

Obrázok č. 2



Rola národných právnych poriadkov v oblasti udržateľných financií

Európske finančné právo reguluje kategórie udržateľných produktov zatiaľ veľmi okrajovo prostredníctvom nariadenia o Európskych zelených dlhopisoch. Orgán ESMA vo svojej správe z júla 2024 ako aj ESAs vo svojom spoločnom stanovisku k potrebe revízie nariadenia SFDR z júna 2024 zhodne vyzývajú k tomu, aby sa popri transparentnosti zaviedli európske kategórie udržateľných produktov, ktoré by pomohli investorom orientovať sa v ponuke finančných produktov a zamedzovali greenwashingu určením minimálnych kritérií, ktoré by tieto produkty museli spĺňať. V prípade, že novela nariadenia SFDR takéto kategórie udržateľných finančných produktov definuje, znamenalo by to postupné rušenie lokálnych kategórií udržateľných produktov alebo udržateľných značiek (napr. Austrian Ecolabel – rakúska značka pre udržateľné finančné produkty priznávaná rakúskym ministerstvom, francúzske značky TEEC (Transition Energétique et Ecologique pour le Climat) a SRI (Socially Responsible Investment), belgická značka Towards Sustainability). Rola národných právnych poriadkov v oblasti udržateľných financií vo vzťahu k definovaniu značiek (labels) sa týmto krokom zmenší alebo úplne obmedzí v prospech práva EÚ.

EU Platform on Sustainable Finance zverejnila ešte v roku 2021 správu, ktorá vidí účel sociálnej taxonómie v nasmerovaní kapitálu do subjektov, ktoré podnikajú rešpektujúc ľudské práva alebo do investícií, ktoré zlepšujú životné podmienky

³² návrh nariadenie Európskeho parlamentu a Rady o transparentnosti a integrite činností poskytovania environmentálnych, sociálnych a správnych ratingov (ratingov ESG) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0314>

znevýhodnených ľudí. Správa síce vidí zmysel v definovaní sociálnych investícií na európskej úrovni, ale zároveň priznáva, že oblasť sociálnych vecí je definovaná na národnej úrovni a EÚ sociálna taxonómia nebude môcť nahradiť národné právne poriadky v oblastiach mimo EÚ kompetencií (napr. kolektívne vyjednávanie, mzdy). Orgán ESMA v správe z júla 2024 vyzýva Komisiu, aby prioritne pracovala na definovaní sociálnej taxonómie. Komisia sa však bude musieť v budúcnosti vysporiadať so základným európskym princípom proporcionality a detailne zdôvodniť, prečo je definovanie sociálnej taxonómie alebo kategórie sociálnych investícií na úrovni práva EÚ vhodné a nutné pre dosiahnutie sledovaného cieľa. Keďže potrebu prijatia sociálnej taxonómie na Európskej úrovni môže byť zložitá obhájiť, bude v strednodobom horizonte rola národných právnych poriadkov určujúca. Je tu preto priestor pre národné právne poriadky definovať a rozvíjať napr. sociálne investície, sociálne fondy alebo sociálne dlhopisy.

Európsky Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, z ktorého sa poskytujú úvery a granty vo výške 723,8 miliardy EUR na podporu reforiem a investícií realizovaných krajinami EÚ, definuje zelenú transformáciu ako jeden zo šiestich pilierov. Plán obnovy SR vyčleňuje 46 % dostupných finančných prostriedkov na opatrenia podporujúce ciele v oblasti klímy. Európske právo neurčuje, na aké konkrétne projekty, investície alebo reformy budú prostriedky použité, tieto si definujú členské štáty. Národné právne poriadky tu zohrávajú dôležitú úlohu, keďže na lokálnej úrovni je potrebné definovať podrobný postup pre čerpanie prostriedkov a pre nastavenie podmienok pre podnikateľov a jednotlivcov tak, aby boli dostatočne motivačné na to, aby sa oplátilo udržateľné financie alebo projekty využívať.

Záver

Po globálnej finančnej kríze (2008) dochádza k postupnému nahrádzaniu národných právnych poriadkov európskym finančným právom. Čoraz častejšie sú vydávané nariadenia a delegované nariadenia, ktoré nevyžadujú transpozíciu do národného práva.

V blízkej budúcnosti to bude práve európske právo, ktoré bude definovať prostredníctvom nariadení alebo delegovaných nariadení, čo je environmentálne udržateľné (prostredníctvom delegovaných nariadení o Európskej taxonómii), ktorý podnik sa správa environmentálne udržateľne (prostredníctvom ESRS štandardov a nariadenia SFDR) a do určitej miery aj to, ktoré finančné produkty sa budú považovať za zelené, udržateľné alebo sociálne (prostredníctvom nariadenia o Európskych zelených dlhopisoch a nariadenia SFDR). V týchto oblastiach nezostane veľký priestor pre odlišnú právnu úpravu prostredníctvom národných právnych poriadkov. Rôznorodá právna úprava prostredníctvom národných právnych poriadkov bude v budúcnosti naďalej čiastočne možná v tej oblasti finančného práva, ktoré upravuje

kategórie produktov. Nariadenie o Európskych zelených dlhopisoch je založené na opt-in princípe a ponecháva tak priestor pre to, aby národné právne poriadky upravili podmienky pre vydávanie iných udržateľných, zelených alebo sociálnych dlhopisov. Národné právne poriadky budú môcť určovať národné kategórie udržateľných, zelených alebo sociálnych finančných produktov (iných ako dlhopisy) minimálne do času, kedy bude na úrovni EÚ prijaté nariadenie, ktoré by definovalo európske kategórie udržateľných finančných produktov. Národné právne poriadky budú pravdepodobne zohrávať úlohu aj v tom, čo budeme rozumieť pod sociálnou hospodárskou činnosťou, a to minimálne dovtedy, kým Európska komisia nepredstaví návrh nariadenia o Európskej sociálnej taxonómii. Rola národných právnych poriadkov v oblasti udržateľných financií bude teda skôr spočívať v podpore alebo motivácii podnikateľského prostredia využívať udržateľné financie alebo v precizovaní právnych noriem v sociálnej a governance oblasti.

Zoznam použitej literatúry

1. RUDIGER, Veil: European Capital Markets Law. 1st edn. Bloomsbury Publishing, 2017. ISBN: 9781782256540. <https://www.perlego.com/book/546565/european-capital-markets-law-pdf>
2. SVOBODOVÁ, Magdaléna: Nahrazování směrníc nařízenými v právu Evropské unie – Habilitační přednáška. In: Právník, Roč. 17, č. 5 (2022), s. 469 – 472
3. HUMMEL, Katrin – JOBST, Dominik: An Overview of Corporate Sustainability Reporting Legislation in the European Union. In: Accounting in Europe (09 Feb 2024), DOI: 10.1080/17449480.2024.2312145
4. RYSZAWSKA, Bożena: Sustainability Transition Needs Sustainable Finance. Copernican Journal of Finance & Accounting, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, vol. 5, no. 1, 2016, pp. 185-194, DOI:10.12775/CJFA.2016.011
5. SCHOENMAKER, Dirk: A Framework for Sustainable Finance. SSRN paper. Prístupné na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3125351
6. SCHOENMAKER, Dirk – SCHRAMADE, Willem: Investing for long-term value creation. Journal of Sustainable Finance & Investment, 2019, 9:4, 356-377, DOI: 10.1080/20430795.2019.1625012
7. Európska komisia: Overview of Sustainable Finance. https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en
8. OZILI, Peterson K.: Making sustainable finance sustainable. Financial Internet Quarterly 2021. 17 (3), pp. 64-70.
9. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskej centrálnej banke, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru

regiónov z 8.3.2018. Akčný plán: Financovanie udržateľného rastu. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

10. ZETZCHE, Dirk A. – ANKER – SORENSEN, Linn: Regulating Sustainable Finance in the Dark. *European Business Organization Law Review* (2022) 23:47–85. <https://doi.org/10.1007/s40804-021-00237-9>
11. European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) – Implementation Guidance on Materiality Assessment (EFRAG IG 1), strana 11 https://www.efrag.org/sites/default/files/sites/webpublishing/SiteAssets/IG%201%20Materiality%20Assessment_final.pdf
12. PARTITI, Enrico: Addressing the Flaws of the Sustainable Finance Disclosure Regulation: Moving from Disclosures to Labelling and Sustainability Due Diligence. In: *European Business Organization Law Review*, 2024, ročník 25, číslo 2 (2024), strany 299-332. DOI10.1007/s40804-024-00317-6;
13. ESMA Opinion - Sustainable investments: Facilitating the investor journey - A holistic vision for the long term. Published on Jul 24, 2024. ESMA36-1079078717-2587 <https://www.esma.europa.eu/document/opinion-functioning-sustainable-finance-framework>
14. Európska komisia. The European green bond standard – Supporting the transition https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/european-green-bond-standard-supporting-transition_en#:~:text=Green%20bonds%20play%20an%20important%20role%20in
15. EHLERS, T, - MOJON, B. – PACKER, F.: Green bonds and carbon emissions: exploring the case for a rating system at the firm level. *Bank for International Settlements (BIS) Quarterly Review*, September 2020. https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2009c.pdf
16. PYKA, M.: The EU Green Bond Standard: A Plausible Response to the Deficiencies of the EU Green Bond Market?. *Eur Bus Org Law Rev* 24, 623–643 (2023). <https://doi.org/10.1007/s40804-023-00278-2>
17. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/2631 z 22. novembra 2023 o európskych zelených dlhopisoch a voliteľnom zverejňovaní informácií pri dlhopisoch uvádzaných na trh ako environmentálne udržateľné a pri dlhopisoch viazaných na udržateľnosť
18. 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
19. delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2023/2772 z 31. júla 2023, ktorým sa dopĺňa smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/34/EÚ, pokiaľ ide o štandardy vykazovania informácií o udržateľnosti

20. delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2021/2178 zo 6. júla 2021, ktorým sa dopĺňa nariadenie EP 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 zverejňovaniaBibliografický záznam
21. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2088 z 27. novembra 2019 o zverejňovaní informácií o udržateľnosti v sektore finančných služieb
22. delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2022/1288 zo 6. apríla 2022, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2088, pokiaľ ide o regulačné technické predpisy, upresnením podrobností obsahu a prezentácie informácií v súvislosti so zásadou výrazne nenarušiť, upresnením obsahu, metodík a prezentácie informácií v súvislosti s ukazovateľmi udržateľnosti a nepriaznivými vplyvmi na udržateľnosť, ako aj obsahu a prezentácie informácií v súvislosti s presadzovaním environmentálnych alebo sociálnych vlastností a udržateľnými investičnými cieľmi v predzmluvných dokumentoch, na webových sídlach a v pravidelných správach
23. smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/48/ES zo 14. júna 2006 o začatí a vykonávaní činností úverových inštitúcií
24. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2089 z 27. novembra 2019, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2016/1011, pokiaľ ide o referenčné hodnoty EÚ pre investície do transformácie hospodárstva v súvislosti so zmenou klímy, referenčné hodnoty EÚ pre investície v súlade s Parížskou dohodou a referenčné hodnoty pre zverejňovanie informácií o udržateľnosti
25. delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2020/1818 zo 17. júla 2020, ktorým sa dopĺňa nariadenie (EÚ) 2016/1011 Európskeho parlamentu a Rady, pokiaľ ide o minimálne normy pre referenčné hodnoty EÚ pre investície do transformácie hospodárstva v súvislosti so zmenou klímy a referenčné hodnoty EÚ pre investície v súlade s Parížskou dohodou
26. delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2020/1817 zo 17. júla 2020, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1011, pokiaľ ide o minimálny obsah vysvetlenia vo vyhlásení o referenčnej hodnote týkajúceho sa toho, ako sa environmentálne, sociálne a správne faktory odzrkadľujú v metodike referenčnej hodnoty
27. delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2020/1816 zo 17. júla 2020, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1011, pokiaľ ide o vysvetlenie vo vyhlásení o referenčnej hodnote týkajúce sa toho, ako sa environmentálne, sociálne a správne faktory odzrkadľujú v jednotlivých poskytnutých a uverejnených referenčných hodnotách

28. návrh nariadenie Európskeho parlamentu a Rady o transparentnosti a integrite činností poskytovania environmentálnych, sociálnych a správnych ratingov (ratingov ESG) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0314>
29. smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/49/ES zo 14. júna 2006 o kapitálovej primeranosti investičných spoločností a úverových inštitúcií
30. smernica Rady 85/611/EEC z 20. decembra 1985 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa podnikov kolektívneho investovania do prevoditeľných cenných papierov (PKIPCP)
31. smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/39/ES z 21. apríla 2004 o trhoch s finančnými nástrojmi, o zmene a doplnení smerníc Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení smernice Rady 93/22/EHS
32. smernica 2003/71/ES Európskeho parlamentu a Rady zo 4. novembra 2003 o prospekte, ktorý sa zverejňuje pri verejnej ponuke cenných papierov alebo ich prijatí na obchodovanie, a o zmene a doplnení smernice 2001/34/ES
33. smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES z 28. januára 2003 o obchodovaní s využitím dôverných informácií a o manipulácii s trhom (zneužívanie trhu)
34. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1060/2009 zo 16. septembra 2009 o ratingových agentúrach
35. nariadenie Európskeho parlamentu EP a Rady (EÚ) č. 575/2013 z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti a o zmene nariadenia (EÚ) č. 648/2012
36. smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES
37. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 600/2014 z 15. mája 2014 o trhoch s finančnými nástrojmi, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 648/2012
38. smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/65/EÚ z 15. mája 2014 o trhoch s finančnými nástrojmi, ktorou sa mení smernica 2002/92/ES a smernica 2011/61/EÚ
39. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 596/2014 zo 16. apríla 2014 o zneužívaní trhu (nariadenie o zneužívaní trhu) a o zrušení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES a smerníc Komisie 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES a smernica EP a Rady 2014/57/EÚ zo 16. apríla 2014 o trestných sankciách za zneužívanie trhu (smernica o zneužívaní trhu)
40. delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2017/565 z 25. apríla 2016, ktorým sa dopĺňa smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/65/EÚ, pokiaľ ide o organizačné

požiadavky a podmienky výkonu činnosti investičných spoločností, ako aj o vymedzené pojmy na účely uvedenej smernice

41. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1129 zo 14. júna 2017 o prospekte, ktorý sa má uverejniť pri verejnej ponuke cenných papierov alebo ich prijatí na obchodovanie na regulovanom trhu, a o zrušení smernice 2003/71/ES
42. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/2402 z 12. decembra 2017, ktorým sa stanovuje všeobecný rámec pre sekuritizáciu a vytvára sa osobitný rámec pre jednoduchú, transparentnú a štandardizovanú sekuritizáciu, a ktorým sa menia smernice 2009/65/ES, 2009/138/ES a 2011/61/EÚ a nariadenia (ES) č. 1060/2009 a (EÚ) č. 648/2012
43. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2033 z 27. novembra 2019 o prudenciálnych požiadavkách na investičné spoločnosti a o zmene nariadení (EÚ) č. 1093/2010, (EÚ) č. 575/2013, (EÚ) č. 600/2014 a (EÚ) č. 806/2014
44. smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2034 z 27. novembra 2019 o prudenciálnom dohľade nad investičnými spoločnosťami a o zmene smerníc 2002/87/ES, 2009/65/ES, 2011/61/EÚ, 2013/36/EÚ, 2014/59/EÚ a 2014/65/EÚ
45. smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/138/ES z 25. novembra 2009 o začatí a vykonávaní poistenia a zaistenia (Solventnosť II); smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/97 z 20. januára 2016 o distribúcii poistenia
46. delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2017/2359 z 21. septembra 2017, ktorým sa dopĺňa smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/97, pokiaľ ide o informačné požiadavky a pravidlá výkonu činnosti uplatniteľné na distribúciu investičných produktov založených na poistení
47. delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 231/2013 z 19. decembra 2012, ktorým sa dopĺňa smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/61/EÚ, pokiaľ ide o výnimky, všeobecné podmienky výkonu činnosti, depozitárov, pákový efekt, transparentnosť a dohľad
48. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1131 zo 14. júna 2017 o fondoch peňažného trhu (tzv. MMF)
49. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 345/2013 zo 17. apríla 2013 o európskych fondoch rizikového kapitálu (tzv. EuVECA)
50. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 346/2013 zo 17. apríla 2013 o európskych fondoch sociálneho podnikania (tzv. EuSEF)
51. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/760 z 29. apríla 2015 o európskych dlhodobých investičných fondoch (tzv. ELTIF)
52. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/1503 zo 7. októbra 2020 o európskych poskytovateľoch služieb hromadného financovania pre podnikanie a o zmene nariadenia (EÚ) 2017/1129 a smernice (EÚ) 2019/1937
53. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1011 z 8. júna 2016 o indexoch používaných ako referenčné hodnoty vo finančných nástrojoch a

finančných zmluvách alebo na meranie výkonnosti investičných fondov, ktorým sa menia smernice 2008/48/ES a 2014/17/EÚ a nariadenie (EÚ) č. 596/2014

54. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 zo 4. júla 2012 o mimoburzových derivátoch, centrálnych protistranách a archívoch obchodných údajov
55. 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 nenasarúša plnenie niektorého z iných environmentálnych cieľov
56. delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2023/2486 z 27. júna 2023, 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 udržateľnému využívaniu a ochrane vodných a morských zdrojov, prechodu na obehové hospodárstvo, prevencii a kontrole znečisťovania alebo ochrane a obnove biodiverzity a ekosystémov, a na určenie toho, či táto hospodárska činnosť výrazne nenasarúša plnenie niektorého z iných environmentálnych cieľov, a ktorým sa mení delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2021/2178, pokiaľ ide o osobitné zverejňovanie informácií o týchto hospodárskych činnostiach
57. delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2021/2178 zo 6. júla 2021, ktorým sa dopĺňa nariadenie EP 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

Kontaktné údaje

JUDr. Katarína Poliaková, LL.M.

poliakova42@uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva

ZELENÉ DLHOPISY V KONTEXTE MEDZINÁRODNÝCH ŠTANDARDOV A NOVÉHO NARIADENIA O EURÓPSKÝCH ZELENÝCH DLHOPISOCH¹

GREEN BONDS IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL STANDARDS AND THE NEW EUROPEAN GREEN BOND REGULATION

Simona Heseková²

Abstrakt: Článok sa zaoberá problematikou zelených dlhopisov, ktoré hodnotí z pohľadu komparácie prijatého Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/2631 z 22. novembra 2023 o európskych zelených dlhopisoch a voliteľnom zverejňovaní informácií pri dlhopisoch uvádzaných na trh ako environmentálne udržateľné a pri dlhopisoch viazaných na udržateľnosť a Green Bond Principles vydaných Medzinárodným združením kapitálových trhov. Nakoľko ide o rozsiahlu problematiku článok ponúka komparáciu iba na základe vybraných ukazovateľov, ktoré predstavujú mechanizmy proti greenwashingu, ktoré sú všeobecne prijaté v oblasti zelených dlhopisov.

Kľúčové slová: zelené dlhopisy, ICMA, taxonómia, GBP

Abstract: The article deals with the issue of green bonds, which it evaluates from the perspective of comparing the adopted Regulation (EU) 2023/2631 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on European Green Bonds and optional disclosures for bonds marketed as environmentally sustainable and for sustainability-linked bonds and the Green Bond Principles issued by the International Capital Markets Association. As this is a wide-ranging issue, the paper offers a comparison based only on selected indicators that represent the anti-greenwashing mechanisms generally adopted in the green bond field

Key words: green bonds, ICMA, taxonomy, GBP

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

² Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Úvod

Smerovanie súkromného kapitálu do udržateľných investícií, ako aj zvýšenie transparentnosti pri vykazovaní ESG faktorov sa v recentnom období stávajú jednou z hlavných tém v legislatíve Európskej únie (ďalej len „EÚ“). Tieto tendencie sa prejavili v prijatí Smernice 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 „CSDR“), Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady 2024/1623 z 31. mája 2024, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 575/2013, pokiaľ ide o požiadavky na kreditné riziko, riziko úpravy ocenenia pohľadávky, operačné riziko, trhové riziko a spodnú hranicu pre výstupné hodnoty, Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1619 z 31. mája 2024, ktorou sa mení smernica 2013/36/EÚ, pokiaľ ide o právomoci v oblasti dohľadu, sankcie, pobočky z tretích krajín a environmentálne a sociálne riziká a riziká v oblasti správy a riadenia, v potrebe modifikovať Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2088 z 27. novembra 2019 o zverejňovaní informácií o udržateľnosti v sektore finančných služieb (ďalej len „SFDR“), ktoré odráža Spoločné stanovisko ESA k posúdeniu nariadenia (Joint ESAs Opinion on the assessment of the Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR)). V oblasti udeľovania ESG ratingov zohráva významnú úlohu Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o transparentnosti a integrite činností poskytovania environmentálnych, sociálnych a správnych ratingov (ratingov ESG), ktorého cieľom je regulácia ESG ratingov.

Osobitnú kategóriu na finančných trhoch predstavujú zelené dlhopisy. Zelené dlhopisy sa už dlhodobo považujú za dôležitý finančný nástroj, ktorý pomáha smerovať kapitál do investícií šetrných ku klíme a podporuje prechod na klimaticky neutrálne, udržateľné hospodárstvo. Základným rozlišovacím kritériom oproti klasickým dlhopisom je práve vymedzenie činností, projektov, do ktorých smerujú výnosy z dlhopisov ako činností s environmentálnym alebo klimatickým prínosom.³ Existuje viacero rámcov, ktoré definujú „zelený dlhopis“ a to najčastejšie cez súbor povinností, ktoré musí emitent dodržať. Medzi najvýznamnejšie môžeme zaradiť Green Bond Principles (ďalej len „GBP“) vydaných Medzinárodným združením kapitálových trhov (International Capital Market Association ďalej len „ICMA“), Climate Bonds Standard (ďalej len „CBS“) vydaných Iniciatívou klimatických dlhopisov (Climate Bonds Initiative, ďalej len „CBI“) a samozrejme Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/2631 z 22. novembra 2023 o európskych

³ SPIELBERGER Lukas: EIB policy entrepreneurship and the EU's regulation of Green Bonds. In: Journal of Economic Policy Reform, (2024)., WANG YA– XU,N: The development of chinese green bonds and a comparative study of Chinese and foreign standards. In: Finance Forum, 21(2016), 29–38., EHLERS, Torsten– PACKER, Frank: Green Bond Finance and Certification. In: BIS Quarterly Review, (2017) 89.

zelených dlhopisoch a voliteľnom zverejňovaní informácií pri dlhopisoch uvádzaných na trh ako environmentálne udržateľné a pri dlhopisoch viazaných na udržateľnosť (ďalej len „Nariadenie o zelených dlhopisoch“). Emitovanie zelených dlhopisov predstavuje komplexnú problematiku, na ktorú možno nazerať z viacerých uhlov pohľadu čomu zodpovedajú aj dostupné vedecké štúdie, ktoré nahliadajú na danú problematiku napr. cez otázku emitenta dlhopisov⁴, reálny environmentálny prínos zelených dlhopisov,⁵ faktory, ktoré ovplyvňujú investorov pri rozhodovaní do akých dlhopisov alokovať voľné peňažné prostriedky,⁶ či vplyv existencie zelených dlhopisov na legislatívny proces a tendencie zákonodarcu.⁷

Významnou charakteristickou črtou emisie zelených dlhopisov a výberu rámca, v súlade s ktorým budú dlhopisy emitované (čím sa determinuje aj rozsah povinností emitenta) je dobrovoľnosť takéhoto výberu a s tým súvisiaca koexistencia viacerých rámcov.⁸ Emitent sa tak môže rozhodnúť či bude emitovať zelené dlhopisy podľa GBP od ICMA alebo v súlade s Nariadením o zelených dlhopisoch. Podľa údajov zverejnených na webovom sídle ICMA v roku 2023 sa až 97% dotknutých emitentov odvolávalo na využitie princípov ICMA. Z daného dôvodu je cieľom článku komparácia vybraných aspektov GBP vydaných ICMA a Nariadenia o zelených dlhopisoch z pohľadu striktnosti ich nastavenia.⁹

⁴ FLAMMER, Caroline: Corporate green bonds. In: *Journal of Financial Economics*, 142, (2021), 499-516., SANGIORGI Ivan–SCHOPOHL Lisa: Explaining green bond issuance using survey evidence: Beyond the greenium. In: *The British Accounting Review*, 55 (2023), 1-27.

⁵ CHANG, Lei– TAGHIZADEH-HESARY Farhad, CHEN Huang– MHOSIN Muhammad: Do green bonds have environmental benefits? In: *Energy Economics*, 115 (2022),1-12.

⁶ SANGIORGI Ivan–SCHOPOHL Lisa: Why do institutional investors buy green bonds: Evidence from a survey of European asset managers. In: *International Review of Financial Analysis*, 75 (2021), 1-21.

⁷ KAWABATA Toyo: Private governance schemes for green bond standard: influence on public authorities' policy making. In: *Green Finance*, 2(2020), 35–54., SPIELBERGER Lukas: EIB policy entrepreneurship and the EU's regulation of Green Bonds. In: *Journal of Economic Policy Reform*, (2024).

⁸ Výber rámca podľa ktorého sa budú zelené dlhopisy spravovať určuje rozsah povinností emitenta. Týmto sa však neobmedzujú regulačné povinnosti a podmienky stanovené Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1129 zo 14. júna 2017 o prospekte, ktorý sa má uverejniť pri verejnej ponuke cenných papierov alebo ich prijatí na obchodovanie na regulovanom trhu, a o zrušení smernice 2003/71/ES.

⁹ Je potrebné zdôrazniť, že článok sa zaoberá výhradne otázkou zelených dlhopisov (v prípade Nariadenia o zelených dlhopisoch „európskym zeleným dlhopisom“), predmetom skúmania nie sú dlhopisy uvádzané na trh ako environmentálne udržateľné, dlhopisy viazané na udržateľnosť podľa Nariadenia o zelených dlhopisoch, ani sociálne dlhopisy, udržateľné dlhopisy ani dlhopisy viazané na udržateľnosť podľa princípov ICMA.

Zelené dlhopisy v kontexte udržateľných investícií

Zelené dlhopisy sú jedným z kľúčových finančných produktov, ktoré sa používajú na podporu environmentálne orientovaných aktivít.¹⁰ V celosvetovom meradle environmentálne orientované investície rýchlo rastú, čo možno pripísať klimatickým zmenám na globálnej úrovni. Hoci je segment zelených dlhopisov v súčasnosti v porovnaní s tradičnými dlhopismi menej dynamický, existuje veľký priestor na rast, nakoľko sa klimatické otázky dostávajú do centra pozornosti aj v politickej agende.¹¹ Tak, ako aj pri ostatných spôsoboch nasmerovania kapitálu do udržateľných investícií, aj pri zelených dlhopisoch sa ako zásadná javí otázka transparentnosti a s tým súvisiaca problematika greenwahu ako environmentálne klamlivej reklamy, keďže dlhodobým cieľom je aj podporovať ochranu spotrebiteľa environmentálne vhodnejším spôsobom.¹² Na zamedzenie, resp. zníženie greenwashingových praktík pri zelených dlhopisov je navrhnutých niekoľko mechanizmov medzi ktoré môžeme zaradiť i) zjednotenie klasifikačných štandardov zelených projektov, ii) nastavenie systému hodnotenia a certifikácie treťou stranou, iii) nastavenie systému zverejňovania informácií a iii) mechanizmu dohľadu.¹³ Tieto mechanizmy na zamedzenie greenwahu sú charakteristické aj pre GBP od ICMA a rovnako aj pre Nariadenie o zelených dlhopisoch. V rámci predkladaného článku ich využívame ako základné aspekty komparácie.

GBP od ICMA sú postavené na tvorbe rámca pre zelené dlhopisy a externého overenia tohto rámca. Je potrebné poznamenať, že externá verifikácia nie je nevyhnutná na to, aby sa dlhopisy považovali za zelené dlhopisy v súlade s GBP. Rámec pre zelené dlhopisy stavia na štyroch základných komponentoch, ktoré slúžia na posúdenie dlhopisov ako zelených dlhopisov. Medzi tieto komponenty patrí:

- použitie výnosov,
- proces hodnotenia a výberu projektov,
- alokácia výnosov,
- podávanie správ.

¹⁰ CHANG, Lei–TAGHIZADEH-HESARY Farhad–CHEN Huangen –MHOSIN Muhammad: Do green bonds have environmental benefits? In: *Energy Economics*, 115 (2022),1-12.

¹¹ FATICA, Serena – PANZICA Roberto.: Green bonds as a tool against climate change? In: *Bus. Strateg. Environ.* 30 (2021), 2688–2701.

¹² HAMŘÍK, M: Recent and New Challenges of the European Commission in Consumer Protection. - In: *Bratislavské právnické fórum 2020. Právne výzvy pre novú Európsku komisiu.*, Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 81.

¹³ WANG YA– XU,N: The development of chinese green bonds and a comparative study of Chinese and foreign standards. In: *Finance Forum*, 21(2016), 29–38.

Napriek tomu, že nie je striktné stanovené, aby rámec pre zelené dlhopisy podliehal externej verifikácii, ICMA tento postup odporúča. Podmienkou zápisu takýchto dlhopisov do databázy ICMA je práve existencia externej verifikácie.¹⁴

Nariadenie o zelených dlhopisoch analogicky stavia na i) existencii rámca pre dlhopisy - informačného prehľadu o európskom zelenom dlhopise a ii) preskúmania pred emisiou (externej verifikácie). V prípade Nariadenia o zelených dlhopisoch je však externá verifikácia obligatórna.¹⁵ Nariadenie o zelených dlhopisoch nadväzuje a vychádza z ICMA princípov.¹⁶ Hoci je Nariadenie o zelených dlhopisoch koncipované podľa vzoru pravidiel ICMA, v niektorých otázkach je striktnnejšie a to najmä tým, že vo väčšej miere špecifikuje potrebné podklady a dohľadové právomoci v niektorých oblastiach zveruje ESMA.¹⁷ Nariadenie o zelených dlhopisoch je striktnnejšie koncipované aj z pohľadu možnosti použitia výnosov.

Nariadenie o zelených dlhopisoch a GBP od ICMA

Pri komparácii zelených dlhopisoch podľa Nariadenia o zelených dlhopisoch a GBP od ICMA sme sa rozhodli vychádzať zo štyroch základných mechanizmov zameraných na predchádzanie greenwashingu a to i) zjednotenie klasifikačných štandardov zelených projektov, ii) nastavenie systému hodnotenia a certifikácie treťou stranou, iii) nastavenie systému zverejňovania informácií a iii) mechanizmu dohľadu.¹⁸ Pri komparácii je možné postupovať aj podľa iných vybraných ukazovateľov v závislosti od stanoveného cieľa.

Zjednotenie klasifikačných štandardov zelených dlhopisov sa v rámci GBP od ICMA prejavuje vo vydaní rámca pre zelené dlhopisy, ktorý musí obsahovať štyri základné komponenty, uvedené vyššie, ktoré zároveň v sebe reflektujú aj zvyšné tri mechanizmy na predchádzanie greenwashingu. Pokým obsahový rámec GBP nie je striktné vymedzený, Nariadenie o zelených dlhopisoch vyžaduje, aby Informačný prehľad o európskom zelenom dlhopise bol vyhotovený vo vopred určenej forme.¹⁹ Aj tu je možné konštatovať, že vo svojom obsahu odráža zvyšné mechanizmy na predchádzanie greenwashingu. Z pohľadu nastaveniu systému hodnotenia a certifikácie treťou stranou je možné konštatovať, že oba režimy podliehajú externej verifikácii. Pokým podľa režimu Nariadenia o zelených dlhopisoch je externá

¹⁴ [Sustainable Bond Market Data » ICMA \(icmagroup.org\)](#)

¹⁵ Čl.10 ods.1 písm.b)

¹⁶ (7a) Správa o návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o európskych zelených dlhopisoch 20.5.2022 - (COM(2021)0391 – C9-0311/2021 – 2021/0191(COD))

¹⁷ SPIELBERGER Lukas: EIB policy entrepreneurship and the EU's regulation of Green Bonds. In: Journal of Economic Policy Reform, (2024), 3.

¹⁸ WANG YA– XU,N: The development of chinese green bonds and a comparative study of Chinese and foreign standards. In: Finance Forum, 21(2016), 29–38.

¹⁹ Príloha I k Nariadeniu o zelených dlhopisoch

verifikácia (externé posúdenie) obligatórna, v rámci princípov GBP od ICMA je odporúčaná. V tomto smere je však možné spochybňovať z pohľadu investorov výpovednú hodnotu vydaných rámcov podľa GBP od ICMA v prípade absencie externej verifikácie. Externá verifikácia a externí posudzovatelia nepodliehajú dohľadu z pohľadu klasického vymedzenia dohľadových právomocí príslušného orgánu na finančnom trhu. Externí posudzovatelia nemusia disponovať špecifickým oprávnením na výkon tejto činnosti ako je to v prípade Nariadenia o zelených dlhopisoch, ktoré vyžaduje, aby sa externí posudzovatelia európskych zelených dlhopisov pred začatím svojich činností zaregistrovali v orgáne ESMA.²⁰

Nastavenie systému zverejňovania informácií a mechanizmus dohľadu spolu úzko súvisia, za podmienky, že dohľad vnímame cez verifikáciu zverejňovania informácií. V tomto smere prichádzajú do úvahy i) zverejňovanie informácií a ich verifikácia pred vydaním dlhopisov (rámec pre zelené dlhopisy a informačný prehľad o európskom zelenom dlhopise) a ii) zverejňovanie informácií po vydaní dlhopisov. V prípade informácií po vydaní dlhopisov sa v oboch prípadoch vyžaduje správa o alokácii a správa o vplyve. Správa o alokácii sa preukazuje, že výnosy zo zeleného dlhopisu boli alokované v súlade s čl.4-8 Nariadenia o zelených dlhopisoch, alebo určením vymedzeným v konkrétnom rámci pre zelené dlhopisy podľa ICMA. V správe o vplyve sa posudzuje vplyv použitia výnosov z dlhopisu na životné prostredie. Nariadenie priamo zakotvuje vzory pre obe správy. ICMA vydala Harmonizovaný rámec pre vykazovanie vplyvu, v rámci ktorého ponúka vzory správ o vplyve založených na rôznych metodikách výpočtov. Z pohľadu externého posudzovania majú oba režimy obdobný prístup správa o alokácii by mala podliehať externej verifikácii²¹, pri správe o vplyve ide skôr o odporúčanie, možnosť verifikácie.²² Samotný výkon dohľadu nachádzame len v Nariadení o zelených dlhopisoch v piatej hlave.

Jeden z najvýznamnejších rozdielov spočíva v možnosti využitia výnosov z dlhopisov. Nariadenie o zelených dlhopisoch priamo určuje možnosti využitia výnosov zo zelených dlhopisov vo svojom čl.4, ktoré viaže na súlad s požiadavkami taxonómie. Tento prístup odráža jeden z cieľov Nariadenia o zelených dlhopisoch zaviesť a podporovať tzv. „zlatý štandard“.²³ Pri GBP od ICMA je možné samostatne si nastaviť kritéria pre hodnotenie projektov. Je možné konštatovať, že Nariadenie o zelených dlhopisoch poskytuje striktnější režim vydávania zelených dlhopisov, čo

²⁰ Pre úplnosť je však potrebné dodať, že aj ICMA vydala usmernenia pre externých posudzovateľov, ale nestretávame sa s princípom autorizácie vstupu na trh.

²¹ V prípade GBP od ICMA je však vždy potrebné chápať jednotlivé nastavenia v režime dobrovoľnosti a odporúčaní, kým Nariadenie o zelených dlhopisoch je založené na regulácii.

²² Čl.12 Nariadenia o zelených dlhopisoch

²³ SPIELBERGER Lukas: EIB policy entrepreneurship and the EU's regulation of Green Bonds. In: Journal of Economic Policy Reform, (2024).

nepochybne bolo aj cieľom samotného Nariadenia v záujme zvýšenia transparentnosti a istoty investorov. Tento cieľ sa odráža najmä v povahe regulácie, na ktorej stavia Nariadenie o zelených dlhopisoch. Na druhej strane je však možné, že emitent dlhopisov, ktorý bude postupovať podľa GBP od ICMA si nastaví kritéria oprávnenosti projektov striktnejšie ako je nastavená taxonómia a to najmä z pohľadu vymedzenia technických kritérií. Zároveň je potrebné podotknúť, že externí posudzovatelia rámcov pre zelené dlhopisy môžu vyžadovať v záujme dosiahnutia „best practise“ pre udelenia najvyššieho možného hodnotenia pri posudzovaní rámca pre zelené dlhopisy aj striktnejšie podmienky ako ustanovuje Nariadenie o zelených dlhopisoch a to najmä z pohľadu overovania a frekvencie overovania a vydávania správ o alokácii a správ o vplyve. Za určitých podmienok pri premise dobrovoľného dodržiavania nastavených podmienok môže ísť v prípade GBP od ICMA o striktnejšie nastavený režim emisie.

Záver

Zelené dlhopisy sa postupne etablujú na finančnom trhu a stávajú sa významnou súčasťou zeleného financovania. V rámci porovnania GBP od ICMA a Nariadenia o zelených dlhopisoch je možné konštatovať, že Nariadenie o zelených dlhopisoch stavia na striktnejšom režime, ktoré vyplýva zo samotnej povahy nastavenej regulácie a viaže sa najmä na povinnosť externej verifikácie informácii pred vydaním a po vydaní dlhopisov. Samotní externí posudzovatelia podliehajú povinnosti registrovať sa v orgáne ESMA. Významnou črtou Nariadenia o zelených dlhopisov je aj povinnosť smerovať výnosy zo zelených dlhopisov do činností, ktoré sú v súlade s požiadavkami taxonómie. Zároveň je potrebné podotknúť, že môže nastať situácia, kedy zelené dlhopisy vydané podľa GBP od ICMA sa budú riadiť striktnejšími kritériami oprávnenosti projektov, či častejšou frekvenciou a povinným zverejňovaním správ po vydaní dlhopisov. Toto tvrdenie je však založené na premise dobrovoľného a riadneho plnenia povinností emitenta, ku ktorým sa zaviazal v rámci pre zelené dlhopisy. Problematika zelených dlhopisov predstavuje rozsiahlu materiu, na ktorú je potrebné nazerať aj cez optiku vzťahu emisie zelených dlhopisov a prospektových povinností, zodpovednosti emitenta, dohľadových právomoci príslušných orgánov a v neposlednom rade aj pripravenosti a ochoty účastníkov trhu emitovať a obchodovať so zelenými dlhopismi. Napriek tomu, že tieto témy sú už parciálne spracované v niektorých dostupných štúdiách, máme za to, že je potrebné

sa v rámci ďalšieho vedeckého skúmania zamerať aj na pripravenosť slovenského finančného trhu na tento finančný nástroj.²⁴

Zoznam použitej literatúry

1. EHLERS, Torsten– PACKER, Frank: Green Bond Finance and Certification. In: BIS Quarterly Review, (2017) 89-104.
2. FATICA, Serena – PANZICA Roberto.: Green bonds as a tool against climate change? In: Bus. Strateg. Environ. 30 (2021), 2688–2701.
3. FLAMMER, Caroline: Corporate green bonds. In: Journal of Financial Economics, 142, (2021), 499-516.
4. CHANG, Lei–TAGHIZADEH-HESARY Farhad–CHEN Huanggen –MHOSIN Muhammad: Do green bonds have environmental benefits? In: Energy Economics, 115 (2022),1-12.
5. HAMŘIK, M: Recent and New Challenges of the European Commission in Consumer Protection.- In: Bratislavské právnické fórum 2020. Právne výzvy pre novú Európsku komisiu., Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020.
6. KAWABATA Toyo: Private governance schemes for green bond standard: influence on public authorities' policy making. In: Green Finance, 2(2020), 35–54.
7. MAZÚR, Ján – PETROVIČOVÁ Sabina: In Search of Sustainable Finance: A Study of Practices on the Slovak Corporate Bond Market. In: Bratislava Law Review, 8(2024) 111-128.
8. SPIELBERGER Lukas: EIB policy entrepreneurship and the EU's regulation of Green Bonds. In: Journal of Economic Policy Reform, (2024).
9. SANGIORGI Ivan–SCHOPOHL Lisa: Explaining green bond issuance using survey evidence: Beyond the greenium. In: The British Accounting Review, 55 (2023), 1-27.
10. SANGIORGI Ivan–SCHOPOHL Lisa: Why do institutional investors buy green bonds: Evidence from a survey of European asset managers. In: International Review of Financial Analysis, 75 (2021), 1-21.
11. WANG YA– XU,N: The development of chinese green bonds and a comparative study of Chinese and foreign standards. In: Finance Forum, 21(2016), 29–38.

²⁴ V rámci tejto problematiky je možné vychádzať aj z MAZÚR, Ján – PETROVIČOVÁ Sabina: In Search of Sustainable Finance: A Study of Practices on the Slovak Corporate Bond Market. In: Bratislava Law Review, 8(2024) 111-128.

Kontaktné údaje

doc. JUDr. Simona Heseková, PhD.

simona.hesekova@uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

PROBLEMATIKA ESG Z POHĽADU SPOLOČNOSTÍ PÔSOBIACICH V SEKTORE PRIEMYSLU

ESG CHALLENGES AND OPPORTUNITIES: AN INDUSTRIAL SECTOR PERSPECTIVE

Marek Zajíček¹

Abstrakt: ESG (Environmental, Social, Governance) sa stáva jedným z najdôležitejších kritérií na hodnotenie udržateľnosti a etiky podnikateľských subjektov. Tento článok sa zameriava na implementáciu ESG v sektore priemyslu, identifikuje kľúčové výzvy a príležitosti, ktoré so sebou prináša, a analyzuje jeho dopad na konkurencieschopnosť podnikov. Diskusia zahŕňa aj rozdiely v právnych rámcoch medzi EÚ a ďalšími globálnymi ekonomikami, ako sú USA a Čína.

Kľúčové slová: ESG, udržateľnosť, regulácia, konkurencieschopnosť, priemysel

Abstract: ESG (Environmental, Social, Governance) is becoming one of the most important criteria for evaluating the sustainability and ethics of business entities. This article focuses on the implementation of ESG in the industrial sector, identifies key challenges and opportunities it brings, and analyzes its impact on the competitiveness of enterprises. The discussion also includes differences in legal frameworks between the EU and other global economies, such as the USA and China.

Key words: ESG, sustainability, regulation, competitiveness, industry

Definícia ESG a jeho význam pre priemyselné spoločnosti

ESG (Environmental, Social, Governance) predstavuje súbor kritérií, ktoré hodnotia environmentálne, sociálne a správne aspekty podnikania. V posledných rokoch sa ESG transformovalo z jednoduchých noriem na kľúčový rámec, ktorý zohľadňuje viaceré faktory udržateľného rozvoja a spoločenskej zodpovednosti. Tento posun je súčasťou širšej zmeny filozofie podnikania, ktorá prešla od modelu orientovaného na akcionárov k modelu orientovanému na všetkých zainteresovaných strán, teda tzv.

¹ Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

stakeholder kapitalizmus.² Na rozdiel od starších konceptov, ako je CSR (Corporate Social Responsibility), ESG zahŕňa konkrétne metriky a rámce, ktoré umožňujú objektívne meranie a porovnávanie výkonnosti firiem v oblasti udržateľnosti.

Dôležité je tiež, že ESG sa zameriava na transparentnosť a konkrétne výsledky, čím sa odlišuje od skôr povrchových programov CSR, ktoré boli často vnímané ako prostriedky na zlepšenie imidžu, ale bez merateľných výsledkov.³ Zavedenie ESG tak vyžaduje, aby podniky riešili nielen environmentálne dopady, ale aj sociálne otázky, ako je diverzita na pracovisku, férové mzdy či zdravie a bezpečnosť pracovníkov. Celosvetový nárast záujmu o ESG možno pozorovať aj v náraste počtu publikácií a akademických štúdií, ktoré sa venujú tejto téme, najmä v oblasti redukcie emisií uhlíka a podpory inovácií.⁴

Význam ESG pre priemyselné spoločnosti

ESG kritériá v priemyselnom sektore nezahŕňajú len zníženie emisných noriem alebo prijatie ekologických opatrení. Práve naopak, ESG sa stalo komplexným rámcom, ktorý zahŕňa riešenie sociálnych otázok, ako je férové odmeňovanie a diverzita, ale aj zlepšenie korporátnej správy. Úspešná implementácia ESG prispieva k vytvoreniu dôveryhodného imidžu podniku, čo je dôležité z hľadiska rastúceho tlaku zo strany investorov, zákazníkov a regulačných orgánov.

Okrem reputačných výhod ESG preukázateľne prispieva aj k finančnej výkonnosti firiem. Podľa výskumov sa firmy, ktoré sa aktívne zameriavajú na ESG, stretávajú s menšími regulačnými a právnymi zásahmi, lepším prístupom k financovaniu a vyššou produktivitou zamestnancov.⁵ Príkladom sú podniky, ktoré zaviedli opatrenia na zníženie emisií a implementáciu ekologických riešení, čo im umožnilo dosiahnuť úspory nákladov a minimalizovať riziko externých zásahov.

Takisto je dôležité uvedomiť si, že ESG má vplyv na zlepšenie vnútorných operácií podnikov a na schopnosť prilákať a udržať si kvalitných zamestnancov. Spoločnosti, ktoré sú transparentné v oblasti svojich sociálnych a ekologických záväzkov, sú

² ECCLES, R. G. a KLIMENKO, S., 2019. The Investor Revolution. Harvard Business Review, 97(3), 106-116.

³ PORTER, M. E. a KRAMER, M. R., 2011. Creating Shared Value. Harvard Business Review, 89(1/2), 62-77.; KELL, G., 2018. The Remarkable Rise of ESG. Forbes [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.forbes.com/sites/georgkell/2018/07/11/the-remarkable-rise-of-esg/>

⁴ BOFFO, R. a PATALANO, R., 2020. ESG Investing: Practices, Progress and Challenges [online]. Paris: OECD [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf>

⁵ KHAN, M., SERAFEIM, G. a YOON, A., 2016. Corporate Sustainability: First Evidence on Materiality. The Accounting Review, 91(6), 1697-1724.

atraktívnejšie pre talenty, ktoré hľadajú zamestnávateľov so silnou hodnotovou orientáciou a záväzkom k udržateľnosti.⁶

V súčasnosti sa ESG vyvíja ako kľúčový rámec pre udržateľnosť, pričom reaguje na výzvy súčasného podnikateľského prostredia, vrátane klimatických zmien, nerovností a tlakov na zvýšenie firemnej zodpovednosti. Tento rámec zároveň podporuje inovačné a udržateľné riešenia, čo vedie k pozitívnym dopadom na globálnu ekonomiku a životné prostredie.

Právny rámec ESG v EÚ a globálny kontext

Právny rámec a globálne iniciatívy

ESG ako regulatórny rámec má svoje korene v rôznych medzinárodných dohodách a smerniciach, ktoré definujú zodpovedné podnikanie. Dokumenty ako OECD Guidelines on Multinational Enterprises⁷ a UN Guiding Principles on Business and Human Rights⁸ stanovujú normy na ochranu ľudských práv a životného prostredia. Tieto zásady sa postupne stávajú základom legislatívnych úprav, najmä v Európskej únii.

V rámci EÚ sa prijalo viacero legislatívnych opatrení, ktoré zaväzujú spoločnosti vykazovať nefinančné informácie. Smernica o nefinančnom vykazovaní (Non-Financial Reporting Directive - NFRD) a Smernica o korporátnom vykazovaní udržateľnosti (Corporate Sustainability Reporting Directive - CSRD) kladú dôraz na zvýšenie transparentnosti v poskytovaní informácií o udržateľnosti. Najnovším prírastkom je Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD), ktorý od spoločností vyžaduje identifikovať, eliminovať a predchádzať environmentálnym a sociálnym rizikám naprieč hodnotovými reťazcami.⁹ Tieto smernice podporujú širšiu ochranu pracovných práv a životného prostredia, pričom sa kladie dôraz na transparentnosť a zodpovednosť vo všetkých fázach hodnotového reťazca.

CSDDD sa vzťahuje na veľké spoločnosti so 1000 a viac zamestnancami alebo obratom nad 450 miliónov eur. Cieľom smernice je zabezpečiť, aby spoločnosti dodržiavali pravidlá nielen vo svojich vlastných činnostiach, ale aj v operáciách svojich obchodných partnerov. To zahŕňa identifikáciu rizík v celom hodnotovom reťazci,

⁶ CONE COMMUNICATIONS, 2016. 2016 Cone Communications Millennial Employee Engagement Study [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.conecomm.com/research-blog/2016-millennial-employee-engagement-study>

⁷ OECD, 2011. OECD Guidelines for Multinational Enterprises [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <http://mneguidelines.oecd.org/guidelines/>

⁸ UNITED NATIONS, 2011. Guiding Principles on Business and Human Rights [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf

⁹ EURÓPSKA KOMISIA, 2022. Corporate Sustainability Reporting [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en

prijatie preventívnych opatrení a zapojenie zainteresovaných strán do procesu konzultácií.¹⁰

Vývoj ESG legislatívy v Spojených štátoch

Spojené štáty americké pristupujú k ESG flexibilnejšie, pričom sa často spoliehajú na dobrovoľné normy stanovené v OECD Guidelines a UN Guiding Principles. Americká Securities and Exchange Commission (SEC) nedávno prijala pravidlá, ktoré od spoločností požadujú vykazovanie ESG údajov, vrátane environmentálnych a sociálnych ukazovateľov.¹¹ Podľa odborníkov tento krok znamená reakciu na rastúci tlak zo strany investorov, ktorí vyžadujú väčšiu transparentnosť a zodpovednosť.¹²

Regionálne rozdiely a vývoj ESG legislatívy

V rámci EÚ existuje niekoľko krajín, ktoré prijali svoje vlastné právne rámce pre due diligence. Príkladom je Nemecko so svojím Zákonom o náležitej starostlivosti v dodávateľských reťazcoch (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz) a Francúzsko s Zákonom o povinnosti bdelosti (Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre). Nórsko prijalo Zákon o transparentnosti (Åpenhetsloven), ktorý sa zameriava na ochranu pracovných práv a životného prostredia. Tieto opatrenia reagujú na výzvy spojené s globálnymi hodnotovými reťazcami a korporátnymi škandálmi, ktoré odhalili slabé miesta vo firemnej zodpovednosti.

Napriek pokroku v oblasti ESG legislatívy na úrovni EÚ a členských štátov stále existuje fragmentácia pravidiel. Jednotné pravidlá pre due diligence na úrovni EÚ majú za cieľ harmonizovať tieto predpisy a vytvoriť rovnaké podmienky pre spoločnosti v rámci jednotného trhu. Nové právne predpisy môžu tiež prispieť k zvýšeniu medzinárodnej konkurencieschopnosti spoločností a poskytujú právnu istotu pri riešení dopadov na životné prostredie a ľudské práva.¹³

¹⁰ BUSINESS & HUMAN RIGHTS RESOURCE CENTRE, 2022. EU Mandatory Due Diligence [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/mandatory-due-diligence/eu-mandatory-due-diligence/>

¹¹ U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, 2022. SEC Proposes Rules to Enhance and Standardize Climate-Related Disclosures for Investors [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.sec.gov/news/press-release/2022-46>

¹² PWC, 2021. ESG oversight: The corporate director's guide [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.pwc.com/us/en/services/governance-insights-center/esg-guidebook-layout-final.pdf>

¹³ EUROPEAN PARLIAMENT, 2021. Corporate due diligence and corporate accountability [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_EN.html

Implementácia ESG v sektore priemyslu

Význam ESG pre priemyselné spoločnosti

Implementácia ESG v priemyselných spoločnostiach vyžaduje vysoké investície do systémov zberu a overovania údajov, ako aj do riešení na zabezpečenie súladu s regulačnými požiadavkami. Podniky musia investovať do softvérových platforiem na monitorovanie emisií uhlíka, riadenie sociálnych kritérií a spravovanie dodávateľských reťazcov. Okrem technologických investícií musí manažment venovať pozornosť aj vzdelávaniu zamestnancov a vytváraniu interných kapacít na vykonávanie ESG stratégií. Dôležitým aspektom je prepojenie ESG aktivít so strategickými cieľmi podniku a ich zohľadnenie v hodnotení výkonnosti a rozhodovacích procesoch.¹⁴

Pre spoločnosti v priemyselnom sektore predstavuje implementácia ESG nielen významné náklady, ale aj príležitosť zlepšiť si prístup k financovaniu a posilniť svoju reputáciu. Podľa analýz konzultačných spoločností, ako je PwC a Boston Consulting Group (BCG), sú podniky, ktoré efektívne zavádzajú ESG kritériá, lepšie pripravené na zmeny v regulačnom prostredí a vykazujú vyššiu prevádzkovú efektívnosť. Výskumy ukazujú, že tieto podniky dosahujú lepšie výsledky v oblasti riadenia rizík a sú atraktívnejšie pre investorov.¹⁵

Výhody implementácie ESG a boj proti greenwashingu

Zavádzanie ESG má navyše priamy vplyv na transparentnosť a minimalizáciu rizika tzv. greenwashingu, čo znamená elimináciu zavádzania zákazníkov ohľadom skutočných ekologických a spoločenských prínosov podnikových činností. V rámci ESG regulácií sa podniky čoraz viac zameriavajú na presné vykazovanie dát a spoluprácu s overenými nezávislými audítormi. Rastúci tlak zo strany regulačných orgánov a spotrebiteľov motivuje podniky k tomu, aby ich ESG stratégie a vykazované údaje boli spoľahlivé a transparentné.¹⁶

Jedným z hlavných cieľov zavedenia prísnejších ESG regulácií, ako sú Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) a Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD), je predchádzať greenwashingu a poskytovať dôveryhodné informácie o dopadoch podnikania na životné prostredie a spoločnosť. Podniky,

¹⁴ MCKINSEY & COMPANY, 2019. Five ways that ESG creates value [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.mckinsey.com/capabilities/strategy-and-corporate-finance/our-insights/five-ways-that-esg-creates-value>

¹⁵ PWC, 2022. ESG: Aligning your strategy, goals, and reporting [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.pwc.com/us/en/services/consulting/risk-regulatory/esg-strategy-goals-reporting.html>; BOSTON CONSULTING GROUP, 2022a. Why ESG Is Here to Stay [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.bcg.com/publications/2022/why-esg-is-here-to-stay>

¹⁶ KPMG, 2021. The ESG journey: Lessons from the boardroom and C-suite [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2021/11/the-esg-journey.pdf>

ktoré sa neúspešne pokúšajú vytvárať nepravdivé informácie o svojich aktivitách, čelia riziku poškodenia reputácie, sankciám a strate dôvery zo strany zákazníkov a investorov.¹⁷

Výzvy pri implementácii ESG

Jednou z najväčších výziev je prispôsobenie podnikov právnym predpisom ako CSDDD a dodržiavanie ESG štandardov v celom hodnotovom reťazci. To znamená, že spoločnosti musia nielen prispôbiť svoje vnútorné politiky, ale aj zohľadniť ESG požiadavky u svojich dodávateľov a partnerov. Riadenie dodávateľských reťazcov zahŕňa identifikáciu a elimináciu rizík súvisiacich s pracovnými podmienkami, emisiami a inými environmentálnymi faktormi. Úspešné riadenie ESG štandardov v dodávateľských reťazcoch vedie k zlepšeniu operačnej efektivity a vyššej odolnosti voči potenciálnym narušeniam.¹⁸

Spoločnosti musia neustále sledovať legislatívne zmeny a vyvíjajúce sa regulačné požiadavky, aby mohli pružne reagovať na nové požiadavky. To zahŕňa využívanie technologických riešení na monitorovanie a vykazovanie údajov o ESG kritériách, čo umožňuje podnikom efektívne riadiť riziká a reagovať na výzvy. Navyše, úzka spolupráca so zainteresovanými stranami, ako sú investori, dodávatelia a regulačné orgány, umožňuje podnikom zvyšovať svoju dôveryhodnosť a upevňovať si pozíciu na trhu.¹⁹

Podľa PwC a BCG je transparentnosť a dôkladné vykazovanie ESG údajov rozhodujúce pre udržanie dôvery investorov a spotrebiteľov.²⁰ Pre podniky v priemyselnom sektore je kľúčové, aby do svojich procesov zapojili nové technológie,

¹⁷ DELOITTE, 2022. Addressing the challenges of ESG reporting [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/audit/articles/addressing-the-challenges-of-esg-reporting.html>

¹⁸ EY, 2022. How ESG reporting helps build a better world [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: https://www.ey.com/en_gl/assurance/how-esg-reporting-helps-build-a-better-world; WORLD ECONOMIC FORUM, 2020. Measuring Stakeholder Capitalism: Towards Common Metrics and Consistent Reporting of Sustainable Value Creation [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: https://www3.weforum.org/docs/WEF_IBC_Measuring_Stakeholder_Capitalism_Report_2020.pdf; OECD, 2020. OECD Business and Finance Outlook 2020: Sustainable and Resilient Finance [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/finance/oecd-business-and-finance-outlook-26172577.htm>

¹⁹ BLACKROCK, 2022. Larry Fink's 2022 Letter to CEOs: The Power of Capitalism [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.blackrock.com/corporate/investor-relations/larry-fink-ceo-letter>

²⁰ PWC, 2022. ESG: Aligning your strategy, goals, and reporting [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.pwc.com/us/en/services/consulting/risk-regulatory/esg-strategy-goals-reporting.html>; BOSTON CONSULTING GROUP, 2022b. ESG Compliance: A New Era for Business [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.bcg.com/publications/2022/esg-compliance-new-era-for-business>

ako sú digitálne platformy na sledovanie a riadenie rizík, a zabezpečili tak efektívnu implementáciu ESG štandardov.

Výzvy a príležitosti pre priemysel

Výzvy a príležitosti

Spoločnosti sa čoraz viac stretávajú s výzvami pri vykazovaní ESG údajov, najmä v kontexte zberu a spracovania dát. Jednou z hlavných výziev je fragmentácia regulačných požiadaviek, ktorá komplikuje úlohu spoločnostiam pôsobiacim na viacerých trhoch. V rôznych krajinách sa používajú odlišné rámce na vykazovanie ESG údajov, čo znamená, že firmy musia prispôbovať svoje systémy zberu dát tak, aby spĺňali požiadavky viacerých legislatív naraz.²¹ Tento proces si vyžaduje jasné pochopenie, ktoré údaje sú potrebné pre jednotlivé jurisdikcie, a zároveň schopnosť koordinovať rôzne zdroje dát a metódy výpočtu.

Ďalšou dôležitou výzvou je správna kvalita údajov. Mnohé spoločnosti hlásia problémy so získavaním relevantných dát, najmä pokiaľ ide o uhlíkové emisie alebo pracovné podmienky. Podľa výskumov organizácie Accenture má kvalita dát priamy vplyv na schopnosť spoločnosti správne vyhodnocovať svoje ESG riziká a príležitosti.²² Napriek tomu, že technologické riešenia, ako sú nástroje na automatizované spracovanie údajov, môžu zlepšiť presnosť a konzistentnosť, v mnohých prípadoch stále chýba harmonizovaný prístup na overovanie údajov.²³ Navyše, odlišné definície a terminológia medzi rôznymi regulačnými rámcami zvyšujú zložitosť integrácie ESG údajov do strategických rozhodovacích procesov podnikov.

Firmy čelia tiež riziku tzv. greenwashingu, kedy sú poskytované zavádzajúce alebo skreslené informácie o udržateľnosti ich činností. Výskumy naznačujú, že nepresné vykazovanie ESG údajov môže poškodiť reputáciu firmy a znížiť dôveru investorov a zákazníkov. KPMG poukazuje na to, že podniky musia zavádzať robustné postupy na zber a spracovanie dát, aby mohli zodpovedne vykazovať svoje aktivity a predchádzať riziku greenwashingu.²⁴

Príležitosti

Implementácia ESG však ponúka významné príležitosti na rozvoj obchodných stratégií a vytvorenie nových investičných možností. Jednou z hlavných príležitostí

²¹ SUSTAINABILITY ACCOUNTING STANDARDS BOARD (SASB), 2022. SASB Standards [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.sasb.org/standards/>

²² ACCENTURE, 2022. Measuring Sustainability. Creating Value. [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: https://www.accenture.com/_acnmedia/PDF-164/Accenture-Measuring-Sustainability-Creating-Value.pdf

²³ GLOBAL REPORTING INITIATIVE (GRI), 2022. GRI Standards [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.globalreporting.org/standards/>

²⁴ KPMG, 2020. Sustainable Investing: fast-forwarding its evolution [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2020/02/sustainable-investing.pdf>

sú platformy pre ESG financovanie a zelené dlhopisy. Tieto finančné nástroje umožňujú podnikom získať prístup k lacnejším úverovým zdrojom a kapitálu od investorov, ktorí preferujú financovanie udržateľných projektov.²⁵ Spoločnosti môžu využívať zelené dlhopisy na financovanie ekologických iniciatív, ako je znižovanie emisií alebo zvýšenie energetickej účinnosti. Tento trend podporujú rastúce preferencie investorov, ktorí kladú dôraz na projekty s pozitívnym vplyvom na životné prostredie a spoločnosť.

Ďalšou významnou príležitosťou pre podniky je integrácia ESG do ich obchodných stratégií a dlhodobé zameranie na udržateľnosť. Podľa prieskumu IR Magazine sa spoločnosti, ktoré implementujú ESG do svojich obchodných modelov, môžu nielen chrániť pred budúcimi regulačnými rizikami, ale aj posilniť svoju konkurenčnú výhodu na trhu.²⁶ Zameranie na environmentálne a sociálne aspekty im umožňuje budovať lepšie vzťahy so zákazníkmi, investormi a ďalšími zainteresovanými stranami, čo vedie k väčšej dôvere a lojalite.

Integrácia ESG do strategického rozhodovania navyše umožňuje podnikom identifikovať nové príležitosti na zlepšenie efektívnosti a optimalizáciu prevádzkových nákladov. Firmy, ktoré sa zameriavajú na udržateľnosť a spoločenskú zodpovednosť, vykazujú vyššiu schopnosť identifikovať a minimalizovať riziká spojené s environmentálnymi hrozbami, reguláciami a sociálnymi faktormi.²⁷ Týmto spôsobom môžu dosiahnuť nielen zlepšenie finančných výsledkov, ale aj zvýšiť hodnotu pre všetkých zainteresovaných.

Dopad ESG na konkurencieschopnosť

Rozdiely medzi implementáciou ESG v EÚ a USA

Implementácia ESG sa v EÚ a USA líši hlavne v prístupe k reguláciám a záväznosti štandardov. Európska únia zvolila prísny regulačný rámec, ktorý od spoločností vyžaduje podrobnú a povinnú správu o ich ESG aktivitách. Hlavným legislatívnym nástrojom je Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), ktorá stanovuje štandardy na vykazovanie environmentálnych, sociálnych a správnych aspektov. CSRD sa zameriava na princíp „dvojitej významnosti“, ktorý od firiem vyžaduje, aby zohľadňovali nielen faktory významné pre investorov, ale aj širší dopad na spoločnosť a životné prostredie. Tieto požiadavky sa vzťahujú na veľké verejne obchodované

²⁵ CLIMATE BONDS INITIATIVE, 2022. Green Bond Market Summary Q3 2022 [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.climatebonds.net/resources/reports/green-bond-market-summary-q3-2022>

²⁶ IR MAGAZINE, 2022. ESG integration and reporting trends [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.irmagazine.com/esg/esg-integration-and-reporting-trends>

²⁷ MORGAN STANLEY, 2019. Sustainable Reality: Analyzing Risk and Returns of Sustainable Funds [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.morganstanley.com/ideas/sustainable-investing-competitive-advantages>

spoločnosti a finančné inštitúcie, pričom sa očakáva ich ďalšie rozšírenie na stredne veľké podniky a firmy pôsobiace na trhoch EÚ.

Od začiatku roku 2024 sú európske štandardy European Sustainability Reporting Standards (ESRS) záväzné pre veľké spoločnosti, pričom pokrývajú široké spektrum tém vrátane klimatických zmien, znečistenia, vodných zdrojov, biodiverzity, pracovných práv a vzťahov s komunitami a spotrebiteľmi.²⁸ Tieto štandardy vyžadujú, aby spoločnosti poskytovali informácie o emisných zdrojoch (Scope 1, 2, a 3) a prijatých opatreniach na dosiahnutie cieľov v súlade s Parížskou dohodou.

Na druhej strane, v Spojených štátoch je prístup k ESG flexibilnejší a motivovaný predovšetkým trhovými silami a tlakom investorov. Napriek tomu, že Securities and Exchange Commission (SEC) zaviedla nové pravidlá na zverejňovanie ESG údajov, tieto požiadavky sa zameriavajú skôr na ochranu investorov a znižovanie rizík súvisiacich s klimatickými zmenami.²⁹ Prístup SEC je postavený na princípe „jednoduchej významnosti“ (single materiality), čo znamená, že spoločnosti musia zverejňovať iba tie informácie, ktoré sú významné pre investorov. Tento menej prísny prístup umožňuje americkým firmám väčšiu voľnosť pri výbere ESG štandardov a ich implementácii.

Benefity pre investorov a konkurencieschopnosť

Záväzné ESG štandardy v EÚ poskytujú investorom vyššiu istotu, že spoločnosti dodržiavajú trvalo udržateľné a etické normy, čím sa znižuje dlhodobé riziko a zvyšuje atraktivita pre financovanie. Firmy pôsobiace v EÚ sú nútené preukázať záväzok k udržateľnosti prostredníctvom podrobných správ, čo vedie k väčšej transparentnosti a dôveryhodnosti na trhu.³⁰ To zlepšuje ich prístup k finančným zdrojom a znižuje riziko právnych postihov alebo reputačných škandálov.

V USA je ESG do veľkej miery motivované trhovým tlakom, pričom dôraz sa kladie na znižovanie klimatických rizík a zvýšenie transparentnosti. Tento tlak podporuje dobrovoľné prijatie ESG štandardov spoločnosťami, ktoré sa snažia zlepšiť svoj imidž a zvýšiť konkurencieschopnosť.³¹ Napriek nižšej záväznosti sa spoločnosti, ktoré

²⁸ EFRAG, 2022. European Sustainability Reporting Standards [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.efrag.org/lab3>

²⁹ U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, 2022. SEC Proposes Rules to Enhance and Standardize Climate-Related Disclosures for Investors [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.sec.gov/news/press-release/2022-46>

³⁰ EUROPEAN SUSTAINABLE INVESTMENT FORUM (EUROSIF), 2022. European SRI Study 2022 [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <http://www.eurosif.org/sri-study-2022/>

³¹ US SIF: THE FORUM FOR SUSTAINABLE AND RESPONSIBLE INVESTMENT, 2022. Report on US Sustainable and Impact Investing Trends 2022 [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.ussif.org/trends>

prijímajú ESG štandardy, stávajú atraktívnejšími pre investorov a získavajú lepší prístup k financovaniu.

Záver

ESG je základným prvkom trvalo udržateľného rastu a konkurencieschopnosti na globálnom trhu. Zatiaľ čo implementácia ESG predstavuje pre podniky určité výzvy, dlhodobé výhody v podobe zlepšenej reputácie, zvýšenej atraktivity pre investorov a zníženia rizík kompenzujú tieto náklady.³² Priemyselné spoločnosti, ktoré efektívne implementujú ESG stratégie, môžu očakávať nielen lepšie finančné výsledky, ale aj posilnenie svojej pozície na trhu a zvýšenie dlhodobej udržateľnosti svojho podnikania.³³

V budúcnosti možno očakávať ďalšie sprísnenie ESG regulácií a zvýšenie tlaku na transparentnosť a zodpovedné podnikanie. Spoločnosti, ktoré sa proaktívne pripravujú na tieto zmeny a integrujú ESG do svojich základných obchodných stratégií, budú lepšie pripravené na budúce výzvy a príležitosti v globálnom podnikateľskom prostredí.³⁴

Zoznam použitej literatúry

1. ACCENTURE, 2022. Measuring Sustainability. Creating Value. [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.accenture.com/acnmedia/PDF-164/Accenture-Measuring-Sustainability-Creating-Value.pdf>
2. BLACKROCK, 2022. Larry Fink's 2022 Letter to CEOs: The Power of Capitalism [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.blackrock.com/corporate/investor-relations/larry-fink-ceo-letter>
3. BOFFO, R. a PATALANO, R., 2020. ESG Investing: Practices, Progress and Challenges [online]. Paris: OECD [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf>
4. BOSTON CONSULTING GROUP, 2022a. Why ESG Is Here to Stay [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.bcg.com/publications/2022/why-esg-is-here-to-stay>

³² MCKINSEY & COMPANY, 2020. The ESG premium: New perspectives on value and performance [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.mckinsey.com/capabilities/sustainability/our-insights/the-esg-premium-new-perspectives-on-value-and-performance>

³³ HARVARD BUSINESS REVIEW, 2016. The Comprehensive Business Case for Sustainability [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://hbr.org/2016/10/the-comprehensive-business-case-for-sustainability>

³⁴ WORLD ECONOMIC FORUM, 2022. The Global Risks Report 2022 [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2022.pdf

5. BOSTON CONSULTING GROUP, 2022b. ESG Compliance: A New Era for Business [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.bcg.com/publications/2022/esg-compliance-new-era-for-business>
6. BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, 2021. Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/gesetz-unternehmerische-sorgfaltspflichten-lieferketten.html>
7. BUSINESS & HUMAN RIGHTS RESOURCE CENTRE, 2022. EU Mandatory Due Diligence [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/mandatory-due-diligence/eu-mandatory-due-diligence/>
8. CLIMATE BONDS INITIATIVE, 2022. Green Bond Market Summary Q3 2022 [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.climatebonds.net/resources/reports/green-bond-market-summary-q3-2022>
9. CONE COMMUNICATIONS, 2016. 2016 Cone Communications Millennial Employee Engagement Study [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.conecomm.com/research-blog/2016-millennial-employee-engagement-study>
10. DELOITTE, 2022. Addressing the challenges of ESG reporting [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/audit/articles/addressing-the-challenges-of-esg-reporting.html>
11. ECCLES, R. G. a KLIMENKO, S., 2019. The Investor Revolution. Harvard Business Review, 97(3), 106-116.
12. EFRAG, 2022. European Sustainability Reporting Standards [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.efrag.org/lab3>
13. EURÓPSKA KOMISIA, 2021. Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en
14. EURÓPSKA KOMISIA, 2022. Corporate Sustainability Reporting [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en
15. EURÓPSKY PARLAMENT A RADA, 2014. Smernica 2014/95/EÚ. Úradný vestník Európskej únie [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0095>

16. EUROPEAN PARLIAMENT, 2021. Corporate due diligence and corporate accountability [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0073_EN.html
17. EUROPEAN SUSTAINABLE INVESTMENT FORUM (EUROSIF), 2022. European SRI Study 2022 [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <http://www.eurosif.org/sri-study-2022/>
18. EY, 2022. How ESG reporting helps build a better world [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: https://www.ey.com/en_gl/assurance/how-esg-reporting-helps-build-a-better-world
19. GLOBAL REPORTING INITIATIVE (GRI), 2022. GRI Standards [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.globalreporting.org/standards/>
20. HARVARD BUSINESS REVIEW, 2016. The Comprehensive Business Case for Sustainability [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://hbr.org/2016/10/the-comprehensive-business-case-for-sustainability>
21. IR MAGAZINE, 2022. ESG integration and reporting trends [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.irmagazine.com/esg/esg-integration-and-reporting-trends>
22. KELL, G., 2018. The Remarkable Rise of ESG. Forbes [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.forbes.com/sites/georgkell/2018/07/11/the-remarkable-rise-of-esg/>
23. KHAN, M., SERAFEIM, G. a YOON, A., 2016. Corporate Sustainability: First Evidence on Materiality. *The Accounting Review*, 91(6), 1697-1724.
24. KPMG, 2020. Sustainable Investing: fast-forwarding its evolution [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2020/02/sustainable-investing.pdf>
25. KPMG, 2021. The ESG journey: Lessons from the boardroom and C-suite [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2021/11/the-esg-journey.pdf>
26. LOVDATA, 2021. Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven) [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-99>
27. MCKINSEY & COMPANY, 2019. Five ways that ESG creates value [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.mckinsey.com/capabilities/strategy-and-corporate-finance/our-insights/five-ways-that-esg-creates-value>
28. MCKINSEY & COMPANY, 2020. The ESG premium: New perspectives on value and performance [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.mckinsey.com/capabilities/sustainability/our-insights/the-esg-premium-new-perspectives-on-value-and-performance>

29. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE, 2017. Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/loi-vigilance-entreprises>
30. MORGAN STANLEY, 2019. Sustainable Reality: Analyzing Risk and Returns of Sustainable Funds [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.morganstanley.com/ideas/sustainable-investing-competitive-advantages>
31. OECD, 2011. OECD Guidelines for Multinational Enterprises [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <http://mneguidelines.oecd.org/guidelines/>
32. OECD, 2020. OECD Business and Finance Outlook 2020: Sustainable and Resilient Finance [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/finance/oecd-business-and-finance-outlook-26172577.htm>
33. PORTER, M. E. a KRAMER, M. R., 2011. Creating Shared Value. Harvard Business Review, 89(1/2), 62-77.
34. PWC, 2021. ESG oversight: The corporate director's guide [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.pwc.com/us/en/services/governance-insights-center/esg-guidebook-layout-final.pdf>
35. PWC, 2022. ESG: Aligning your strategy, goals, and reporting [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.pwc.com/us/en/services/consulting/risk-regulatory/esg-strategy-goals-reporting.html>
36. SUSTAINABILITY ACCOUNTING STANDARDS BOARD (SASB), 2022. SASB Standards [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.sasb.org/standards/>
37. UNITED NATIONS, 2011. Guiding Principles on Business and Human Rights [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf
38. U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, 2022. SEC Proposes Rules to Enhance and Standardize Climate-Related Disclosures for Investors [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.sec.gov/news/press-release/2022-46>
39. US SIF: THE FORUM FOR SUSTAINABLE AND RESPONSIBLE INVESTMENT, 2022. Report on US Sustainable and Impact Investing Trends 2022 [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: <https://www.ussif.org/trends>
40. WORLD ECONOMIC FORUM, 2020. Measuring Stakeholder Capitalism: Towards Common Metrics and Consistent Reporting of Sustainable Value Creation [online]. [cit. 2024-10-20]. Dostupné na: https://www3.weforum.org/docs/WEF_IBC_Measuring_Stakeholder_Capitalism_Report_2020.pdf

41. WORLD ECONOMIC FORUM, 2022. The Global Risks Report 2022 [online].
[cit. 2024-10-20]. Dostupné na:
https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2022.pdf

Kontaktné údaje

JUDr. Ing. Marek Zajíček

marekzajicek@gmail.com

Katedra finančného práva, Právnická fakulta Univerzity Komenského

ODKLADNÝ ÚČINOK SPRÁVNEJ ŽALOBY V SPRÁVNOM SÚDNICTVE OPTIKOU ROZHODOVACEJ ČINNOSTI ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

THE SUSPENSIVE EFFECT OF ADMINISTRATIVE LAWSUIT IN ADMINISTRATIVE JUDICIARY FROM THE PERSPECTIVE OF THE DECISION-MAKING ACTIVITIES OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE SLOVAK REPUBLIC

Adrián Popovič¹ – Soňa Simić²

Abstrakt: Autori sa v príspevku venujú inštitútu odkladného účinku správnej žaloby v správnom súdnictve optikou rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR, a to na konkrétnom modelovom príklade. V tomto rámci autori poukazujú na právnu úpravu odkladného účinku správnej žaloby, vymedzujú skutkové okolnosti modelovej situácie a analyzujú podstatné skutočnosti ohľadom rozhodovania o tejto modelovej situácii správnym súdom. Následne autori vymedzujú základné kvalitatívne a kvantitatívne požiadavky na odôvodnenie súdnych rozhodnutí vrátane uznesení o odkladnom účinku správnej žaloby, analyzujú rozhodnutie Ústavného súdu SR o modelovom príklade a v závere sústreďujú podstatné zistenia týkajúce sa rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR o priznaní odkladného účinku správnej žaloby.

Kľúčové slová: odkladný účinok, správna žaloba, predbežné opatrenie, správny súd, Ústavný súd SR

Abstract: In the contribution, the authors address the issue of granting the suspensive effect of an administrative lawsuit in the administrative court through the lens of the decision-making activity of the Constitutional Court of the Slovak Republic, using a specific model example. In this framework, the authors point out the legal regulation of the suspensive effect of the administrative lawsuit, define the factual circumstances of the model situation and analyze the essential facts regarding the decision on this model situation by the administrative court. Subsequently, the authors define the basic qualitative and quantitative requirements for the justification of court

¹ Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.

² Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.

decisions, including resolutions on the suspensive effect of an administrative lawsuit, analyze the decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic on the model example and, in the end, concentrate the essential findings regarding the optics of the decision-making activity of the Constitutional Court of the Slovak Republic on granting the suspensive effect of an administrative lawsuit.

Key words: suspensive effect, administrative lawsuit, preliminary measure, administrative court, Constitutional Court of the Slovak Republic

Úvod

Problematika predbežných opatrení pri správe daní je problematikou komplexnou. Predbežný zásah do práv a oprávnených záujmov daňových subjektov v sile a kvalite finálneho rozhodnutia vytvára na strane vedeckej obce a odbornej verejnosti záväzok skúmať tieto inštitúty správy daní. Predbežný a nie konečný charakter tohto inštitútu je určujúcou veličinou aj vo vzťahu k potrebe a naliehavosti jeho skúmania osobitne v nadväznosti na priznanie odkladného účinku správnej žalobe. Práve tento inštitút správneho súdnictva je spôsobilý mnohokrát zvrátiť negatívne dôsledky nezákonných rozhodnutí o predbežných opatreniach, ktorých nezákonnosť sa prejaví a potvrdí až omnoho neskôr, pričom častokrát nemožno takéto negatívne dôsledky zvrátiť.

V tomto rámci sa autori v tomto príspevku zamerali na problematiku odkladného účinku správnej žaloby v správnom súdnictve optikou rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR, a to na konkrétnom modelovom príklade.

Za účelom skúmania nastoleného okruhu problémov autori využijú viaceré metódy písania vedeckých prác, a to najmä analýzu a syntézu, pričom vo väčšej miere autori vychádzajú z empirických skúseností v rámci realizácie zastupovania daňových subjektov pri správe daní a pred súdmi Slovenskej republiky.

Právna úprava odkladného účinku správnej žaloby

Všeobecnú úpravu inštitútu odkladného účinku podanej správnej žaloby upravuje zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) v ustanoveniach § 184 – 189.

V tomto rámci možno pre účely tohto príspevku poukázať na vybrané zákonitosti a pravidlá fungovania tohto inštitútu:

- podanie správnej žaloby samo o sebe nemá odkladný účinok, ak SSP alebo osobitný predpis neustanovujú inak;

- správny súd môže na návrh žalobcu a po vyjadrení žalovaného uznesením priznať správnej žalobe odkladný účinok v týchto dvoch obsahovo rozdielne vymedzených prípadoch:
 - o ak by okamžitým výkonom alebo inými právnymi následkami napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy hrozila závažná ujma, značná hospodárska škoda či finančná škoda, závažná ujma na životnom prostredí, prípadne iný vážny nenapraviteľný následok a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom (1. prípad);
 - o ak napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy má podklad v právne záväznom akte Európskej únie, o ktorého platnosti možno mať vážne pochybnosti, a žalobcovi by inak hrozila vážna a nenapraviteľná ujma a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore so záujmom Európskej únie (2. prípad).
- v zmysle SSP odkladný účinok správnej žaloby znamená to, že sa pozastavujú účinky napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy a takéto rozhodnutie alebo opatrenie nemôže byť podkladom na vydanie naň nadväzujúcich rozhodnutí orgánov verejnej správy alebo opatrení orgánov verejnej správy;
- odkladný účinok zaniká právoplatnosťou rozhodnutia správneho súdu vo veci samej;
- právna úprava viaže na priznanie odkladného účinku správnej žaloby podľa 1. prípadu časovú limitáciu pre správny súd na rozhodnutia vo veci samej, a to šesť mesiacov od vydania uznesenia o priznaní odkladného účinku;
- o návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe (podľa § 185 SSP) rozhodne správny súd do 30 dní od doručenia vyjadrenia žalovaného k tomuto návrhu, prípadne administratívnych spisov, ak bol návrh podaný súčasne so správnu žalobou
- ak správny súd návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku nevyhovie, rozhodne o jeho zamietnutí uznesením.

Skutkové okolnosti modelovej situácie

Ako autori uvádzali v úvode tohto príspevku, v jeho rámci vyhodnocujú a syntetizujú empirické skúsenosti nadobudnuté v rámci praktickej činnosti.

V tomto ohľade autori formulujú základné skutkové okolnosti modelovej situácie vyskytujúcej sa pri správe daní, na ktorých podklade poukazujú na širšie rámce postojov Ústavného súdu SR k problematike rozhodovania o odklady účinku správnej žaloby správnymi súdmi v Slovenskej republike:

- vo veci modelového príkladu je žalobca daňovým subjektom, voči ktorému realizuje správca dane daňové kontroly na dani z pridanej hodnoty za 24 zdaňovacích období;
- daňová kontrola je prerušená až do zistenia skutočností podľa osobitného predpisu - Nariadenie rady /EÚ/ č.904/2010 zo dňa 07.10.2010 o administratívnej spolupráci a boji proti podvodom v oblasti dane z pridanej hodnoty;
- vo veci daňovej kontroly vzťahujúcej sa na viaceré kontrolované zdaňovacie obdobia na dani z pridanej hodnoty správca dane vydal viacero rozhodnutí o predbežných opatreniach (reflektujúcich jednotlivé kontrolované zdaňovacie obdobia) podľa § 50 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov o povinnosti zložiť na účet správcu dane v lehote do 15 dní od doručenia rozhodnutí peňažnú sumu podľa jednotlivých rozhodnutí za kontrolované zdaňovacie obdobia spolu v celkovej výške 750.000,00 EUR;
- hospodárska sila daňového subjektu je determinovaná síce spravidla vysokými obratmi, no daňový subjekt vykazuje nízku maržu, pričom v čase vydania rozhodnutí o predbežných opatreniach mal správca dane za preukázanú hodnotu majetku daňového subjektu vo forme bezhotovostných peňažných prostriedkov uložených na bankovom účte a iného hnutelného majetku vo výške dosahujúcej 20 % zo sumy uloženej predbežnými opatreniami (vo výške 150.000,- EUR) a spôsob jeho podnikania je primárne a bezprostredne závislý a naviazaný na realizáciu nákupu a predaja tovaru (prostredníctvom bankového účtu);
- modelový daňový subjekt využije pred podaním správnej žaloby možnosť všetkých dostupných opravných prostriedkov voči týmto rozhodnutiam o predbežných opatreniach (odvolania na Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky);
- Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky potvrdí všetky rozhodnutia o predbežných opatreniach;
- správca dane na základe predbežných opatrení vo veci začne daňové exekučné konania, v rámci ktorých zexekvuje daňovému subjektu všetky disponibilné peňažné prostriedky nachádzajúce sa na jeho jedinom bankovom účte, ktorý používal na podnikateľskú činnosť, a to do výšky peňažnej sumy podľa rozhodnutí o predbežných opatreniach, v dôsledku čoho je bankový účet zablokovaný. Týmto dochádza k zamedzeniu možnosti akejkolvek ďalšej podnikateľskej činnosti modelového daňového subjektu;
- daňový subjekt podá ako žalobca voči rozhodnutiam o predbežných opatreniach správne žaloby spolu s návrhom na priznanie odkladného účinku tej-ktorej správnej žalobe.

Možnosti domáhania sa priznania odkladného účinku správnej žalobe podanej proti rozhodnutiam o predbežných opatreniach podľa 1. prípadu

Autori rámcovo poukazujú na možnosti domáhania sa priznania odkladného účinku správnej žalobe podľa 1. prípadu, t. j. ak by okamžitým výkonom alebo inými právnymi následkami napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy hrozila závažná ujma, značná hospodárska škoda či finančná škoda, závažná ujma na životnom prostredí, prípadne iný vážny nenapraviteľný následok a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom

V tomto rámci je dôležité poukázať na to, že pre priznanie odkladného účinku správnej žaloby je nevyhnutné odôvodniť a preukázať nasledovné:

- aby okamžitým výkonom alebo inými právnymi následkami napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy hrozila závažná ujma, značná hospodárska škoda či finančná škoda, závažná ujma na životnom prostredí, prípadne iný vážny nenapraviteľný následok
a zároveň
- priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom.

V rámci modelového príkladu daňový subjekt ako žalobca odôvodnil svoj návrh najmä nasledovne:

- vymedzil obsah a parametre svojho podnikania;
- poukázal na zásah do jeho práv a oprávnených záujmov spočívajúci v nasledovnom:
 - o daňová kontrola je prerušená;
 - o predpokladaný rozdiel sumy dane deklarovanej správcom dane predbežnými opatreniami nebol náležite odôvodnený;
 - o postup správcu dane je značne neprimeraný, a teda vydanie rozhodnutí o predbežných opatreniach vo výške, ktorú daňový subjekt nie je objektívne spôsobilý zložiť a splniť;
 - o realizácia daňového exekučného konania a zexekvovanie všetkých disponibilných prostriedkov daňového subjektu;
- daňový subjekt poukázal na hrozbu vzniku záväznej ujmy, značnej hospodárskej škody či finančnej škody najmä nasledovne:
 - o postup správcu dane zásadným spôsobom zasahujúci do práv a oprávnených záujmov Sťažovateľa, vrátane základného práva vlastníť majetok a základného práva podnikat' garantovaného Ústavou Slovenskej republiky, v *prima facie* neprimeranej miere;
 - o strata možnosti pokračovať vo výkone podnikateľskej činnosti, a to napriek tomu, že hospodárske výsledky daňového subjektu z posledných rokov priamo preukazujú, že daňový subjekt konštantne

zvyšuje svoje tržby a zisk a v podnikaní konštantne vo veľkom rozsahu prosperoval;

- žalobca poukázal zároveň na dôkazy preukazujúce jeho tvrdenia (ako výpisy z bankových účtov, čestné vyhlásenie žalobcu, finančný report žalobcu a pod.);
- žalobca ako daňový subjekt zdôraznil, že mu vznikla a konštantne vzniká škoda v podobe ušlého zisku v dôsledku znemožnenia realizovať podnikateľskú činnosť aj s ohľadom na výsledky a vývoj jeho podnikateľskej činnosti za posledné roky a skutočná škoda (napríklad nemožnosť uhrádzať bankové poplatky).

Právne posúdenie návrhu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe proti rozhodnutiam o predbežných opatreniach podľa 1. prípadu správnym súdom

V rámci logickej stavby príspevku autori v tejto časti poukazujú na rozhodnutie správneho súdu o návrhu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe proti rozhodnutiam o predbežných opatreniach.

Správny súd takéto návrhy žalobcu zamietol, pričom odôvodnenie jeho rozhodnutia (ktoré bolo v zásade totožné) bolo po kvantitatívnej a kvalitatívnej stránke nasledovné:

- konajúci súd konštatoval, že súčasťou správnej žaloby bola aj žiadosť o priznanie odkladného účinku a následne len formálne poukázal a zhrnul odôvodnenie návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku;
- konajúci súd opísal vyjadrenie a postoj Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky vo vzťahu k návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku;
- konajúci súd formálne uviedol príslušné ustanovenia SSP týkajúce sa odkladného účinku správnej žaloby;
- konajúci súd následne všeobecne a bez akejkoľvek väzby na prejednanú vec formálne konštatoval skutočnosti týkajúce sa podmienok priznania odkladného účinku správnej žalobe;
- konajúci súd bez toho, aby sa aspoň sčasti konkrétne vyjadril ku skutočnostiam tvrdným daňovým subjektom a ku všetkým podkladom, ktoré do konania predložil a ktoré boli obsahom administratívneho spisu, jednoducho konštatoval, že daňový subjekt (žalobca) nemal preukázať zákonom predpokladané skutočnosti v konaní pred správnym súdom. Akékoľvek konkrétne vyjadrenie správneho súdu v rozhodnutí absentovalo;
- konajúci súd opätovne iba formalisticky odkázal na všeobecné skutočnosti týkajúce sa podmienok priznania odkladného účinku správnej žalobe a na procesné predpoklady prijatia a vydania rozhodnutia.

Odôvodnenie uznesenia správneho súdu sa tak javilo ako striktné formalistické obsahujúce len všeobecné konštatovania konajúceho súdu pojednávajúce o inštitúte odkladného účinku vo všeobecnej rovine bez akéhokoľvek prihliadnutia na okolnosti prejedávanej veci. Z odôvodnenia napadnutého uznesenia nebolo možné vyčítať ani jedinú úvahu (právnú ani skutkovú) konajúceho súdu v nadväznosti na osvedčené skutkové okolnosti prejedávanej veci.

Kvalitatívne a kvantitatívne požiadavky na odôvodnenie súdnych rozhodnutí vrátane uznesení o odkladnom účinku správnej žaloby

Ako bolo vyššie uvedené, o návrhu na priznanie odkladného účinku rozhoduje správny súd rozhodnutím vo forme uznesenia. Z právnej úpravy rozhodovania v správnom súdnictve vyslovene vyplýva zákonný odkaz na primerané použitie ustanovení o rozsudku aj na uznesenia (§ 147 ods. 2 SSP). Náležitosti odôvodnenia rozsudku vymedzuje § 139 ods. 2 SSP, ktoré je potrebné aplikovať aj na náležitosti odôvodnenia uznesení a podľa ktorého: „*V odôvodnení rozsudku uvedie správny súd stručný priebeh administratívneho konania, stručné zhrnutie napadnutého rozhodnutia, podstatné zhrnutie argumentov žalobcu a vyjadrenia žalovaného, prípadne ďalších účastníkov, osôb zúčastnených na konaní a zainteresovanej verejnosti, posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov, prípadne odkáže na ustálenú rozhodovaciu prax. Ak správny súd zruší rozhodnutie orgánu verejnej správy a vráti mu vec na ďalšie konanie, je povinný v odôvodnení rozsudku uviesť aj to, ako má orgán verejnej správy vo veci ďalej postupovať. **Správny súd dbá, aby odôvodnenie rozsudku bolo presvedčivé.**“*

S poukazom na horeuvedené platí, že odôvodnenie rozhodnutia (uznesenie) o odkladnom účinku správnej žaloby musí byť presvedčivé. Autori zároveň poukazujú najmä na nasledovné rozhodnutia Ústavného súdu SR, ktorými vymedzil a konštituoval východiskové rámce odôvodnenia rozhodnutí súdov - I. ÚS 108/07, II. ÚS 410/06, III. ÚS 311/07, III. ÚS 107/07, IV. ÚS 14/07, III. ÚS 311/07, I. ÚS 265/05, IV. ÚS 115/03, III. ÚS 119/03, III. ÚS 209/04, I. ÚS 146/08, III. ÚS 307/2012, III. ÚS 11/2011 a pod (viď nižšie).

Základné požiadavky na odôvodnenie rozhodnutí vymedzujú vo všeobecnosti vyššie označené zákonné ustanovenia a spomínaná relevantná judikatúra (ale aj iná rozhodovacia činnosť Ústavného súdu SR). Z uvedeného možno vyvodit' nasledovné kvalitatívne a kvantitatívne požiadavky kladené na odôvodnenie rozhodnutí, vrátane rozhodnutí správnych súdov o (ne)priznaní odkladného účinku správnej žalobe:

- odôvodnenie rozhodnutia súdu musí byť **dostatočné a relevantné, pričom musí byť dostatočne a relevantne zohľadnená nielen právna stránka veci, ale i stránka skutková;**

- súd sa musí **jasným, právne korektným a zrozumiteľným spôsobom vyrovnáť so všetkými skutkovými a právnymi skutočnosťami, ktoré sú pre jeho rozhodnutie vo veci podstatné a právne významné;**
- odôvodnenie musí byť dostatočné aj z toho dôvodu, aby sťažovateľ nemusel hľadať odpoveď na nastolenú problematiku v rovine dohadov, aby sa s prijatými závermi bolo možné stotožniť ako s logickým záverom procesu poznania nielen právnych záverov, ale aj záverov skutkových, z ktorých právne závery vychádzajú;
- v odôvodnení rozhodnutia sa súd musí vypoariadať so všetkými relevantnými skutočnosťami tvoriacimi základ pre takéto rozhodnutie;
- odôvodnenie rozhodnutia (a to nielen rozsudku, ale i uznesenia) musí byť presvedčivé.

Pre úplnosť považujeme za nevyhnutné poukázať aj **na rozsah garancie ústavnoprávnej ochrany** dotknutých subjektov pokiaľ ide o rozhodovanie o odkladnom účinku. Vo vzťahu k súdnemu prieskumu rozhodnutí o priznaní alebo nepriznaní odkladného účinku správnej žalobe podľa § 185 SSP sám Ústavný súd SR zdôrazňuje, že podstatou prieskumu tohto rozhodnutia môže byť **len obmedzený test ústavnosti**. V tomto rámci autori poukazujú na rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „**Ústavný súd SR**“), napr. Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 113/2023 zo dňa 15.03.2023, v ktorom Ústavný súd SR zdôrazňuje, že: *„rozhodnutie o priznaní alebo nepriznaní odkladného účinku správnej žalobe podľa § 185 SSP je svojou podstatou dočasným rozhodnutím, nie je rozhodnutím vo veci samej a následky z neho plynúce nie sú konečné a nezmeniteľné . Posúdenie splnenia podmienok na priznanie odkladného účinku správnej žaloby je zásadne vecou konajúceho správneho súdu, pričom k prieskumu reálnej existencie týchto podmienok nie je ústavný súd oprávnený. Podstatou prieskumu tohto rozhodnutia tak môže byť len obmedzený test ústavnosti, t. j. posúdenie, či má rozhodnutie o (ne)priznaní odkladného účinku zákonný podklad, či bolo vydané príslušným orgánom a taktiež či nie je prejavom svojvôle, najmä či je náležité odôvodnené.“*

Domáhanie sa právnej ochrany a ústavno-právny prieskum rozhodnutia správneho súdu o nepriznaní odkladného účinku správnej žalobe podľa 1. prípadu z pohľadu Ústavného súdu SR

Daňový subjekt (ako sťažovateľ) predložil horeuvedené právne závery a skutočnosti na preskúmanie Ústavnému súdu SR. Napádal najmä to, že napadnuté rozhodnutia správneho súdu pôsobia značne formulárovo (pričom spôsob a štýl odôvodnenia napadnutých rozhodnutí sa vo svojej podstate môže použiť pri akomkoľvek odôvodnení akéhokoľvek rozhodnutia, pretože vôbec skutkovo v úvahe súdu nereflektuje prejednanú vec) a daňový subjekt po oboznámení sa s odôvodneniami

rozhodnutí nevie a nie je mu zrejmé, prečo neboli jeho tvrdenia, predložené dôkazy a dôkazy nachádzajúce sa v administratívnom spise dostatočné k priznaniu odkladného účinku správnej žaloby a nie je mu teda zrejmé, prečo došlo k zamietnutiu jeho návrhu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe. Daňový subjekt namietal porušenie jeho základného práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivý súdny proces zaručených Čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a Čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd.

Je nevyhnutné konštatovať, že Ústavný súd SR nevezhliadol namietané porušenie práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivý súdny proces a uznesením v rámci predbežného prerokovania ústavných sťažností tieto **odmietol** (Ústavný súd SR, sp. zn. I. ÚS 433/2024).

Autori poukazujú na zaujímavé postrehy, ktoré z predmetného rozhodnutia abstrahovali:

- Ústavný súd SR potvrdil, že k rozhodovaniu o odkladnom účinku správnej žaloby pristupuje špecificky (reštriktívnym spôsobom), a to z dôvodu toho, že takéto rozhodnutie nie je rozhodnutím vo veci samej a následky z neho plynúce nie sú konečné a nezmeniteľné (III. ÚS 468/2018, I. ÚS 158/2020);
- posúdenie splnenia podmienok je vecou úvahy správneho súdu a tieto Ústavný súd SR neposudzuje;
- možno posúdiť len to, či má rozhodnutie o odkladnom účinku zákonný podklad, či bolo vydané príslušným orgánom a taktiež či nie je prejavom svojvôle, najmä či je náležite odôvodnené (I. ÚS 346/2017) a musia byť rešpektované minimálne požiadavky zodpovedajúce princípom spravodlivého procesu (I. ÚS 295/2021);
- Ústavný súd SR následne nevezhliadol porušenie na strane správneho súdu spočívajúce v tom, že správny súd sa v odôvodnení rozhodnutia relevantne nevyporiadal s právnym posúdením veci a absentovala právna úvaha konajúceho súdu vo vzťahu k skutočnostiam, ktoré žalobca nielen tvrdil, ale o ktorých predložil konajúcemu súdu príslušné listinné dôkazy v záujme preukázania svojich tvrdení;
- napriek zjavnej neprimeranosti postupu správcu dane (ktorého dôsledkom bola objektívna nemožnosť realizovať podnikateľskú činnosť) Ústavný súd SR uviedol, že každé predbežné opatrenie má negatívny vplyv, ale nie každý negatívny vplyv je možné bez ďalšieho stotožniť so zákonnými dôvodmi fakultatívneho priznania odkladného účinku správnej žalobe.

Záver

K problematike priznávania odkladného účinku správnej žaloby možno uviesť, že je to téma mimoriadne aktuálna. Svojim obsahom a dosahom je spôsobilá vyvolávať

značnú eróziu v spoločenských vzťahoch, a to najmä v negatívnom slova zmysle vo vzťahu k fyzickej osobe alebo právnickej osobe. Takáto erózia je v rozsahu problematiky posudzovanej v tomto príspevku posilnená aj tým, že aj predbežné opatrenia pri správe daní sú samé o sebe rozhodnutím s predbežnou povahou, a teda nemusia reflektovať konečné rozhodnutie vo veci, no napriek tomu môžu výrazne negatívnym spôsobom zasiahnuť do práv a oprávnených záujmov daňových subjektov.

Autori v príspevku založenom aj na empirickom výskume konštatujú reštriktívnym spôsobom reflektovanú rozhodovaciu činnosť nielen správnych súdov, ale i Ústavného súdu SR.

Tá bola proklamovaná zo strany Ústavného súdu SR aj v minulosti (rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 113/2023 zo dňa 15.03.2023), avšak v rozsahu, v akom sa skúsenostne stretli s rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu SR autori prichádzajú k záveru, že obmedzený rozsah ústavno-právneho prieskumu vo vzťahu k rozhodovaniam správnych súdov o odkladnom účinku správnej žaloby je značne reštriktívny.

V konečnom dôsledku platí (podľa názoru Ústavného súdu SR), že správne súdy sa nemusia vyporiadať s predloženými dôkazmi v konkrétnostiach, ale postačuje im v odôvodnení rozhodnutia poukázať na skutočnosť (vo všeobecnosti), že návrh na priznanie odkladného účinku správnej žalobe nebol preukázaný a podporený dostatočnými podkladmi (pričom právne odôvodnenie nie je naviazané na konkrétnosti toho-ktorého prípadu). Aj keď v odôvodnení správneho súdu bude absentovať úvaha o konkrétnych dôkazoch predložených žalobcom (skutková a právna), nebude to zakladať na strane správneho súdu nedostatok odôvodnenia a svojvôľu z jeho strany.

Autori si uvedomujú rozdielnosť jednotlivých káuz a rôznorodosť skutkových okolností. Na druhej strane si však dovoľujú polemizovať s obsahom a dosahom záverov Ústavného súdu SR v rámci predbežného prerokovania, ktoré sú spôsobilé prekryť aj nedostatočné a v niektorých prípadoch protiústavné rozhodnutia správnych súdov.

Vývoj judikatúry však nekončí dnešným dňom a táto sa vyvíja neustále. V budúcnosti bude zaujímavé sledovať takýto vývoj judikatúry vo vzťahu k rozhodovaniu o odkladnom účinku správnej žaloby proti predbežným opatreniam pri správe daní, a či sa vývoj posunie k širšiemu alebo ešte užšiemu posudzovaniu protiústavnosti odôvodnení rozhodnutí správnych súdov o odkladnom účinku správnej žaloby.

Zoznam použitej literatúry

1. Nariadenie rady /EÚ/ č.904/2010 zo dňa 07.10.2010 o administratívnej spolupráci a boji proti podvodom v oblasti dane z pridanej hodnoty
2. Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov
3. Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
4. Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 113/2023 zo dňa 15.03.2023
5. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 108/07
6. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 410/06
7. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 311/07
8. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 107/07
9. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. IV. ÚS 14/07
10. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 311/07
11. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 265/05
12. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. IV. ÚS 115/03
13. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 119/03
14. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 209/04
15. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 146/08
16. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 307/2012
17. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 11/2011
18. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 346/2017
19. Rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 295/2021

Kontaktné údaje

JUDr. Adrián Popovič, PhD.

adrian.popovic@upjs.sk

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

JUDr. Soňa Simić, PhD.

sona.simic@upjs.sk

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Bratislavské právnické fórum 2024
Aktuálne otázky obchodného práva,
finančného práva a ekonomických vied
v kontexte vplyvu európskeho práva
na národné právne poriadky
Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave
1. vydanie
2024

ISBN 978-80-7160-731-1



PRÁVNICKÁ FAKULTA
Univerzita Komenského
v Bratislave

ISBN: 978-80-7160-731-1