

Collection of Papers  
from the International Academic Conference  
14th – 15th of February 2019

**CROWDFUNDING**

# BRATISLAVA LEGAL FORUM 2019

Zborník príspevkov  
z medzinárodnej vedeckej konferencie  
14. – 15. februára 2019

**CROWDFUNDING**

# BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2019

**BRATISLAVA LEGAL FORUM**  
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM

**2019**



SYMPOSIA, COLLOQUIA, CONFERENCES  
SYMPÓZIÁ, KOLOKVIÁ, KONFERENCIE

CROWDFUNDING

BRATISLAVA LEGAL FORUM 2019

CROWDFUNDING

BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2019

Collection of Papers from the International Academic Conference  
**Bratislava Legal Forum 2019**  
organised by the Comenius University in Bratislava, Faculty of Law  
on 14th – 15th of February 2019  
under the auspices of JUDr. Daniela Švecová,  
President of the Supreme Court of the Slovak Republic  
and JUDr. Lenka Praženková,  
President of the Judicial Council of the Slovak Republic.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie  
**Bratislavské právnické fórum 2019**  
organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou  
v dňoch 14. – 15. februára 2019  
pod záštitou predsedníčky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky JUDr. Daniely Švecovej  
a predsedníčky Súdnej rady Slovenskej republiky JUDr. Lenky Praženkovej.



UNIVERZITA KOMENSKÉHO  
V B R A T I S L A V E  
P R Á V N I C K Á F A K Ú L T A  
V Y D A V A T E L S K É O D D E L E N I E

Univerzita Komenského v Bratislave  
Právnická fakulta  
2019

**Reviewers of Papers / Recenzenti:**

- JUDr. Johan Schweigl, Ph.D.
- JUDr. Michal Janovec, Ph.D.
- doc. JUDr. Ing. Matej Kačaljak, PhD.
- Mgr. Andrea Koroncziová, PhD.

**Editors / Zostavovatelia:**

- Mgr. Andrea Koroncziová, PhD.
- Mgr. Tibor Hlinka

© Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, 2019.

© Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019.

## **CONTENT / OBSAH**

### **FINANCOVANIE PPP PROJEKTOV PROSTREDNÍCTVOM TZV. OBČIANSKEHO CROWDFUNDINGU**

Maroš Katkovčín..... 6

### **MODELY VYUŽÍVANIA OBČIANSKEHO CROWDFUNDINGU AKO KOFINANCUJÚCEJ SCHÉMY K VEREJNÝM ROZPOČTOM: BARIÉRY A PRÍLEŽITOSTI V SLOVENSKOM KONTEXTE**

Ján Mazúr..... 14

### **ODBORNÁ SPÔSOBILOSŤ REALITNÝCH SPROSTREDKOVATEĽOV**

Mojmír Plavec..... 22

### **KOMPARÁCIA PRÁVNEJ ÚPRAVY PEER TO PEER LENDINGU V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A VEĽKEJ BRITÁNII**

Simona Heseková..... 29

# FINANCOVANIE PPP PROJEKTOV PROSTREDNÍCTVOM TZV. OBČIANSKEHO CROWDFUNDINGU<sup>1</sup>

Maroš Katkovčín

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** The aim of the contribution is to analyze funding opportunities of public-private partnerships (also called PPP projects) by the civic crowdfunding schemes as a private partner in general as well as in the specific legal and economic conditions of the Slovak Republic. The author specifically addresses an issue of identification of potential regulatory challenges associated with involvement of the civil crowdfunding schemes as an innovative collective financing model in financing of PPP projects.

**Abstrakt:** Cieľom príspevku je analyzovať možnosti financovania verejno-súkromných partnerstiev (nazývaných aj PPP projekty) prostredníctvom schém tzv. občianskeho crowdfundingu ako súkromného partnera vo všeobecnej rovine, ako aj v špecifických právnych a ekonomických podmienkach Slovenskej republiky. Autor sa v príspevku osobitne venuje identifikácii potenciálnych regulačných výziev spojených so zapojením schém občianskeho crowdfundingu, ako inovatívneho modelu kolektívneho financovania, do financovania PPP projektov.

**Key words:** crowdfunding, civic crowdfunding, PPP project, project financing, public procurement

**Kľúčové slová:** crowdfunding, občiansky crowdfunding, PPP projekt, projektové financovanie, verejné obstarávanie

## 1 ÚVOD

Verejno-súkromné partnerstvá (ďalej aj len „**PPP projekty**“) predstavujú jednu z možností ponúkajúcich sa subjektom verejného sektora (verejným subjektom) na financovanie projektov, ktorých realizácia je nevyhnutná k zabezpečeniu uspokojovania rôznych celospoločenských či iných verejných potrieb. V tomto článku sa budeme osobitne venovať analýze teoretickej možnosti financovania projektov realizovaných na rôznych úrovniach územnej (miestnej) samosprávy prostredníctvom spojenia inštitútu PPP projektu (resp. princípu jeho fungovania) a inovatívnych schém občianskeho crowdfundingu, predstavujúceho osobitný typ kolektívneho financovania (crowdfundingu).

Na účely analýzy možnosti teoretického spojenia inštitútu PPP projektu ako koncesie v zmysle príslušných ustanovení zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „**Zákon o verejnom obstarávaní**“), a schém občianskeho crowdfundingu, budeme v tomto článku samostatne charakterizovať právny inštitút PPP projektu (verejno-súkromného partnerstva) a základný princíp jeho fungovania, ako aj existujúce schémy občianskeho crowdfundingu. Následne na podklade týchto teoretických východísk budeme uvedené syntetizovať demonštrovaním na konkrétnych príkladoch, pri ktorých by bolo možné toto teoretické spojenie ako metódu efektívneho financovania projektov využiť, a to predovšetkým subjektmi na lokálnej (miestnej) úrovni v právnych a ekonomických podmienkach Slovenskej republiky (ďalej len „**SR**“).

V nami uvažovanej koncepcii PPP projektu budeme teda financie zabezpečené prostredníctvom schém občianskeho crowdfundingu považovať za súkromného partnera, ktorý bude v pozícii koncesionára, a subjekty na rôznych úrovniach územnej samosprávy (predovšetkým obce resp. mestá) budú vystupovať v pozícii verejného partnera (na účely Zákona o verejnom obstarávaní verejného obstarávateľa). Na účely tohto článku si za náš hlavný cieľ staovujeme komplexnú analýzu potenciálu využitia teoretického spojenia schém občianskeho crowdfundingu

---

<sup>1</sup> Článok bol spracovaný ako výstup v rámci riešenia projektu VEGA 1/0440/17 s názvom „Inovatívne formy tvorby peňažných fondov a ich prevodov“.

a koncesie v zmysle Zákona o verejnom obstarávaní (resp. jej princípu) v špecifických ekonomických a právnych podmienkach SR, a identifikáciu jednotlivých oblastí a schém občianskeho crowdfundingu, ktoré by mohli byť v koncepcii PPP projektu využiteľné ako inovátny model kolektívneho financovania na úrovni subjektov územnej samosprávy SR.

S poukazom na vyššie uvedené formulujeme nasledovnú vedeckú hypotézu, ktorú budeme v tomto článku testovať nasledovne: „*Spojenie inštitútu PPP projektu (koncesie) a vybraných schém občianskeho crowdfundingu by v podmienkach SR mohlo predstavovať efektívny nástroj realizácie verejnoprospešných projektov na úrovni subjektov územnej samosprávy, o ktorých realizáciu za bežných trhových podmienok súkromný sektor nemá záujem.*“

## **2 PPP PROJEKT - VYMEDZENIE STAVU DE LEGE LATA V SR**

Vo všeobecnosti je možné konštatovať, že pojem PPP projekt resp. verejno-súkromné partnerstvo predstavuje pojem, pod ktorý je možné subsumovať širokú množinu právnych vzťahov medzi verejným sektorom a súkromným sektorom.<sup>2</sup> Z tohto dôvodu je potrebné pojem PPP projekt vymedziť prostredníctvom kľúčových charakteristických znakov, medzi ktoré sa vo všeobecnosti zaradzujú predovšetkým (no nie výlučne) nasledovné znaky:

1. **partnerstvo** (špecifický zmluvný vzťah) **verejného partnera** (reprezentovaného subjektom verejného sektora) **a súkromného partnera** (reprezentovaného subjektom súkromného práva)
2. **dlhodobý zmluvný vzťah** (typicky rádovo v desiatkach rokov)
3. **založenie tzv. SPV** (*Special Purpose Vehicle*) ako osobitnej účelovo založenej obchodnej spoločnosti, prostredníctvom ktorej dochádza k realizácii PPP projektu na základe uzatvorenej zmluvy, a to buď vo forme vybudovania verejnej infraštruktúry a jej následnej dlhodobej prevádzke a údržbe, alebo zabezpečenia poskytovania služieb
4. **podstatnú časť rizika investovaného kapitálu do PPP projektu nesie súkromný partner**, pričom súkromný partner preberá niektoré riziká PPP projektu, ktoré typicky nesie verejný partner
5. **odplata súkromného partnera** môže byť v podobe priamych platieb za realizáciu PPP projektu zo strany verejného partnera alebo v podobe úžitkov z užívania projektu (platby priamo od používateľov), prípadne môže spočívať v kombinácii týchto dvoch foriem odplaty
6. **pri klasických verejných projektoch (verejných zákazkách) sa verejne obstarávajú vstupy, pri PPP projektoch sa obstarávajú výstupy**<sup>3</sup>

PPP projekt teda predstavuje osobitnú formu spolupráce medzi súkromným sektorom a verejným sektorom, ktorého účelom je zabezpečenie uspokojenia verejných potrieb. Za kľúčový definičný znak PPP projektu je nutné jednoznačne označiť **prenos rizika** realizácie projektu z verejného partnera na súkromného partnera. Vo všeobecnosti za výhodu PPP projektu z hľadiska

---

<sup>2</sup> Ministerstvo financií SR. (August 2009).: Analýza právnych predpisov vo vzťahu k realizovateľnosti projektov verejno-súkromného partnerstva (PPP) v Slovenskej republike a návrh legislatívnych opatrení v oblasti PPP. s. 6. [online].

<sup>3</sup> Spracované podľa: Ministerstvo financií SR. (August 2009).: Analýza právnych predpisov vo vzťahu k realizovateľnosti projektov verejno-súkromného partnerstva (PPP) v Slovenskej republike a návrh legislatívnych opatrení v oblasti PPP. s. 6. [online].; a Ministerstvo financií SR. (1.3.2005).: Správa o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym partnerstvom. s. 3-4. [online]. K ďalším aspektom všeobecného definičného vymedzenia PPP projektu odkazujeme napr. na: Európska komisia. (2004).: Zelená kniha o partnerstve verejného a súkromného sektora a práve Spoločenstva o verejných zákazkách a koncesiách.

jeho financovania možno označiť skutočnosť, že spolufinancovaním projektu súkromným partnerom dôjde k vybudovaniu stavby resp. poskytnutiu služieb skôr, ako by to bol schopný zabezpečiť verejný partner tradičným spôsobom.

V platnom právnom poriadku SR je pojem PPP projekt legálne definovaný v Zákone o verejnom obstarávaní ako **koncesia**.<sup>4</sup> Podľa Zákona o verejnom obstarávaní je možné koncesie z hľadiska predmetu plnenia rozdeliť na koncesie na stavebné práce a koncesie na služby. Inštitút koncesie definične vychádza z vymedzenia pojmu zákazka na účely Zákona o verejnom obstarávaní,<sup>5</sup> na základe čoho možno konštatovať, že podľa Zákona o verejnom obstarávaní sa o koncesiu bude jednať výlučne v prípade, ak verejným partnerom PPP projektu bude verejný obstarávateľ a/alebo obstarávateľ v zmysle Zákona o verejnom obstarávaní.<sup>6</sup> Na účely tohto článku budeme pod pojmom verejný obstarávateľ rozumieť predovšetkým obce (mestá), ako subjekty územnej samosprávy SR, ktoré sú právne spôsobilé byť verejnými partnermi v PPP projektoch (koncesiách).

Tkáč za hlavný znak koncesie považuje právo na využívanie stavieb alebo služieb, ktoré v sebe nesie imanentne prítomné prevádzkové riziko koncesionára (ktoré za bežných podmienok na seba preberá verejný obstarávateľ resp. obstarávateľ), vrátane možnosti nenávratenia investícií a nákladov vzniknutých pri prevádzkovaní stavby alebo poskytovaní služieb v bežných prevádzkových podmienkach, a to aj napriek tomu, že časť rizika ostáva na strane verejného obstarávateľa resp. obstarávateľa.<sup>7</sup> Podstatné je však to, že prenos rizika na koncesionára a riziko straty koncesionára realizáciou koncesie musí nevyhnutne byť **reálne**, a to za súčasného splnenia podmienky, že prípadná strata koncesionára realizáciou koncesie nesmie byť zanedbateľná.<sup>8</sup>

Nakoľko inštitút koncesie má svoj legislatívny pôvod v práve Európskej únie,<sup>9</sup> k pojmovému vymedzeniu inštitútu koncesie a pravidlám jeho fungovaniu a aplikácie sa vo svojej rozhodovacej praxi vyjadril aj Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „**Súdny dvor EÚ**“).<sup>10</sup> V tejto súvislosti osobitne

<sup>4</sup> § 4 Zákona o verejnom obstarávaní.

<sup>5</sup> Podľa § 3 ods. 1 Zákona o verejnom obstarávaní je zákazka „*odplatná zmluva uzavretá medzi jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi alebo obstarávateľmi na jednej strane a jedným alebo viacerými úspešnými uchádzačmi na strane druhej, ktorej predmetom je dodanie tovaru, uskutočnenie stavebných prác alebo poskytnutie služby.*“

<sup>6</sup> Vzhľadom na obsahové zameranie tohto článku sa problematike vymedzenia verejného obstarávateľa a obstarávateľa špeciálne nevenujeme a odkazujeme na § 7-9 Zákona o verejnom obstarávaní a relevantné komentáre k Zákonom o verejnom obstarávaní, napr.: TKÁČ, J.; GRIGA, M.: Zákon o verejnom obstarávaní - veľký komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 487 s. [e-kniha]. V tejto súvislosti je nutné prijať záver, že v prípade, ak nejaký subjekt spĺňa vymedzenie verejného obstarávateľa resp. obstarávateľa a súčasne predmet plnenia zákazky nie je vyňatý spod režimu zadávania verejných zákaziek v zmysle Zákona o verejnom obstarávaní, tento verejný obstarávateľ resp. obstarávateľ je povinný postupovať pri zadávaní takejto verejnej zákazky v súlade s princípmi, zásadami a postupmi uvedenými v Zákone o verejnom obstarávaní.

<sup>7</sup> TKÁČ, J.; GRIGA, M.: Zákon o verejnom obstarávaní - veľký komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 54-55. [e-kniha]. Legálne vymedzenie koncesie podľa Zákona o verejnom obstarávaní zahŕňa termín „*riziko na strane dopytu alebo ponuky*“ a „*prevádzkové riziko*“.

<sup>8</sup> K pojmovému vymedzeniu inštitútu koncesie bližšie odkazujeme aj na metodickú činnosť Úradu pre verejné obstarávanie, a to konkrétne na metodické usmernenie č. 17630-5000/2017 zo dňa 14. 12. 2017.

<sup>9</sup> Bližšie odkazujeme na textové znenie harmonizačných smerníc Európskej únie v oblasti verejného obstarávania a udeľovania koncesií, a to predovšetkým na Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesií a Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES.

<sup>10</sup> Za referenčný výber prelomovej rozhodovacej praxe Súdneho dvora EÚ, prostredníctvom ktorej došlo k formovaniu aplikácie inštitútu koncesie a jej zadávania, považujeme napr. Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 13. októbra 2005 vo veci C-458/03, Parking Brixen GmbH proti Gemeinde Brixen a Stadtwerke Brixen AG; Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 15. októbra 2009 vo veci C-196/08, Acoset SpA proti Conferenza Sindaci e Presidenza Prov. Reg. ATO Idrico Ragusa a iní; Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 10. septembra 2009 vo veci C-206/08, Eurawasser, Zb. s. I-8377; Rozsudok



uvádzame Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-348/10, Norma-A SIA, Dekom SIA proti Latgales plānošanas reģions, v ktorom sa Súdny dvor EÚ vyjadril k vyššie spomínanému hlavnému znaku koncesie, ktorý tento inštitút odlišuje od „klasickéj“ verejnej zákazky. V predmetnom rozsudku Súdny dvor EÚ vymedzil prevádzkové riziko, ktoré prechádza na koncesionára, nasledovne: „*Riziko spojené s prevádzkovaním je potrebné vnímať ako riziko vystavenia sa nebezpečenstvu trhu, ktoré sa môže prejaviť ako riziko hospodárskej súťaže zo strany iných prevádzkovateľov, riziko nerovnováhy medzi ponukou služieb a dopytom po nich, riziko nesolventnosti dlžníkov poplatku za poskytnuté služby, riziko, že prevádzkové náklady nebudú v plnom rozsahu pokryté príjmami, alebo aj riziko zodpovednosti za škodu spojenú s nesplnením si povinnosti v rámci služby.*“<sup>11</sup>

Na účely tohto článku a analýzy možnosti teoretického spojenia inštitútu koncesie (resp. jej princípov) a schém občianskeho crowdfundingu, budeme pracovať s premisou, že *conditio sine qua non* koncesie je prenos reálneho a nezanedbateľného rizika spojeného s realizáciou koncesie (projektu) na koncesionára.

### **3 SCHÉMY OBČIANSKEHO CROWDFUNDINGU**

Crowdfunding (kolektívne financovanie) predstavuje inovatívnu formu získavania alternatívnych zdrojov financovania, a to v podobe akumulácie množstva malých príspevkov investorov získaných za účelom financovania vybraného projektu.<sup>12</sup> Vo všeobecnosti možno charakterizovať 4 základné modely crowdfundingu, a to:

- 1. darcovský model (*donation crowdfunding*);**
- 2. odmenový model (*reward based crowdfunding*);**
- 3. pôžičkový model (*lending based crowdfunding*);** a
- 4. podielový (investičný) model (*equity crowdfunding*).<sup>13</sup>**

Osobitným typom/druhom crowdfundingu je tzv. občiansky crowdfunding (*civic crowdfunding*), predstavujúci aplikáciu princípov a modelov crowdfundingu s cieľom financovania projektov, ktorých realizáciou dochádza k poskytovaniu všeobecne prospešných tovarov a služieb pre lokálne (občianske) komunity, a to za súčasnej participácie (v rôznej forme) subjektu lokálnej (miestnej) samosprávy.<sup>14</sup> Občiansky crowdfunding predstavuje nový model (prostriedok) komunitného rozvoja, prostredníctvom ktorého sa obyvatelia príslušnej (predovšetkým lokálnej) komunity aktívne a dobrovoľne zapájajú do zlepšovania lokálneho prostredia a budovania spoločného dobra.<sup>15</sup> Tento model financovania lokálnych projektov je principiálne založený na pocite angažovanosti a spolupatričnosti investorov (v drvivej väčšine obyvateľov príslušnej miestnej komunity), čo môže priamo zvýšiť potenciál úspešného financovania predmetného projektu prostredníctvom crowdfundingovej platformy, ako aj zvýšiť úspešnosť a efektívnosť jeho následnej realizácie.

---

Súdneho dvora EÚ z 3. júna 2010 vo veci C-203/08, Sporting Exchange Ltd proti Minister van Justitie.

<sup>11</sup> Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-348/10, Norma-A SIA, Dekom SIA proti Latgales plānošanas reģions, bod 51.

<sup>12</sup> FREEDMAN, D. M.; NUTTING, M.R.: A Brief History of Crowdfunding. Including Reward, Donation, Debt, and Equity Platforms in the USA. 2014. s. 1. [online].

<sup>13</sup> K historickej podstate a jednotlivým typom crowdfundingu ďalej odkazujeme na: FREEDMAN, D. M.; NUTTING, M.R.: A Brief History of Crowdfunding. Including Reward, Donation, Debt, and Equity Platforms in the USA. 2014. 11 s. [online].

<sup>14</sup> BAECK, P.; BONE, J.; MITCHELL, S. (October 2017): Matching the crowd. Combining crowdfunding and institutional funding to get great ideas off the ground. s. 7. [online].

<sup>15</sup> GOODSPEED, R. (15.12.2015): *More than money: Civic crowdfunding for participatory community development*. In Planetizen. [online].

Skutočnosťou je, že v súčasnom právnom stave<sup>16</sup> crowdfunding, ani jeho špecifický typ/druh v podobe občianskeho crowdfundingu, a jeho schémy nie sú na úrovni SR ani na úrovni Európskej únie osobitne právne regulované. Ďalším faktom je, že subjekty územnej samosprávy v SR schémy občianskeho crowdfundingu (zatiaľ) v akejkoľvek podobe a forme nevyužívajú, no na druhej strane hľadajú alternatívne možnosti financovania projektov zameraných na uspokojovanie potrieb svojich obyvateľov, medzi ktoré by mohli patriť aj schémy občianskeho crowdfundingu, prostredníctvom ktorých by subjekty územnej samosprávy boli schopné zabezpečovať svojim obyvateľom širšiu škálu verejných služieb.

V nadväznosti na vyššie uvedené si na tomto mieste dovoľujeme vysloviť konštatovanie, že na realizáciu občianskeho crowdfundingu bude vo všeobecnosti vhodný darcovský model,<sup>17</sup> odmenový model<sup>18</sup> a pôžičkový model crowdfundingu (uskutočňovaný prostredníctvom emisie dlhopisov subjektmi miestnej (územnej) samosprávy, ktoré si môžu investori kúpiť a takýmto spôsobom dlhovo financovať príslušný subjekt územnej samosprávy).

V tejto časti článku ďalej predstavíme možnosti, akým subjekt územnej (lokálnej) samosprávy môže participovať na modeli občianskeho crowdfundingu (t. j. vymedzíme jednotlivé modelové schémy občianskeho crowdfundingu), a následne podrobíme analýze možnosť teoretického spojenia inštitútu koncesie podľa Zákona o verejnom obstarávaní s vybranými schémami občianskeho crowdfundingu v podmienkach SR.

### 3.1 Modelové schémy občianskeho crowdfundingu

Subjekt územnej (miestnej) samosprávy môže v modeli občianskeho crowdfundingu zastávať viaceré rozdielne úlohy a takýmto spôsobom rozdielnou mierou participovať na tomto špecifickom modeli crowdfundingu.

Podľa Daviesa existujú 4 modelové schémy, prostredníctvom ktorých sa môžu subjekty územnej samosprávy (t. j. obce resp. mestá) participovať na občianskom crowdfundingu, a to v pozícii:

1. **spozor (promoter)**, kedy subjekt územnej samosprávy vytvára vlastný konkrétny projekt na existujúcej crowdfundingovej platforme (pozn. potreba realizovať predmetný projekt môže vyplývať z požiadavky samotných obyvateľov alebo môže vychádzať priamo od subjektu územnej samosprávy);
2. **manažér (platform)**, kedy subjekt územnej samosprávy vedie a vytvára vlastnú crowdfundingovú platformu, prostredníctvom ktorej vytvára a propaguje svoje vlastné projekty, ktorých financovanie vyhľadáva, a ktoré sú zamerané na lokálne verejnoprospešné potreby;
3. **kurátor (curator)**, kedy subjekt územnej samosprávy sám vlastný projekt či crowdfundingovú platformu nevytvára ani nevedie, no vyberie si konkrétne projekty na existujúcej crowdfundingovej platforme odrážajúce jeho ciele a stratégiu, do ktorých sa následne priamo zaangažuje; a
4. **sprostredkovateľ (facilitator)**, kedy subjekt územnej samosprávy síce sám nevystupuje v rámci konkrétneho projektu ako jeho tvorca či ako správca príslušnej crowdfundingovej platformy, no určitým spôsobom uľahčuje realizáciu projektov

<sup>16</sup> K 28.2.2019.

<sup>17</sup> V prípade participácie darcu („investora“) na darcovskom modeli crowdfundingu, príspevok darcu do financovania konkrétneho projektu na crowdfundingovej platforme nie je spojený s nárokom na odmenu či iné protiplnenie.

<sup>18</sup> Na rozdiel od darcovského modelu crowdfundingu, participácia investora vo forme príspevku do financovania konkrétneho projektu na crowdfundingovej platforme v modeli odmenového crowdfundingu je poskytnutie nefinančnej odmeny, a to predovšetkým vo forme poskytnutia služby alebo tovaru (produktu).

financovaných prostredníctvom crowdfundingových platforiem, a to formou technickej, finančnej či inej podpory.<sup>19</sup>

### 3.2 Spojenie inštitútu PPP projektu a vybraných schém občianskeho crowdfundingu v právnych a ekonomických podmienkach SR

S poukazom na vyššie uvedené teoretické vymedzenie inštitútu PPP projektu (koncesie) a modelových schém občianskeho crowdfundingu, máme za to, že určité teoretické spojenie PPP projektu a vybraných schém občianskeho crowdfundingu je v právnych a ekonomických podmienkach SR, a to predovšetkým na úrovni subjektov územnej samosprávy (obcí resp. miest), možné, a to vo faktickej podobe spojenia (*matchingu*) verejných fondov a súkromných fondov. Toto spojenie má navyše podľa nášho názoru reálny potenciál priniesť benefity rôzneho charakteru pre príslušnú lokálnu komunitu (napr. vo forme realizácie projektu, ktorý by si subjekt územnej samosprávy vo vlastnej réžii nevedel dovoliť financovať, či zvýšenej angažovanosti obyvateľov, ktorí realizáciu konkrétneho projektu podporili, a následne si výsledky jeho realizácie budú aj viac „vážiť“).

V intenciách všeobecných modelov crowdfundingu vymedzených v kapitole 3 tohto článku sme toho názoru, že pre spojenie inštitútu PPP projektu a schém občianskeho crowdfundingu, najvhodnejší **odmenový model**, ktorý by bol založený na tom princípe, že odmenou investorom (zväčša obyvateľom príslušnej lokálnej komunity) za poskytnutie finančného príspevku (t. j. za faktickú finančnú podporu projektu) by predstavovalo poskytnutie tovaru resp. služby, ktorá by bola v rámci PPP projektu zabezpečovaná.

Súkromným partnerom (koncesionárom) v rámci PPP projektu by bol podnikateľský subjekt založený predovšetkým v právnej forme jednoduchej spoločnosti na akcie,<sup>20</sup> ktorej financovanie (a prípadne aj riadenie) by bolo zabezpečené priamo investormi (zväčša obyvateľmi príslušnej lokálnej komunity), ktorí by sa tento projekt na crowdfundingovej platforme rozhodli finančne podporiť formou príspevku. Príslušný subjekt územnej samosprávy by si už následne mohol vybrať konkrétnu schému občianskeho crowdfundingu, prostredníctvom ktorej by mal záujem na konkrétnom projekte participovať, a to buď vo forme vytvorenia vlastnej crowdfundingovej platformy, na ktorej by tento subjekt územnej samosprávy viedol projekty, ktoré by mal záujem formou PPP projektu spolufinancovať (**model manažér**), prípadne vo forme vytvorenia vlastného projektu na už etablovanej a fungujúcej crowdfundingovej platforme (**model sponzor**), eventuálne formou výberu vhodného existujúceho projektu na crowdfundingovej platforme a jeho finančnej podpore a spolufinancovaním ako PPP projekt (**model kurátor**).

Vyššie uvedený teoretický model možno demonštrovať napr. na hypotetickom príklade rekonštrukcie a následného prevádzkovania kina či divadla, ktoré je vo vlastníctve subjektu územnej samosprávy, na ktorého rekonštrukciu a následnú prevádzku nemá príslušný subjekt územnej samosprávy dostatok finančných prostriedkov, pričom súčasne o realizáciu takejto koncesie podľa Zákona o verejnom obstarávaní nemá za bežných trhových podmienok záujem žiaden súkromný investor, nakoľko realizácia tohto projektu sa javí zjavne nerentabilnou. Subjekt územnej samosprávy by využitím vybraného modelu občianskeho crowdfundingu (v tomto prípade bude mať pravdepodobne na výber buď model manažéra alebo model sponzora) mohol byť schopný takýto PPP projekt realizovať s tým, že súkromným partnerom by mohla byť obchodná spoločnosť, ktorej financovanie by bolo zabezpečené priamo obyvateľmi finančnými príspevkami na tento konkrétny projekt vedený na crowdfundingovej platforme. Odmena obyvateľov, ktorí sa svojimi finančnými príspevkami o realizáciu PPP projektu priamo pričínili, by mohla byť v projekte vedenom na crowdfundingovej platforme subjektom územnej samosprávy stanovená v závislosti od výšky príspevku konkrétneho prispievateľa, a to v podobe permanentiek či lístkov na jednotlivé filmové resp. divadelné predstavenia, alebo v podobe iných nepeňažných benefitov. Nakoľko prevádzkové riziko realizácie koncesie (PPP projektu) by bolo na strane súkromného subjektu, ktorého

<sup>19</sup> DAVIES, R.: Civic Crowdfunding: Participatory Communities, Entrepreneurs and the Political Economy of Place. Oxford University, 2003 (Master Thesis). 173 s. [online].

<sup>20</sup> Predmetnú právnu formu obchodnej spoločnosti v právnych podmienkach SR podľa zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov vzhľadom na variabilnosť základného imania považujeme na tieto účely za najvhodnejšiu.

financovanie by bolo zabezpečené príspevkami obyvateľov, základný znak koncesie v zmysle Zákona o verejnom obstarávaní by pri realizácii takéhoto projektu bol splnený.

Súčasne by realizáciou tohto PPP projektu prostredníctvom občianskeho crowdfundingu došlo k zabezpečeniu poskytovania verejne prospešných služieb všetkým členom príslušnej lokálnej komunity, a teda nielen tým, ktorí sa o jeho realizáciu aktívne pričínili formou príspevku na tento projekt na crowdfundingovej platforme.

Ďalším príkladom založeným na rovnakom princípe fungovania by mohlo byť napr. prevádzkovanie obecnej (mestskej) knižnice, či s určitými modifikáciami by na rovnakých princípoch fungovania mohlo byť založené aj prevádzkovanie a stavba parkoviska.

Na základe vyššie uvedeného je možné konštatovať, že aj napriek skutočnosti, že v súčasnom stave nie sú schémy občianskeho crowdfundingu subjektmi územnej samosprávy v SR využívané, identifikujeme reálne možnosti využitia týchto schém aj v prípade lokálnych projektov v podmienkach SR, a to vrátane možnosti využitia vybraných schém občianskeho crowdfundingu v spojení s inštitútom PPP projektu podľa Zákona o verejnom obstarávaní.

V nadväznosti na tieto skutočnosti si dovoľujeme vysloviť záver a na nami formulovanú vedeckú hypotézu odpovedať v tom zmysle, že **spojenie inštitútu PPP projektu (koncesie) a vybraných schém občianskeho crowdfundingu by mohlo v podmienkach SR predstavovať efektívny nástroj realizácie verejnoprospešných projektov na úrovni subjektov územnej samosprávy, o ktorých realizáciu za bežných trhových podmienok súkromný sektor nemá záujem.**

#### **4 ZÁVER**

Cieľom tohto článku bolo vo všeobecnej rovine predstaviť inštitút občianskeho crowdfundingu, ako špeciálneho (inovatívneho) modelu kolektívneho financovania s participáciou predovšetkým subjektov územnej (lokálnej) samosprávy, a osobitne analyzovať možnosti spojenia vybraných schém občianskeho crowdfundingu s konceptom PPP projektu (koncesie), a to s dôrazom na osobitné právne a ekonomické podmienky SR.

Občiansky crowdfunding nie je v stave *de lege lata* v podmienkach SR (a ani EÚ) právne regulovaný a jeho schémy v súčasnosti nie sú subjektmi územnej samosprávy a ani inými lokálnymi jednotkami v podmienkach SR využívané.

V tomto článku sme sa osobitne zamerali na analýzu špecifickej formy realizácie občianskeho crowdfundingu, spočívajúcej v spojení inštitútu PPP projektu (koncesie) podľa Zákona o verejnom obstarávaní s vybranými schémami občianskeho crowdfundingu, a to vo vzťahu k verejnoprospešným projektom, na ktorých realizáciu subjekty územnej samosprávy jednak nemajú dostatok finančných prostriedkov, a súčasne, o ktorých realizáciu za bežných trhových podmienok nemá súkromný sektor záujem, a to ani vo forme koncesie podľa Zákona o verejnom obstarávaní.

Berúc do úvahy vymedzené teoretické východiská, sme dospeli k záveru, že spojenie inštitútu PPP projektu (koncesie) podľa Zákona o verejnom obstarávaní a vybraných schém občianskeho crowdfundingu by v podmienkach SR bolo možné, a to s využitím všeobecného odmenového modelu crowdfundingu. Takéto spojenie by následne mohlo predstavovať efektívny nástroj realizácie verejnoprospešných projektov na úrovni subjektov územnej samosprávy SR, o ktorých realizáciu za bežných trhových podmienok súkromný sektor nemá záujem, a súčasne, ktorých realizáciou by došlo k zabezpečeniu poskytovania verejne prospešných služieb všetkým členom príslušnej lokálnej komunity.

#### **Použitá literatúra:**

- BAECK, P.; BONE, J.; MITCHELL, S. (October 2017): Matching the crowd. Combining crowdfunding and institutional funding to get great ideas off the ground. 86 s. [online]. Dostupné na internete: [[https://media.nesta.org.uk/documents/matching\\_the\\_crowd\\_main\\_report\\_0.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/matching_the_crowd_main_report_0.pdf)].
- DAVIES, R.: Civic Crowdfunding: Participatory Communities, Entrepreneurs and the Political Economy of Place. Oxford University, 2003 (Master Thesis). 173 s. [online]. Dostupné na internete: [[http://library.uniteddiversity.coop/Community\\_Investment/Civic\\_Crowdfunding-Participatory\\_Communities\\_Entrepreneurs\\_and\\_the\\_Political\\_Economy\\_of\\_Place.pdf](http://library.uniteddiversity.coop/Community_Investment/Civic_Crowdfunding-Participatory_Communities_Entrepreneurs_and_the_Political_Economy_of_Place.pdf)].
- Európska komisia. (2004).: Zelená kniha o partnerstve verejného a súkromného sektora a práve Spoločenstva o verejných zákazkách a koncesiách.

FREEDMAN, D. M.; NUTTING, M.R.: A Brief History of Crowdfunding. Including Reward, Donation, Debt, and Equity Platforms in the USA. 2014. 11 s. [online]. Dostupné na internete: [https://www.freedman-chicago.com/ec4i/History-of-Crowdfunding.pdf].

GOODSPEED, R. (15.12.2015).: More than money: Civic crowdfunding for participatory community development. In Planetizen. [online]. Dostupné na internete: [https://www.planetizen.com/node/82617/more-money-civic-crowdfunding-participatorycommunity-development].

Ministerstvo financií SR. (1.3.2005).: Správa o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym partnerstvom. 23 s. [online]. Dostupné na internete: [http://reformazdravotnictva.sk/pril/sprava-ppp-pomp.pdf].

Ministerstvo financií SR. (August 2009).: Analýza právnych predpisov vo vzťahu k realizovateľnosti projektov verejno-súkromného partnerstva (PPP) v Slovenskej republike a návrh legislatívnych opatrení v oblasti PPP. 172 s. [online]. Dostupné na internete: [https://www.finance.gov.sk/sk/financie/ppp-projekty/archiv/legislativa-stav-k-agustu-2010/].

TKÁČ, J.; GRIGA, M.: Zákon o verejnom obstarávaní - veľký komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 487 s. [e-kniha].

### **Legislatíva, rozhodnutia Súdneho dvora EÚ a metodické usmernenia:**

Metodické usmernenie Úradu pre verejné obstarávanie č. 17630-5000/2017 zo dňa 14. 12. 2017  
Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-348/10, Norma-A SIA, Dekom SIA proti Latgales plānošanas reģions

Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 10. septembra 2009 vo veci C-206/08, Eurawasser, Zb. s. I-8377

Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 13. októbra 2005 vo veci C-458/03, Parking Brixen GmbH proti Gemeinde Brixen a Stadtwerke Brixen AG

Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 15. októbra 2009 vo veci C-196/08, Acoset SpA proti Conferenza Sindaci e Presidenza Prov. Reg. ATO Idrico Ragusa a iní

Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 3. júna 2010 vo veci C-203/08, Sporting Exchange Ltd proti Minister van Justitie

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesíí

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES

zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov

### **Kontaktné údaje:**

Mgr. Maroš Katkovič

maros.katkovicin@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra finančného práva

Šafárikovo nám. č. 6

818 05 Bratislava

Slovenská republika

# MODELY VYUŽÍVANIA OBČIANSKEHO CROWDFUNDINGU AKO KOFINANCUJÚCEJ SCHÉMY K VEREJNÝM ROZPOČTOM: BARIÉRY A PRÍLEŽITOSTI V SLOVENSKOM KONTEXTE<sup>1</sup>

Ján Mazúr

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

**Abstract:** Recently, private donors, especially foundations, have started to provide matching funds to crowdfunding campaigns in Slovakia funded by the public. Likewise, many public-sector actors in various countries get involved in crowdfunding schemes, usually acting in a variety of roles - such as promoters, curators, facilitators, or crowdfunding platform providers (Davies, R. Civic Crowdfunding, 2014). Civic crowdfunding has thus established as a relevant complementary source of co-financing of various public finance schemes, particularly at the level of municipalities and cities. This paper examines the legal aspects and potential barriers of respective civic crowdfunding models in Slovakia in order to provide a practical perspective for prospective public actors who intend to pilot or implement crowdfunding schemes. We also focus specifically on options of crowdfunding schemes in the city of Bratislava.

**Abstrakt:** V poslednej dobe došlo aj na Slovensku k zapojeniu súkromných donorov, najmä nadácií, ako poskytovateľov doplnkového financovania k financovaniu poskytnutému verejnosťou v rámci crowdfundingových kampaní. Podobne sa v mnohých štátoch do crowdfundingových schém zapájajú aj najrôznejší verejnoprávni aktéri, ktorí spravidla vystupujú v rôznych roliach – ako promotéri, kurátori, facilitátori alebo poskytovatelia crowdfundingových platforiem (Davies, R. Civic Crowdfunding, 2014). Občiansky crowdfunding sa tak etabluje ako relevantný doplnkový zdroj spolufinancovania rôznych verejnoprávných finančných schém, zvlášť na úrovni obcí a miest. Tento príspevok skúma právne aspekty a potenciálne bariéry jednotlivých modelov občianskeho crowdfundingu na Slovensku s cieľom poskytnúť praktický pohľad pre prospektívnych verejnoprávných aktérov, ktorí zamýšľajú pilotovať alebo realizovať crowdfundingové schémy. Špecificky sa venujeme možnostiam aplikácie crowdfundingových schém v prostredí mesta Bratislava.

**Key words:** crowdfunding, public budgets, participatory budgeting.

**Kľúčové slová:** crowdfunding, verejné rozpočty, participatívne rozpočtovanie.

## 1 ÚVOD

Crowdfunding patrí k rozširujúcim sa formám alternatívneho financovania ľudských aktivít, primárne prostredníctvom výzvy širokej verejnosti cez internet.<sup>2</sup> Predstavuje nenávratné, podmieňne návratné či návratné financovanie kreatívneho priemyslu (obvykle odmenový crowdfunding), či podnikateľských aktivít všeobecne (obvykle crowdinvesting), charitatívnych iniciatív (charitatívny crowdfunding), no tiež bežnej spotreby populácie (pôžičkový P2P crowdlending).<sup>3</sup> V ostatnej dobe sa začal etablovať aj tzv. občiansky crowdfunding (ang. civic crowdfunding) ako jeden z typov crowdfundingu zameraného najmä na nenávratné financovanie drobnej verejnej infraštruktúry a projektov s verejnoprospešným charakterom – verejné statky<sup>4</sup>, no s

<sup>1</sup> Článok bol spracovaný ako výstup v rámci riešenia projektu VEGA 1/0440/17 s názvom „Inovatívne formy tvorby peňažných fondov a ich prevodov“.

<sup>2</sup> EUROPEAN COMMISSION: Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Unleashing the potential of Crowdfunding in the European Union /\* COM/2014/0172 final \*/ , 2014.

<sup>3</sup> K prehľadu o crowdfundingu pozri aj: SALAJOVÁ, S., MAZÚR, J.: Crowdfunding, 2017.

<sup>4</sup> HUDÍK, M., CHOVCANULIAK, R.: Private Provision of Public Goods via Crowdfunding, 2017.

potenciálom pôsobiť ako zdroj kofinancovania aj výrazne väčších projektov, napríklad vo vzťahu k európskym štrukturálnym a investičným fondom.<sup>5</sup> Cieľom tohto príspevku je preto vyhodnotiť realizovateľnosť občianskeho crowdfunding v slovenskom prostredí, špecificky s ohľadom na právne možnosti a bariéry realizácie občianskeho crowdfundingu v mestskom prostredí.

## **2 OBČIANSKY CROWDFUNDING:**

Jednotlivé typy crowdfundingu dnes predstavujú pomerne solídny zdroj financovania pre projekty či obchodné spoločnosti, hoci rozvoj crowdfundingu v kontinentálnej Európe stále významne zaostáva za rozvojom crowdfundingu v Ázii, Severnej Amerike či Veľkej Británii.<sup>6</sup> Toto zaostávanie predstavuje nevyužitý potenciál, ktorý identifikovala vo svojej činnosti aj Európska komisia, ktorá následne začala pracovať na jednotnom režime poskytovania crowdfundingových služieb cezhranične v rámci Únie s cieľom podporiť tento spôsob alternatívneho financovania.<sup>7</sup> Crowdfunding, resp. podľa návrhu nariadenia aj kolektívne financovanie, má predstavovať „spárovanie záujmu investorov a vlastníkov projektov o podnikateľské financovanie prostredníctvom využívania platformy kolektívneho financovania“, pričom v rozsahu regulovanom nariadením má pozostávať z uľahčovania poskytovania úverov a umiestňovania bez pevného záväzku a prijímanie a postupovanie pokynov v súvislosti s prevoditeľnými cennými papiermi (v zmysle smernice MiIFD).<sup>8, 9, 10</sup>

Z pohľadu občianskeho crowdfundingu je však relevantnejší odmenový a charitatívny crowdfunding, nakoľko občiansky crowdfunding obvykle nie je založený na finančnej motivácii prispievateľov financií (podporovateľov) ale na nefinančnej – túžba podporiť projekty, získať odmenu spojenú s podporou projektov, altruistická či sociálna motivácia.<sup>11, 12</sup> Možnosti využitia občianskeho

<sup>5</sup> PASSERI, F.: *The European Dimension of Civic Crowdfunding*, 2017.

<sup>6</sup> ZIEGLER, T. a kol.: *Expanding Horizons. The 3rd European Alternative Finance Industry Report*. 2017, s. 22.

<sup>7</sup> Európska komisia: *Commission proposal for a regulation on European crowdfunding services providers*. K dispozícii online (sprístupnené 31.3.2019) [https://ec.europa.eu/info/publications/180308-proposal-crowdfunding\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/180308-proposal-crowdfunding_en).

<sup>8</sup> Článok 3(1)(a) návrhu NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o európskych poskytovateľoch služieb kolektívneho financovania (ECSP) pre podnikanie. COM/2018/0113 final - 2018/048 (COD) (ďalej len „Návrh nariadenia“).

<sup>9</sup> Oddiel A prílohy I k smernici 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 Text s významom pre EHP (ďalej len „MiFID“).

<sup>10</sup> Hoci sa v pôvodnom Návrhu nariadenia uvádzajú len prevoditeľné cenné papiere, ako sú definované MiFIDom, množstvo členských štátov považovalo tento návrh za nedostatočný, vzhľadom k tomu, že viaceré formy obchodných spoločností využívané mladými spoločnosťami neemitujú prevoditeľné cenné papiere (resp. cenné papiere ako také). S ohľadom na slovenský kontext považujeme za dôležité upozorniť, že aj vzhľadom na verejný charakter crowdfundingu by v zmysle Návrhu nariadenia boli pripustené pravdepodobne len akciové spoločnosti, čo môže byť limitujúce vzhľadom k tomu, že právnú formu akciovej spoločnosti si volia zväčša etablované podniky, ktoré obvykle nebudú mať potrebu a záujem realizovať crowdfundingové kampane, a naopak malé a stredné podniky, či startupy obzvlášť volia skôr právnú formu spoločnosti s ručením obmedzeným prípadne jednoduchú spoločnosť na akcie.

<sup>11</sup> CHARBIT, C. a DESMOULINS, G.: *Civic Crowdfunding: A collective option for local public goods?*, 2017.

<sup>12</sup> Zároveň však uvádzame, že vo Veľkej Británii sú veľmi populárne aj kvázi-investičné nástroje – tzv. komunitné podiely (ang. community shares). Tieto nástroje sú neprevoditeľné, no sú návratné za určitých okolností. Ich hodnota je fixná a výnos presne definovaný úrokom s maximálnym úrokovým stropom. Takéto nástroje nepredstavujú prevoditeľné cenné papiere v zmysle MiFIDu, preto platforma, ktorá ponúka crowdfundingové služby vo vzťahu k nim, pravdepodobne nebude podliehať regulácii ani vo vzťahu k plánovanej regulácii na európskej úrovni. To však nevyklučuje existenciu národného režimu vo Veľkej Británii. Pre viac ku komunitným podielom pozri napr.: GRIFFITHS, H.: *Civic Crowdfunding*, 2016.

crowdfundingu siahajú od financovania obecných projektov, cez podporu občianskych projektov formou spolufinancovania súkromných a verejných prostriedkov, až po využitie crowdfundingu ako zdroja kofinancovania pre projekty podporené z európskych štrukturálnych a investičných fondov. Výhody crowdfundingu ako zdroja spolufinancovania nielen EŠIF môžu spočívať v zvýšenom zapojení a angažovanosti občanov v jednotlivých projektoch, posilnenie transparentnosti a verejnej kontroly, no tiež v zlepšovaní dostupnosti financií, zvlášť na lokálnej úrovni.<sup>13</sup> Navyše aktívne zapájanie verejnosti do procesov spojených s verejnými financiami je vysoko žiaduce, nakoľko rovnako môže viesť k zvýšenej zaangažovanosti verejnosti, kontrole a najmä zvýšenému porozumeniu vzťahu medzi príjmami a výdavkami verejných rozpočtov.<sup>14</sup> Rovnaké účinky však možno predpokladať aj pri financovaní drobnej obecnej infraštruktúry.

Občiansky crowdfunding možno charakterizovať aj ako participatívny nástroj, ktorý vedie k produkcii lokálnych verejných statkov spájaním majiteľov projektov a podporovateľov cez platformu zbierajúcu informácie a prostriedky.<sup>15</sup> Ide o škálovateľný nástroj na riešenie komunitných problémov prostredníctvom spojenia projektového financovania predovšetkým nerivalitných a nevyhlúčiteľných verejných statkov, prípadne verejných statkov s vysokými pozitívnymi externalitami, od angažovanej verejnosti.<sup>16</sup>

Občiansky crowdfunding vzniká podobne ako ostatné druhy crowdfundingu pri synergii troch aktérov: (1) majiteľov projektov, ktorými môžu byť podnikatelia, neziskové organizácie, no tiež jednotlivci či obce; (2) podporovateľov-prispievateľov, ktorí poskytujú nielen finančné prostriedky na realizáciu projektov, no taktiež implicitnú marketingovú podporu v podobe signalizácie ostatným perspektívnym podporovateľom (signály dôveryhodnosti voči majiteľom projektov) a taktiež aj inú nefinančnú podporu (napr. dobrovoľnícka práca, spätná väzba a poradenstvo a pod.).<sup>17</sup> Podporovateľmi môžu byť fyzické, či právnické osoby, vrátane orgánov verejnej správy, ktoré sú zvlášť relevantné pri poskytovaní kofinancovania projektom; (3) platformy, ktoré sú obvykle prevádzkované ako neziskové alebo ziskové, a veľmi zriedkavo tiež prevádzkované aj verejnou správou.

## **2.1 Modely fungovania občianskeho crowdfundingu**

Modelom fungovania občianskeho crowdfundingu v princípe rozumieme spôsob spolupráce medzi tromi kľúčovými aktérmi v rámci životného cyklu crowdfundingu. Davies, ako jeden z prvých autorov skúmajúcich občiansky crowdfunding, identifikoval 4 možné modely spolupráce obcí a miest (resp. spravidla nižších jednotiek územnej samosprávy):<sup>18</sup>

1. Mesto ako majiteľ projektu – mesto ponúkne vlastné projekty na platforme s cieľom získať dodatočné finančné prostriedky od verejnosti na ich realizáciu. Tento model je vhodný zvlášť v prípade, ak má mesto za cieľ získať dodatočnú publicitu vo vzťahu k projektom, prípadne získať spätnú väzbu a angažovanosť svojich obyvateľov vo vzťahu k projektom. Mestá môžu taktiež ponúkať vlastné projekty s cieľom využiť finančnú páku verejnosti na rozšírenie rozsahu projektov (napr. zahustenie lavičiek, detských ihrísk a pod.).
2. Mesto ako prevádzkovateľ platformy – mesto prevádzkuje platformu primárne pre projekty lokálneho charakteru. Mesto tak slúži ako garant dôveryhodnosti platformy. Za predpokladu, že existujú v danom kontexte relevantné a dôveryhodné platformy, tento model pravdepodobne nebude atraktívny vzhľadom na vysoké náklady na platformu a nejasné výhody oproti využitiu existujúcej infraštruktúry.

<sup>13</sup> PASSERI, F.: *The European Dimension of Civic Crowdfunding*. 2017. PASSERI, F. (Ed.): *Triggering Participation: A Collection of Civic Crowdfunding and Match-funding Experiences in the EU*. 2018.

<sup>14</sup> TANAKA, S.: *Engaging the Public in National Budgeting: A Non-Governmental Perspective*, 2007.

<sup>15</sup> *Ibid.*, s. 32.

<sup>16</sup> DAVIES, R.: *Civic Crowdfunding: Participatory Communities, Entrepreneurs and the Political Economy of Place*, 2014.

<sup>17</sup> BAECK, P., BONE, J., MITCHELL, S.: *Matching the Crowd. Combining Crowdfunding and Institutional Funding to Get Great Ideas Off the Ground*, 2017.

<sup>18</sup> DAVIES, R.: *Civic Crowdfunding: Participatory Communities, Entrepreneurs and the Political Economy of Place*, 2014.



3. Mesto ako kurátor – mesto aktívne participuje na výbere vhodných projektov na crowdfundingovej platforme zvlášť s ohľadom na priority a stratégiu mesta. Mesto by zároveň mohlo participovať aj na skríningu projektov.
4. Mesto ako facilitátor – mesto aktívne participuje na spoluprorbe projektov cez poskytovanie technickej a finančnej podpory (kofinancovanie, zázemie), marketingovej podpory, či prostredníctvom spätnej väzby na projekty, ich implementácie, prípadne poskytnutia nevyhnutných povolení alebo zmlúv. Mesto zároveň môže participovať na kontrole zrealizovaných projektov a prípadnom vyvodzovaní zodpovednosti.

Vo vzťahu k jednotlivým modelom je vždy potrebné riešiť príslušné právne otázky, zvlášť vo vzťahu k mestu resp. obci ako orgánu verejnej správy. Pri bežnom crowdfundingu bez účasti verejnej správy vznikajú najmä právne otázky vzťahujúce sa na (1) fungovanie a prípadné licencovanie platformy (zvlášť ak sa jedná o investičnú službu podľa MiFIDu); (2) zodpovednosť platformy za ponuky zverejnené na platforme (s tým spojený skríning pre podvody, povinné oznámenia, zabezpečenie spotrebiteľských práv a pod.); (3) vzťah medzi jednotlivými aktérmi, pričom zvlášť dôležité je analyzovať vzťah medzi majiteľom projektu a podporovateľom, ktorý bude determinovaný protihodnotou, ktorú má podporovateľ dostať za svoju finančnú podporu; a (4) s tým spojené otázky zdaňovania príjmov majiteľov projektov.<sup>19</sup> V prípade účasti mesta či obce nám vznikajú ďalšie právne otázky, a to najmä otázka nakladania s verejnými prostriedkami pri alokácii na projekty v rámci crowdfundingových kampaní a otázka vlastníctva projektov, ktoré boli podporené z verejných prostriedkov.

## 2.2 Možnosti rozvoja občianskeho crowdfundingu u nás

Pre detailnejšiu analýzu praktického využitia crowdfundingu v mestskom prostredí použijeme príklady participatívneho rozpočtu a dotačných schém mesta Bratislava.

**Participatívne rozpočtovanie** je dnes aj u nás pomerne často využívanou metódou zapájania verejnosti do procesov prípravy verejných rozpočtov, zvlášť na miestnej úrovni. Myšlienka prepojiť participatívne rozpočtovanie a crowdfunding nie je nová<sup>20</sup>, dokonca sa už objavila aj v slovenskom kontexte.<sup>21</sup> Občiansky crowdfunding má veľmi blízko k participatívne rozpočtovaniu cez prvok angažovanosti verejnosti. Rámcovo možno participatívnym rozpočtovaním rozumieť akékoľvek zapojenie nevolených občanov do prípravy a alokácie verejných rozpočtov<sup>22</sup>, či „mechanizmus (alebo proces), ktorým populácia rozhoduje alebo prispieva k rozhodnutiam o cieľoch všetkých alebo časti verejných prostriedkov.“<sup>23</sup> V tejto časti sa stručne zameriame na participatívne rozpočtovanie v meste Bratislava, ktoré prebieha pod názvom tzv. Občianskeho rozpočtu s celkovou alokáciou vo výške 50.000 EUR na rok 2019.

Aktuálne neexistuje špecifická právna úprava participatívneho rozpočtovania v SR, pričom mestá si volia rôzne spôsoby jeho implementácie.<sup>24</sup> V každom prípade však bude zákonná úprava rozpočtových pravidiel regulovať základné možnosti tejto implementácie.<sup>25</sup>

Akýkoľvek spolurozhodovací proces participatívneho rozpočtovania má len informatívny charakter, nakoľko rozpočet obce schvaľuje obecné zastupiteľstvo a tejto kompetencie sa nevie zbaviť ani ju preniesť na inú osobu alebo orgán. Preto výsledky spolurozhodovacieho procesu, obvykle osobné alebo online hlasovanie o projektoch či prioritách, budú nezáväznou indikáciou vôle obyvateľstva pre obecné zastupiteľstvo. Spôsob hlasovania nie je zákonom definovaný ani

<sup>19</sup> Pre detailnejší prehľad pozri aj nepublikovanú dizertačnú prácu autora tohto príspevku: MAZÚR, J.: Regulation of Crowdfunding. Equity-based Crowdfunding in Selected Member States of the EU, 2017.

<sup>20</sup> DAVIES, R.: Three provocations for civic crowdfunding, 2015.

<sup>21</sup> ČUNDERLÍK, L.: Participatívne financovanie na úrovni územnej samoprávy, 2015.

<sup>22</sup> SINTOMER, Y., HERZBERG, C., RÖCKE, A.: Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges, 2008.

<sup>23</sup> CABANNES, Y: 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting, 2004.

<sup>24</sup> Porovnaj prípadovú štúdiu v ČUNDERLÍK, L.: Participatívne financovanie na úrovni územnej samosprávy, 2015, s tu popísaným spôsobom realizovaným v Bratislave.

<sup>25</sup> Najmä zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZoRP“) a zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

vylúčený, preto je predstaviteľné, že by si obec mohla upraviť svoje pravidlá participatívneho rozpočtovania tak, aby hlasovanie prebiehalo napríklad vo forme crowdfundingovej kampane (vyzberaná suma, počet prispievateľov, kombinácia a pod.). Z pochopiteľných dôvodov však obce umožňujú participatívne rozhodovať len o veľmi malej časti rozpočtu obce.<sup>26</sup>

Občiansky rozpočet Bratislavy je realizovaný na základe Pravidiel Občianskeho rozpočtu hlavného mesta SR Bratislavy schválených zastupiteľstvom (ďalej len „Pravidlá“) a na základe podkapitoly rozpočtu mesta „Priority obyvateľov – Občiansky rozpočet“ na základe hlasovania obyvateľov.<sup>27</sup> V zmysle Pravidiel sa môžu alokovať prostriedky na dopravu a komunikácie, životné prostredie, kultúra, šport a sociálna pomoc a sociálne služby. Občiansky rozpočet na rozdiel od grantových programov a dotačných schém nie je grantovým rozpočtom, no mesto pri realizácii vybraných projektov „podľa možností a záujmu zapája dobrovoľníkov z radov obyvateľov rešpektujúc existujúce vzťahy hlavného mesta s dodávateľmi.“<sup>28</sup>

Občiansky rozpočet sa v Bratislave realizuje každoročne v rovnakých termínoch a v nasledovných krokoch: (1) celoročný zber podnetov obyvateľov (Burza nápadov); (2) v septembri a októbri sa verejne prerokúvajú návrhy obyvateľov za účasti odborných garantov mesta a dopracúvajú sa; (3) v novembri sa v presne vymedzenom intervale verejne hlasuje, pričom však formálne náležitosti nie sú prísne upravené a opakované hlasovanie jednej osoby nie je technicky vylúčené; (4) v decembri by malo zastupiteľstvo pri hlasovaní o rozpočte mesta schváliť aj podkapitoly Občianskeho rozpočtu; (5) následne sa projekty rozpracujú do konkrétnych krokov a zrealizujú v rámci ďalšieho kalendárneho roka. Za realizáciu sú zodpovední odborní garanti jednotlivých oddelení mesta; mesto zabezpečuje obstarávanie podľa špecifikácie projektu.

Ak by sme chceli napojiť participatívny rozpočet Bratislavy na crowdfundingovú schému a využiť jeho možnosti, do úvahy prichádza nasledovný model prepojenia:

1. Mesto by upravilo svoje Pravidlá takým spôsobom, aby rozoznávalo a akceptovalo zber projektov cez jednu z crowdfundingových platforiem. Zmenené pravidlá musia tiež obsahovať zmenený systém výpočtu hlasovania tak, aby sa za hlasovanie považovalo (nielen) bežné hlasovanie ale aj hlasovanie prostredníctvom poskytnutia dodatočných príspevkov cez crowdfundingovú kampaň na realizáciu projektu.<sup>29</sup>
2. Mesto by mohlo zároveň upraviť Pravidlá tak, že v nich vopred určí mieru spolufinancovania, ktorú musia projekty na platformách dosiahnuť na to, aby mesto cez svoj rozpočet dofinancovalo zostávajúci rozdiel.
3. Dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech mesta sú rozoznaným príjmom rozpočtu obce<sup>30</sup>, preto výnos z charitatívnej crowdfundingovej kampane by mohli byť považované za dar účelovo viazaný na realizáciu projektu. Z toho vyplýva, že zapojenie charitatívneho crowdfundingu v zásade nie je právne problematické. Pri aplikácii odmenového crowdfundingu vyvstáva otázka praktickej realizovateľnosti zo strany mesta (poskytovanie odmien prispievateľom môže byť administratívne náročné) a tiež otázka právnej vymožiteľnosti odmeny, nakoľko dar je poskytnutý bezodplatne a poskytnutie odplaty vo forme hoci symbolickej odmeny by mohla nenáležite skomplikovať realizáciu danej schémy s mestom.

---

<sup>26</sup> Predovšetkým ide o vyvodzovanie politickej zodpovednosti za rozpočet vo vzťahu k zástupcom voleným v priamych voľbách; obyvatelia obce síce majú možnosti účasti na výkone samosprávy, napríklad cez miestne referendum, či zúčastňovanie sa na zhromaždeniach obyvateľov obce a zasadnutiach obecného zastupiteľstva, no tieto slúžia primárne na informovanie orgánov obce o názore obyvateľov a výstupy z nich obvykle nemajú právne záväzný charakter. Pozri: KOŠIČIAROVÁ, S.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár, 2018, s. 61.

<sup>27</sup> Pravidlá sú k dispozícii online (sprístupnené 31.3.2019): [https://bratislava.blob.core.windows.net/media/Default/Dokumenty/Stránky/Pravidla\\_obcianskeho\\_ropoctu-2014.pdf](https://bratislava.blob.core.windows.net/media/Default/Dokumenty/Stránky/Pravidla_obcianskeho_ropoctu-2014.pdf)

<sup>28</sup> Pravidlá, s. 3.

<sup>29</sup> Mohlo by ísť o určenie hranice, od ktorej sa považuje finančná podpora od širokej verejnosti známkou existujúceho dopytu po určitom riešení-projekte.

<sup>30</sup> § 5(1)(e) ZoRP.

4. Realizáciu projektov, ich vyúčtovanie a kontrolu zabezpečuje mesto, prípadne v spolupráci s obyvateľmi, ktorí prispeli na projekty.<sup>31</sup>

**Dotáčné a grantové schémy** predstavujú možnosť realizovať crowdfundingovú projekty tretími stranami na rozdiel od participatívneho rozpočtu, ktorý ponecháva realizáciu projektov na strane mesta. Poskytovanie dotácií a grantov bližšie upravuje VZN mesta.<sup>32</sup> Obec môže poskytnúť dotáciu právnickým osobám, ktorých zakladateľom nie je obec, no ZoRP umožňuje obciam poskytovať dotácie za podmienok bližšie špecifikovaných vo VZN obce len na nasledovné účely: (1) podpora všeobecne prospešných služieb; (2) všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov; (3) na podporu podnikania a zamestnanosti.<sup>33</sup> Mesto Bratislava poskytuje dotácie priamo na základe rozhodnutia primátora (do 3.320 EUR) a mestského zastupiteľstva (nad 3.320 EUR) po predchádzajúcom prerokovaní v príslušných komisiách mestského zastupiteľstva a cez grantové programy mesta, ktoré majú svoje individuálne štatúty schválené primátorom.<sup>34</sup> Grantové programy možno charakterizovať ako účelovo viazané verejné súťaže na poskytnutie dotácií. O poskytnutí dotácie pre programy rozhoduje primátor na základe prerokovania a odporúčania grantových komisií. Štatúty grantových programov určujú aj hodnotiace kritériá, ktoré majú grantové komisie brať do úvahy pri rozdeľovaní grantov, no tiež maximálnu výšku dotácie a povinné spolufinancovanie zo strany žiadateľa.

Z pohľadu zákonných obmedzení má mesto prakticky voľné ruky pri pokusoch kombinovať dotačné a grantové schémy s crowdfundingovými kampaňami. Aj v súčasnosti nie je vylúčené, aby sa projekt, ktorý získal spolufinancovanie cez crowdfundingovú kampaň, zúčastnil grantového programu a získal ďalšie prostriedky z rozpočtu mesta. Ak však chce mesto zvýšiť angažovanie sa verejnosti, mohlo by popri dotáciách a grantových schémach vo svojom VZN vytvoriť právny rámec na poskytovanie grantov na základe úspechu v crowdfundingovej kampani na externej platforme. Grantová komisia by mala na starosti zabezpečovanie skríningu projektov pre projekty, ktoré spĺňajú priority danej schémy. V takom prípade by sa ku kvalitatívnym kritériám hodnotenia predkladaných projektov pridalo aj kritérium úspechu v crowdfundingovej kampani, ktorej výnosy by sa zároveň použili ako spolufinancovanie zo strany majiteľov projektu. Vo výsledku by tak mesto za pomoci prostriedkov od prispievateľov podporilo väčšie množstvo projektov. Hospodárenie s verejnými prostriedkami je však menej flexibilné.<sup>35</sup>

Pri poskytovaní financií mestom možno uvažovať o niekoľkých alternatívach: (1) mesto poskytne úvodný príspevok na projekt a zvyšok potrebných prostriedkov sa vyzbiera zo strany prispievateľov-verejnosti; (2) mesto poskytne prostriedky na preklopenie strednej časti crowdfundingovej kampane; (3) mesto poskytne finančné prostriedky vo forme záverečného dofinancovania zostávajúcej projektovej sumy (napr. záverečných 25% a pod.); (4) mesto poskytuje priebežne sumu k aktuálne vyzbieranej sume vo vopred určenom pomere (napr. 1:1, ang. matching funds).<sup>36</sup>

### 3 ZÁVER

V príspevku sme prezentovali modely rozvoja občianskeho crowdfundingu vo svete a ponúkli rámcové návrhy úpravy grantových politík a politiky participatívneho rozpočtovania v meste Bratislava s cieľom implementovať prvky občianskeho crowdfundingu relatívne jednoducho do

<sup>31</sup> Napríklad britská platforma Spacehive umožňuje prispievateľom poskytnúť realizátorovi projektov dobrovoľnícke práce na rôzne komunitné projekty.

<sup>32</sup> VZN hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 16/2012 o poskytovaní dotácií a návratných finančných výpomocí z rozpočtu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy prijaté na základe § 7(4) ZoRP (ďalej len „VZN“).

<sup>33</sup> § 7(6) ZoRP.

<sup>34</sup> Ide o nasledovné programy: Ars Bratislavenis, Grantový program pre voľný čas, šport a sociálne aktivity, Peňažný fond na podporu rozvoja telesnej kultúry a iné drobné schémy.

<sup>35</sup> Ak miera spolufinancovania bude nižšia ako 50% finančných prostriedkov, na majiteľa projektu sa bude uplatňovať režim verejného obstarávania v závislosti od hodnoty zákazky. Pozri § 8 zákona č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZoVo“).

<sup>36</sup> BAECK, P., BONE, J., MITCHELL, S.: Matching the Crowd. Combining Crowdfunding and Institutional Funding to Get Great Ideas Off the Ground, 2017.

existujúcich procesov mesta. Výsledkom implementácie by mohlo byť najmä zväčšenie impaktu týchto politík cez fenomén crowdfundingu a s ním spojenej socializácie cez sociálne médiá, no tiež väčšia angažovanosť obyvateľov v jednotlivých drobných projektoch mesta, prípadne spolurealizácia mestských či komunitných projektov.

#### **Použitá literatúra:**

BAECK, P., BONE, J., MITCHELL, S.: *Matching the Crowd. Combining Crowdfunding and Institutional Funding to Get Great Ideas Off the Ground*, Nesta, 2017, 86 s.

CHARBIT, C. a DESMOULINS, G.: „Civic Crowdfunding: A collective option for local public goods?“ *OECD Regional Development Working Papers*, 2017/02, OECD Publishing, Paris, 2017. <http://dx.doi.org/10.1787/b3f7a1c5-en>.

ČUNDERLÍK, Ľ.: Participatívne financovanie na úrovni územnej samoprávy. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2015, 1029-1036 s.

DAVIES, R.: *Civic Crowdfunding: Participatory Communities, Entrepreneurs and the Political Economy of Place*, MIT, 2014.

DAVIES, R.: Three provocations for civic crowdfunding, *Information, Communication & Society*, 18:3, 342-355, 2015, DOI: 10.1080/1369118X.2014.989878.

EUROPEAN COMMISSION: *Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Unleashing the potential of Crowdfunding in the European Union /\* COM/2014/0172 final \*/*, 2014.

GRIFFITHS, H.: *Civic Crowdfunding, Catapult Future Cities*, 2016.

EUROPEAN COMMISSION: *Commission proposal for a regulation on European crowdfunding services providers*.

HUDIK, M., CHOVANCULIAK, R.: *Private Provision of Public Goods via Crowdfunding. Journal of Institutional Economics*, Forthcoming, 2017. K dispozícii online: <https://ssrn.com/abstract=2728585>.

KOŠIČIAROVÁ, S.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Eurokódex, 2018, 196 s.

MAZÚR, J.: *Regulation of Crowdfunding. Equity-based Crowdfunding in Selected Member States of the EU*, 2017.

PASSERI, F.: *The European Dimension of Civic Crowdfunding. The potential of crowdfunding for boosting the economic and social effectiveness of European Structural and Investment Funds. European Crowdfunding Network*. 2017.

PASSERI, F.: *The European Dimension of Civic Crowdfunding. European Crowdfunding Network, Brussels*, 2017.

PASSERI, F. (Ed.): *Triggering Participation: A Collection of Civic Crowdfunding and Match-funding Experiences in the EU. European Crowdfunding Network, Brussels*, 2018.

SALAJOVÁ, S., MAZÚR, J.: *Crowdfunding, Biatec, ročník 25, vydanie 5, NBS*, 2017.

SINTOMER, Y., HERZBERG, C., RÖCKE, A.: *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32.1, 2008, 164-78 s. DOI: 10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x.

TANAKA, S.: *Engaging the Public in National Budgeting: A Non-Governmental Perspective. OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, no. 2, OECD, 2007.

CABANNES, Y.: *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, UN HABITAT, 2004, 90 s.

ZIEGLER, T. a kol.: *Expanding Horizons. The 3rd European Alternative Finance Industry Report. Cambridge Centre for Alternative Finance, University of Cambridge*, 2017. 123 s.

#### **Právne predpisy:**

Návrh NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o európskych poskytovateľoch služieb kolektívneho financovania (ECSP) pre podnikanie. COM/2018/0113 final - 2018/048 (COD).

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 Text s významom pre EHP. VZN hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 16/2012 o poskytovaní dotácií a návratných finančných výpomocí z rozpočtu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy.

Zákon č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

**Kontaktné údaje:**

Mgr. Ján Mazúr, PhD.

jan.mazur@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva

Šafárikovo námestie 6, Bratislava

814 99

SR

# ODBORNÁ SPÔSOBILOSŤ REALITNÝCH SPROSTREDKOVATEĽOV

Mojmír Plavec

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** The legal regulation of real estate brokerage in Slovak Republic establishes statutory professional requirements for real estate agents. The aim of the article is to analyze the current professional requirements with regard to actual needs of the real estate market and to propose possible future regulation.

**Abstrakt:** Právna úprava vstupu do podnikania v oblasti realitného sprostredkovania na území Slovenskej republiky vyžaduje preukázanie odbornej spôsobilosti. Cieľom príspevku je analýza súčasných požiadaviek na odbornú spôsobilosť realitných sprostredkovateľov s ohľadom na skutočné potreby realitného trhu a návrh de lege ferenda.

**Key words:** real estate brokerage, real estate agent, professional requirements, qualification, experience in the field.

**Kľúčové slová:** realitné sprostredkovanie, realitný sprostredkovateľ, odborná spôsobilosť, vzdelanie, prax v odbore.

## 1 ÚVOD

Realitné sprostredkovanie (realitná činnosť) je rozšíreným spôsobom podnikania najmä v časoch ekonomického rastu. V súčasnom období dopyt po nehnuteľnostiach výrazne prevyšuje ich ponuku a ceny nehnuteľností sú najvyššie v histórii Slovenskej republiky. Realitní sprostredkovatelia svojou činnosťou prispievajú k predaju, kúpe alebo nájmu nehnuteľností vo vlastníctve ich klientov. Vzhľadom na to, že realitní sprostredkovatelia prispievajú k transferu značných majetkových hodnôt ich klientov, očakáva sa od nich vysoká odborná spôsobilosť, najmä v oblasti práva, financií a stavebníctva. Cieľom tohto článku je kriticky zhodnotiť požiadavky na odbornú spôsobilosť realitných sprostredkovateľov v Slovenskej republike aj v porovnaní so zahraničím a načrtnúť pohľad de lege ferenda na danú problematiku.

## 2 ODBORNÁ SPÔSOBILOSŤ REALITNÝCH SPROSTREDKOVATEĽOV NA SLOVENSKU

Obsahom viazanej živnosti „realitná činnosť“ je sprostredkovanie predaja, prenájmu a kúpy nehnuteľností. Na získanie osvedčenia o živnostenskom oprávnení s predmetom podnikania realitná činnosť musí podnikateľ splniť všeobecné a osobitné podmienky prevádzkovania živnosti. Všeobecnými podmienkami prevádzkovania viazanej živnosti sú: dosiahnutie veku 18 rokov, spôsobilosť na právne úkony, bezúhonnosť.<sup>1</sup> Osobitnou podmienkou prevádzkovania tejto viazanej živnosti je preukázanie odbornej spôsobilosti.

Živnostenský zákon stanovuje požiadavky na odbornú spôsobilosť osôb, ktoré vykonávajú sprostredkovanie predaja, prenájmu a kúpy nehnuteľností (realitnú činnosť) preukázaním:

- vysokoškolského vzdelania ekonomického alebo právnického alebo stavebného alebo architektonického smeru alebo
- úplného stredného vzdelania s maturitnou skúškou a 5 rokov praxe v odbore.<sup>2</sup>

Súčasná právna úprava realitnej činnosti vychádza z právnych predpisov z roku 1925, kedy nadobudol účinnosť zákon č. 203/1925 Sb. V § 1 ods. 1 tento zákon definuje realitnú činnosť ako „po živnostensku provozované soukromé sprostředkování koupě, prodeje a směny realit, jakož i

<sup>1</sup> § 6 ods. 1 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)

<sup>2</sup> zákon č. 455/1991 Zb., príloha č. 2, skupina č. 214, por. č. 61

práv k nim se vzťahujících“<sup>3</sup> Túto živnosť bolo možné prevádzkovať po splnení „všeobecných podmienok, predpísaných pro veškeré živnosti, spolehlivost se zřetelem k této živnosti a průkaz dostatečného všeobecného vzdělání jakož i odborné způsobilosti“.<sup>4</sup> Podrobnejší popis požiadaviek na odbornú spôsobilosť definovalo nariadenie vlády č. 71/1926 Sb.<sup>5</sup> Toto vládne nariadenie stanovovalo požiadavky na odbornú spôsobilosť žiadateľa o koncesiu v oblasti realitnej činnosti v §1 ods. 3 nasledovne: „Odbornou způsobilost jest prokázati vysvědčeními o nejméně pětiletém zaměstnání v podniku úředně povoleném k soukromému sprostředkování ve smyslu zák. č. 203/1925 Sb. z. a n., včítajíc v to i podniky k soukromému sprostředkování úředně povolené dle dřívějších předpisů, nebo vysvědčeními o nejméně sedmileté činnosti v jiném podniku, umožňujícím žadateli nabýti odborných vědomostí a zkušeností k řádnému výkonu toho kterého oprávnění vytčeného v § 1 zák. č. 203/1925 Sb.“

Ako je z vyššie uvedeného zjavné, súčasné požiadavky na odbornú spôsobilosť realitného sprostredkovateľa sa od roku 1925 veľmi nezmenili. Takéto archaické požiadavky na preukázanie formálneho vzdelania v časoch modernej vzdelanostnej a informačnej spoločnosti nepostačujú, a to najmä z dôvodu, že žiadny zo spôsobov preukázania odbornej spôsobilosti vyžadovaný súčasnou právnou úpravou nereflektuje na špecifickosť a komplexnosť realitnej služby. Živnostenský zákon vyžaduje od žiadateľov o vydanie osvedčenia o živnostenskom oprávnení len formálne preukázanie dosiahnutého vzdelania bez posúdenia jeho obsahu. V praxi preto nie sú ojedinelé prípady realitných sprostredkovateľov, ktorí sa učia na svojich klientoch.

Súčasnú úpravu podmienok preukazovania odbornej spôsobilosti pre realitnú činnosť Slovensku vytkla aj Európska komisia<sup>6</sup>, podľa ktorej by Slovenská republika mala vyhodnotiť, do akej miery je zachovanie povinných požiadaviek na kvalifikáciu nevyhnutné vzhľadom na úlohy, ktoré vykonávajú realitní agenti, a ciele tejto regulácie.

### 3 ODBORNÁ SPÔSOBILOSŤ REALITNÝCH SPROSTREDKOVATEĽOV VO VYBRANÝCH ŠTÁTOCH EHP

Za účelom hľadania vhodnejšej právnej úpravy preukazovania odbornej spôsobilosti realitných sprostredkovateľov je vhodné sa inšpirovať zahraničnými právnymi úpravami. Najzaujímavejšie z nich sú zahrnuté v nasledujúcej tabuľke:

Štát	Požiadavky na odbornú spôsobilosť
Francúzsko <sup>7</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• doklad o absolvovaní minimálne trojročného bakalárskeho študijného programu v oblasti práva, ekonómie či obchodu na vysokej škole alebo</li> <li>• diplom alebo certifikát potvrdzujúci rovnocennú úroveň vzdelania alebo</li> <li>• diplom z inštitúcie so špecializáciou na konštrukciu budov alebo</li> <li>• maturitná skúška, diplom alebo titul zapísaný v národnom zozname odborných certifikácií na úrovni zodpovedajúcej bakalárskemu študijnému programu v oblasti práva, ekonómie či obchodu na vysokej škole a minimálne 3 roky praxe ako zamestnanec v realitnej kancelárii</li> </ul>
Poľsko <sup>8</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• doklad o odbornom vysokoškolskom vzdelaní alebo</li> <li>• absolvovanie postgraduálneho štúdia so zameraním na oblasť obchodovania s nehnuteľnosťami</li> </ul>

<sup>3</sup> zákon č. 203/1925 Sb. ktorým se některé obory soukromého sprostředkování prohlašují za živnost koncesovanou ve smyslu živnostenského řádu (zákona)

<sup>4</sup> §1 ods. 2 zákona č. 203/1925 Sb.

<sup>5</sup> Vládní nařízení č. 71/1926 Sb. o úpravě některých oborů soukromého sprostředkování jakožto živností koncesovaných

<sup>6</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brusel, COM(2016) 820 final, 2017

<sup>7</sup> Zákon č. 70-9 z 2. januára 1970 upravujúci podmienky prevádzkovania činností týkajúcich sa transakcií s nehnuteľnosťami a správou majetku - tzv. „Hoquetov zákon“, Vyhláška č. 72-678 z 20. júla 1972 k zákonu č. 70-9 z 2. januára 1970.

<sup>8</sup> Zákon z 21. augusta 1997 o gospodarce nieruchomościami (o správe majetku)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• odborná prax v oblasti realitného sprostredkovania (táto povinnosť sa nevzťahuje na osoby, ktoré ukončili vysokoškolské vzdelanie a ich študijný program zahrňoval aspoň základné požiadavky na študijný program postgraduálneho štúdia so zameraním na oblasť obchodovania s nehnuteľnosťami)</li> </ul>
<b>Rakúsko<sup>9</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• doklad o absolvovaní univerzitného štúdia alebo štúdia na vysokej odbornej škole a najmenej 1 rok odbornej praxe alebo</li> <li>• ekonomické alebo právne vzdelanie a najmenej 1 rok odbornej praxe a absolvovanie skúšky odbornej spôsobilosti pred povereným autorizačným orgánom alebo</li> <li>• doklad o absolvovaní štúdia na vysokej odbornej škole a najmenej ½ roka odbornej praxe a absolvovanie skúšky odbornej spôsobilosti pred povereným autorizačným orgánom alebo</li> <li>• doklad o absolvovaní štúdia na všeobecnej vysokej škole a najmenej 2 roky odbornej praxe a absolvovanie skúšky odbornej spôsobilosti pred povereným autorizačným orgánom alebo</li> <li>• doklad o ukončení minimálne 3 ročnej odbornej školy so špecifickým zameraním a najmenej 2 roky odbornej praxe a absolvovanie skúšky odbornej spôsobilosti pred povereným autorizačným orgánom alebo</li> <li>• doklad o úspešnom zložení maturitnej skúšky v odbore predajca nehnuteľností alebo asistent obchodu a najmenej 2 roky odbornej praxe a absolvovanie skúšky odbornej spôsobilosti pred povereným autorizačným orgánom.</li> </ul>
<b>Írsko<sup>10</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dosiahnutie najmenej 120 kreditov podľa európskeho kreditného systému (ECTS) z predmetov: oceňovanie, marketing, ekonomika, právo, správa nehnuteľností, stavebníctvo, obchod a 3 ročná prax počas posledných 5 rokov pred podaním žiadosti.</li> </ul>
<b>Dánsko<sup>11</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• úspešné absolvovanie školenia realitného makléra na obchodnej vysokej škole a preukázanie zamestnania na plný úväzok v realitnej kancelárii najmenej po dobu 2 rokov.</li> </ul>
<b>Švédsko<sup>12</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• absolvovanie vysokoškolského alebo postgraduálneho vzdelania a dosiahnutie najmenej 120 kreditov podľa európskeho kreditného systému (ECTS) z predmetov: civilné právo, právo nehnuteľností, dane, ekonómia a obchodná administratíva, stavebníctvo a absolvovanie najmenej 10 týždňovej praxe pod dohľadom certifikovaného realitného makléra.</li> </ul>
<b>Nórsko<sup>13</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• absolvovanie doplnkového vzdelania, zloženie maklérskej skúšky a najmenej dvojročná prax v realitnej kancelárii.</li> </ul>

Tabuľka 1: Odborná spôsobilosť realitných sprostredkovateľov vo vybraných štátoch EHP

Z právnych úprav vybraných štátov EHP je zrejмый prístup smerom k špecializovanému vzdelávaniu alebo preskúšavaniu realitných sprostredkovateľov s cieľom ich kvalitnej prípravy na túto odbornú činnosť. K zvyšovaniu požiadaviek na realitných sprostredkovateľov sa momentálne pripravuje napríklad aj Nemecko.

#### 4 ČESKÁ REPUBLIKA

V Českej republike sa v súčasnosti pripravuje zásadná reforma realitného podnikania. Túto reformu si vyžiadala alarmujúca situácia na českom realitnom trhu, kde pôsobí najväčší počet realitných maklérov v prepočte na jedného obyvateľa v rámci Európskej únie<sup>14</sup>. Táto situácia je

<sup>9</sup> Gewerbeordnung - GEWO č. 194/1994 BGBl (Živnostenský zákon)

<sup>10</sup> Zákon č. 40 z roku 2011 – Property Services (Regulation) Act

<sup>11</sup> Uznesenie č. 695 z 22. 6. 2006 o poskytovaní poradenstva pri predaji nehnuteľného majetku

<sup>12</sup> Realitný zákon (Fastighetsmäklarlag 2011:666)

<sup>13</sup> Zákon č. 53 z 16.6.1989 o realitnom podnikaní

<sup>14</sup> MINISTERSTVO MÍSTNÍHO ROZVOJE ČESKÉ REPUBLIKY: Legislativní úprava realitní činnosti v Evropě. Dostupné na internete: <https://www.mmr.cz/getmedia/ae9c13a7-cff1-418d-a480-ad9415dfe4ac/Legislativni-uprava-realitni-cinnosti-v-Evropě.pdf>



spôsobená najmä neexistenciou požiadaviek na odbornú spôsobilosť realitných sprostredkovateľov, keďže živnostenský zákon v Českej republike zaraďuje realitnú činnosť medzi živnosti voľné<sup>15</sup>. Osoba, ktorá má záujem v Českej republike podnikat' ako realitný sprostredkovateľ musí splniť len podmienky ustanovené v § 6 ods. 1 živnostenského zákona<sup>16</sup>, a to: „plnú svéprávnosť“ (spôsobilosť na právne úkony) a bezúhonnosť.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR ako gestorský orgán pre realitnú činnosť s cieľom skvalitniť trh realitných služieb a chrániť spotrebiteľov pred nekalými praktikami realitných sprostredkovateľov pripravilo v súlade s plánom legislatívnych prác vlády Českej republiky na rok 2018 schválený uznesením vlády č. 91 zo dňa 7. 2. 2018 „Návrh zákona o realitním zprostředkování a o změně souvisejících zákonů (zákon o realitním zprostředkování)“.<sup>17</sup> Návrh zákona o realitním zprostředkování (ďalej len „NzRs“) bude v najbližšej dobe predložený do poslaneckej snemovny.

NzRs prekvalifikoval realitné sprostredkovanie zo živnosti voľnej na živnosť viazanú. Zároveň stanovil požiadavky na odbornú spôsobilosť pre osoby, ktoré majú záujem získať podnikateľské oprávnenie na túto činnosť, a to:

- a) „vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti vzdělávání Právo, Ekonomické obory se zaměřením na ekonomii, finance nebo marketing a obchod nebo Stavebnictví se zaměřením na stavitelství nebo přípravu a realizaci staveb, nebo obdobné vysokoškolské vzdělání, které bylo získáno studiem na vysoké škole nezařazeným do oblasti vzdělávání, nebo
- b) vysokoškolské, vyšší odborné nebo střední vzdělání s maturitní zkouškou a 3 roky praxe v oboru, nebo
- c) profesní kvalifikace pro činnost realitního zprostředkovatele podle zákona o uznávání výsledků dalšího vzdělávání“<sup>18</sup>

Už na prvý pohľad je zjavné, že navrhovaná právna úprava odbornej spôsobilosti realitných sprostredkovateľov v Českej republike je významne inšpirovaná právnou úpravou na Slovensku. Je nutné konštatovať, že aj napriek rozsiahlej analýze stavu realitného podnikania v Českej republike<sup>19</sup> a v ďalších krajinách, sa Ministerstvo pro místní rozvoj ČR akoby nepoučilo z nezdravého vývoja realitného podnikania na Slovensku a navrhujú právnu úpravu, ktorá sa už na Slovensku ukázala ako neúčinná.

Dovolím si však vyzdvihnúť aj pozitívne aspekty NzRs v týkajúce sa preukazovania odbornej spôsobilosti. Prvým aspektom je, že návrh zákona zaraďuje realitné sprostredkovanie medzi živnosti, ktorých výkon je podnikateľ povinný zaistiť len fyzickými osobami splňujúcimi odbornú spôsobilosť.<sup>20</sup> Živnostenský zákon teda bude od podnikateľa vyžadovať, aby podmienky odbornej spôsobilosti splňal nielen sám podnikateľ (resp. jeho zodpovedný zástupca), ale aj každá osoba, prostredníctvom ktorej túto viazanú živnosť vykonáva. Aj iné osoby, t.j. realitní makléri budú musieť preukázať odbornú spôsobilosť dokladom, ktorý preukazuje ich:

- a) „vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti vzdělávání Právo, Ekonomické obory se zaměřením na ekonomii, finance nebo marketing a obchod nebo Stavebnictví se zaměřením na stavitelství nebo přípravu a realizaci staveb, nebo obdobné vysokoškolské vzdělání, které bylo získáno studiem na vysoké škole nezařazeným do oblasti vzdělávání, nebo
- b) vysokoškolské, vyšší odborné nebo střední vzdělání s maturitní zkouškou a 1 rok praxe v oboru, nebo

---

<sup>15</sup> bod 58. prílohy č. 4 k zákonu č. 455/1991 Sb. Zákon o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)

<sup>16</sup> Zákon č. 455/1991 Sb. o živnostenském podnikání v znení neskorších predpisov (živnostenský zákon)

<sup>17</sup> Návrh vecného zámeru zákona o poskytovaní služieb realitných sprostredkovateľov, Ministerstvo místního rozvoje ČR, [www.mmr.cz](http://www.mmr.cz).

<sup>18</sup> Príloha 2 Návrhu zákona o realitním zprostředkování a o změně souvisejících zákonů (zákon o realitním zprostředkování)

<sup>19</sup> Ministerstvo místního rozvoje ČR, Návrh věcného záměru zákona o realitním zprostředkování včetně závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a zprávy hodnocení korupčních rizik (CIA), zdroj: [www.mmr.cz](http://www.mmr.cz).

<sup>20</sup> Príloha 5 Seznam živností, jejichž výkon je podnikatel povinen zajistit pouze fyzickými osobami splňujícími odbornou způsobilost

- c) profesní kvalifikace pro činnost realitního zprostředkovatele podle zákona o uznávání výsledků dalšího vzdělávání, nebo
- d) doklad o tříleté praxi v oboru v nezávislém postavení (§ 420 občanského zákoníku) nebo v pracovněprávním vztahu, nebo
- e) doklad o uznání odborné kvalifikace podle zvláštního právního předpisu.<sup>21</sup>

Navrhovaná právní úprava má predísť stavu, ktorý je častým na Slovensku, kedy jedinou osobou spĺňajúcou podmienky odbornej spôsobilosti v realitnej kancelárii je zodpovedný zástupca. Ďalšie osoby, t.j. realitní makléri, ktorí v mene realitnej kancelárie často realitnú činnosť, alebo niektoré jej súčasti vykonávajú, túto odbornú spôsobilosť nemajú.

Druhým aspektom, v ktorom sa navrhovaný zákon v pozitívnom zmysle odlišuje od právnej úpravy platnej na Slovensku je možnosť preukázať odbornú spôsobilosť získaním profesnej kvalifikácie. Profesné kvalifikácie sú výsledkom dlhodobej snahy Európskej únie o zjednodušenie uznávania kvalifikácií medzi jej členskými štátmi. Kvalifikácie sú formálnym výsledkom procesu hodnotenia a potvrdenia príslušným orgánom a obyčajne majú podobu dokumentov, ako sú napríklad osvedčenia alebo diplomy. Sú dôkazom toho, že daná osoba dosiahla výsledky vzdelávania podľa stanovených noriem. Tieto výsledky vzdelávania je možné dosiahnuť rôznymi vzdelávacími spôsobmi vo formálnom (systém základných, stredných vysokých škôl), ale aj neformálnom (mimoškolské vzdelávanie) vzdelávacom procese. Odporúčaním Európskeho parlamentu a Rady z 23. apríla 2008 o vytvorení európskeho kvalifikačného rámca pre celoživotné vzdelávanie<sup>22</sup> sa vytvoril spoločný Európsky kvalifikačný rámec (EKR) pozostávajúci z ôsmich úrovní kvalifikácií vyjadrených vo forme výsledkov vzdelávania so zvyšujúcimi sa úrovňami odbornej spôsobilosti, pričom jednotlivé členské krajiny Európskej únie na tento rámec nadväzujú vlastnými Národnými kvalifikačnými rámcami. Účelom európskeho kvalifikačného rámca pre celoživotné vzdelávanie (EKR) bolo zvýšiť transparentnosť, porovnateľnosť a prenosnosť kvalifikácií občanov.

Slovenská republika prostredníctvom Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR v decembri 2017 prijala Slovenský kvalifikačný rámec (SKKR)<sup>23</sup> a Národnú sústavu kvalifikácií SR v zmysle odporúčania Európskeho parlamentu a Rady z 23. apríla 2008 o vytvorení Európskeho kvalifikačného rámca (EKR) pre celoživotné vzdelávanie. Národná sústava kvalifikácií zjednocuje nároky na jednotlivé kvalifikácie a popisuje rôzne cesty ich získavania – prostredníctvom formálneho vzdelávania v škole, neformálneho vzdelávania v rámci systému celoživotného vzdelávania. Súčasťou Národnej sústavy kvalifikácií SR sú kartotéka kvalifikácií pre jednotlivé kvalifikácie (povolania), obsahujúce kvalifikačný štandard (vedomosti, zručnosti, kompetencie), ktoré by mala osoba vykonávajúca toto povolanie spĺňať, hodnotiaci štandard (požiadavky na úspešné absolvovanie skúšky) a určenie inštitúcie, ktoré je oprávnená skúšky uskutočňovať. Hoci kartotéka kvalifikácií obsahuje aj kartu s označením „Realitný makléř“<sup>24</sup>, v súčasnej právnej úprave nie je možné, aby osoba s vedomosťami a praktickými skúsenosťami získanými neformálnym spôsobom, preukázala svoju kvalifikáciu zložením skúšky pred akreditovanou inštitúciou<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Príloha 5 Návrhu zákona o realitním zprostředkování a o změně souvisejících zákonů (zákon o realitním zprostředkování)

<sup>22</sup> ODPOŘUCANIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY z 23. apríla 2008 o vytvorení európskeho kvalifikačného rámca pre celoživotné vzdelávanie (2008/C 111/01)

<sup>23</sup> V minulosti dochádzalo k problémom, keďže kvalifikácia získaná v jednej krajine často vyžadovala odlišné štandardy ako kvalifikácia na rovnakú pozíciu v inej krajine. Vznikala tak bariéra pri zamestnávaní kvalifikovanej pracovnej sily za hranicami. Slovenský kvalifikačný rámec má osem úrovní, pričom na každej z nich popisuje požadované vedomosti, zručnosti a kompetencie zamestnanca. Týchto osem úrovní je potom previazaných s jednotlivými kvalifikáciami z Národnej sústavy kvalifikácií.

<sup>24</sup> dostupné na: <https://www.kvalifikacie.sk/karta-kvalifikacie/1585>

<sup>25</sup> § 17 a § 18 Zákona č. 568/2009 Z. z. o celoživotnom vzdelávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,

## 5 ZÁVER

Prax ukazuje, že súčasné požiadavky na odbornú spôsobilosť realitných sprostredkovateľov sú nedostatočné. K uvedenému záveru dospel aj prieskum Realitnej únie Slovenskej republiky<sup>26</sup>, podľa ktorého až 75,70% opýtaných považovalo za problém realitného trhu nízku odbornosť realitných sprostredkovateľov. Výsledok prieskumu nie je prekvapivý, vzhľadom na to, že požiadavky na odbornú spôsobilosť sú stanovené prísne formalisticky, bez skúmania reálnych vedomostí a schopností realitných sprostredkovateľov.

Podľa môjho názoru, k zvýšeniu odbornej spôsobilosti realitných sprostredkovateľov, a tým aj k zvýšeniu kvality realitných služieb môže pomôcť len legislatívna zmena vo forme novelizácie prílohy živnostenského zákona alebo prijatie komplexného riešenia v podobe lex specialis pre realitných sprostredkovateľov.

Súčasná spoločnosť založená na vzdelanostnej ekonomike vyžaduje od každého povolania špecializované vedomosti alebo schopnosti, preto by realitné sprostredkovanie nemalo byť výnimkou. Inšpiráciou pre realitný trh môže byť príbuzný odbor, a to finančné sprostredkovanie, kde finanční sprostredkovatelia sú povinní vykonať odbornú skúšku a absolvovať osobitné finančné vzdelávanie<sup>27</sup>. Ak porovnáme realitných sprostredkovateľov s finančnými sprostredkovateľmi, ktorí pracujú s násobne menšími finančnými prostriedkami klientov, je zarážajúce, že ešte ani v dnešnej dobe právne predpisy od realitných sprostredkovateľov nevyžadujú špecializované vedomosti z oblasti realitného trhu. Nevyhnutnou sa preto zdá potreba zavedenia špecializovaných skúšok pre realitných sprostredkovateľov na preukázanie vedomostí z oblasti realitného trhu. Nahradenie formálneho preukázovania všeobecných dokladov o vzdelaní bude podľa môjho názoru nielen na prospech zvyšovania kvality realitných sprostredkovateľov, ale takáto zmena bude v súlade so základnými princípmi na ktorých je založená Európska únia, najmä v súlade s princípom voľného pohybu pracovných síl.

### POUŽITÉ ZDROJE:

MINISTERSTVO MIESTNEHO ROZVOJA ČESKEJ REPUBLIKY: Návrh věcného záměru zákona o poskytování služeb realitních zprostředkovatelů. Dostupné na internete:

<https://www.mmr.cz/getmedia/ae9c13a7-cff1-418d-a480-ad9415dfe4ac/Legislativni-uprava-realitni-cinnosti-v-Evrope.pdf>

ÚRAD VLÁDY ČESKEJ REPUBLIKY: Návrh zákona o realitním zprostředkování a o změně souvisejících zákonů (zákon o realitním zprostředkování). Dostupné na internete:

<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA99EGASI>

ÚRAD VLÁDY ČESKEJ REPUBLIKY: Důvodová zpráva k návrhu zákona o realitním zprostředkování a o změně souvisejících zákonů (zákon o realitním zprostředkování). Dostupné na internete: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA99EGASI>

EURÓPSKA KOMISIA: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brusel, COM(2016) 820 final, 2017. Dostupné na internete: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20505/attachments/2/translations/en/renditions/native>

PLAVEC, M.: Regulácia realitnej činnosti z pohľadu Európskej komisie. In: Zborník príspevkov z III. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie Banskobystrické zámocké dni práva usporiadanej Právnickou fakultou Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. vyd. Banská Bystrica: Belianum, 2018. s. 291, ISBN 978-80-557-1405-9

---

<sup>26</sup> Prieskum „Zmena legislatívy na úseku podnikania s realitami“ uskutočnený v roku 2014 Realitnou úniou Slovenskej republiky, viac na [www.realitnaunia.sk](http://www.realitnaunia.sk)

<sup>27</sup> §21 a nasl. zákona č. 186/2009 Z. z. o finančnom sprostredkovaní a finančnom poradenstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Mojmír Plavec

plavec@lex.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra finančného práva

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

# KOMPARÁCIA PRÁVNEJ ÚPRAVY PEER TO PEER LENDINGU V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A VEĽKEJ BRITÁNII<sup>1</sup>

Simona Heseková

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** Collective lending or peer to peer lending, as one of the types of crowdfunding, represents an attractive alternative to classic loans. Due to increasing attractiveness, peer to peer lending imposes new requirements on legislation, both in terms of financial consumer protection and in terms of the need to regulate the activity itself. The article deals with the issue of legislation concerning regulation of peer to peer lending in the conditions of the Slovak Republic and Great Britain.

**Abstrakt:** Činnosť kolektívneho požičiavania alebo peer to peer lending, ako jeden z druhov crowdfundingu, predstavuje čoraz atraktívnejšiu alternatívu financovania ku klasickému čerpaniu úverov. Zároveň tento druh činnosti kladie nové požiadavky na legislatívu, a to tak z pohľadu ochrany finančného spotrebiteľa, ako aj z pohľadu potreby regulácie samotnej činnosti. Článok sa zaoberá problematikou legislatívneho zakotvenia činnosti peer to peer lending v podmienkach Slovenskej republiky a Spojeného kráľovstva, pričom danú problematiku hodnotí aj z pohľadu práva Európskej únie.

**Key words:** crowdfunding, peer to peer lending, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, consumer credit, housing loan, consumer

**Kľúčové slová:** crowdfunding, peer to peer lending, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, spotrebiteľský úver, úver na bývanie, spotrebiteľ

## 1 ÚVOD

Peer to peer lending alebo aj kolektívne požičiavanie zaznamenáva rastúcu popularitu a stáva sa čoraz reálnejšou alternatívou poskytovania úverov bankami či inými veriteľmi disponujúcimi povolením na tento druh činnosti. Pokým poskytovanie úverov spotrebiteľom je do veľkej miery upravené legislatívou tak na európskej úrovni, ako aj úrovni jednotlivých národných legislatív, v oblasti poskytovania pôžičiek formou peer to peer lendingu absentuje spoločná legislatíva stanovujúca podmienky pre veriteľov, dlžníkov a platformy sprostredkujúce peer to peer lending.<sup>2</sup>

Spolu s rastúcim objemom poskytnutých finančných prostriedkov prostredníctvom peer to peer lendingu, ako aj s jeho schopnosťou prispôsobiť ponúkané produkty potrebám trhu, sa do popredia dostáva otázka potreby regulácie peer to peer lendingu a to najmä v dvoch rovinách i) či je vôbec potrebné regulovať peer to peer lending a ii) do akej miery je regulácia žiaduca. V tejto súvislosti sa vynára aj otázka či je vhodné pristúpiť k regulácií založenej na pravidlách, alebo regulácií založenej na princípoch.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Článok bol spracovaný ako výstup v rámci riešenia projektu VEGA 1/0581/18 s názvom „Daňový únik a vyhýbanie sa daňovej povinnosti a informatizácia verejnej správy.“

<sup>2</sup> Na účely daného článku budeme operovať s pojmom poskytovanie pôžičiek, nakoľko v podmienkach Slovenskej republiky platformy peer to peer lendingu sprostredkujú pôžičky podľa Občianskeho zákonníka

<sup>3</sup> ČUNDERLÍK, Ľ. a kol. Právo finančného trhu. s.27.

Peer to peer lending predstavuje jeden z druhov crowdfundingu, ktorý vo svojej podstate umožňuje osobám zhromaždiť finančné prostriedky od veľkého množstva investorov prostredníctvom online platformiem. Crowdfunding alebo aj kolektívne financovanie tak zastrešuje viacero druhov alternatívneho financovania. Jedným zo špecifických aspektov alternatívneho financovania je spojenie inovácií v oblasti nových obchodných modelov a technológií, čo je typické aj pre peer to peer lending.<sup>4</sup> Návrh legálnej definície crowdfundingu sa prvýkrát objavuje v návrhu nariadenia Európskeho Parlamentu a rady o európskych poskytovateľoch služieb kolektívneho financovania (ECSP) pre podnikanie zverejneného Európskou komisiou v marci 2018.<sup>5</sup> V rámci tejto definície sa stretávame aj s vymedzením peer to peer lendingu ako činnosti uľahčenia poskytovania úverov. Takéto vymedzenie peer to peer lendingu reflektuje samotnú podstatu tejto činnosti, ktorá spočíva v sprostredkovaní pôžičiek medzi investorom a viacerými dlžníkmi. Peer to peer lending je založený na myšlienke, že dlžník si namiesto požičania finančných prostriedkov z jedného zdroja, teda od jedného veriteľa, požičia finančné prostriedky od väčšieho množstva jednotlivcov-investorov (veriteľov). Sprostredkovanie vzťahu dlžníka a investora je zabezpečené prostredníctvom internetovej platformy. V rámci peer to peer pôžičiek tak pôsobia tri subjekty a to dlžník, investori, ktorí sú ochotní poskytnúť finančné prostriedky dlžníkovi a internetová platforma, ktorá umožňuje stretnutie dlžníka a investora. Peer to peer pôžičky, ako to vyplýva aj z názvu, sú založené na myšlienke požičiavania si finančných prostriedkov medzi dlžníkom a investorom- veriteľom, ktorí sú v postavení „rovný s rovným“. Z takého vzťahu je vylúčená banka, alebo iný nebankový subjekt poskytujúci úvery, čo má zabezpečiť výhody pre obe zúčastnené strany. Medzi hlavné výhody peer to peer lendingu môžeme zaradiť:

- lepšie úrokové sadzby pre dlžníkov a nižšie poplatky pre veriteľov
- poskytnutie úverov dlžníkom, ktorí nespĺňajú kritéria stanovené legislatívou
- predstava, že pôžička poskytnutá prostredníctvom peer to peer lendingu je zodpovednejšia a má väčšiu sociálnu hodnotu ako bežné bankovníctvo
- technické inovácie zlepšujúce kvalitu a rýchlosť poskytovania služieb dlžníkom i veriteľom.<sup>6</sup>

Rýchla adaptácia peer to peer lendingu na potreby finančného trhu v úzkej korelácii so sprísňujúcou sa legislatívou zameranou na ochranu finančného spotrebiteľa pri čerpaní úverov a zvyšujúcu sa preúverovanosť domácností, mala za následok posun v legislatívnych krokoch smerujúcich k regulácii tejto činnosti. Sprísňujúca sa legislatíva zameraná na reguláciu peer to peer lendingu je v súčasnej dobe aktuálna najmä v Spojenom kráľovstve Veľkej Británie a Severného Írska (ďalej len „Spojené kráľovstvo“), ktoré v porovnaní s Európskou úniou podniklo viaceré kroky na sprísnenie už existujúcej regulácie peer to peer lendingu s dôrazom na ochranu investora.

## **2 PEER TO PEER LENDING V LEGISLATÍVE SPOJENÉHO KRÁĽOVSTVA**

V Spojenom kráľovstve v súčasnosti podliehajú regulácii dva druhy crowdfundingu a to investičný crowdfunding, teda investičné crowdfundingové platformy, v rámci ktorých investori môžu priamo investovať do podnikov nákupom investícií, ako sú akcie alebo dlhopisy a peer to peer lending, v rámci ktorého požičiavajú finančné prostriedky investori fyzickým osobám alebo podnikateľom. Oba druhy crowdfundingu podliehajú regulácii, ktorú zastrešuje Úrad pre dohľad nad finančným trhom (Financial Conduct Authority, FCA). Mieru regulácie peer to peer lendingu v Spojenom kráľovstve do značnej miery ovplyvnil samotný charakter peer to peer lendingu, najmä z pohľadu jeho schopnosti dynamicky sa prispôbovať potrebám finančného trhu.

Pred rokom 2014 boli peer to peer platformy licencované Úradom pre obchodovanie (Office of Fair Trading (OFT)) ako subjekty, ktoré vykonávajú činnosti spojené so správou dlhov. V roku

<sup>4</sup> WARDROP, R. Moving Mainstream. The European Alternative Finance Benchmarking Report. s 10.

<sup>5</sup> Pozri čl.3 Návrhu nariadenia Európskeho Parlamentu a rady o európskych poskytovateľoch služieb kolektívneho financovania (ECSP) pre podnikanie. Dostupné na [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0ea638be-22cb-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0ea638be-22cb-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>6</sup>MILNE, A., PARBOTEEAH, P. The business models and economics of peer-to-peer lending. s. 4.

2014 nastal presun kompetencie nad reguláciou peer to peer lendingu z Úradu pre obchodovanie na Úrad pre dohľad nad finančným trhom a zároveň 1. apríla 2014 vstúpila do platnosti regulácia novej činnosti definovanej ako "Prevádzka elektronických systémov v súvislosti s poskytovaním úverov", ktorá bola včlenená do článku 36H Zákona o finančných službách a trhoch z roku 2000 (the Financial Service and Market Act 2000). Táto činnosť bola špeciálne legislatívne navrhnutá práve pre potreby dynamicky sa vyvíjajúcej siete peer to peer platforiem. Na lepšie pochopenie historického vývoja samotnej regulácie peer to peer lendingu je potrebné si uvedomiť, že inštitucionálna zložka finančného trhu v Spojenom kráľovstve je založená na princípe autorizácie subjektu na výkon tzv. regulovaných činností. Regulácia peer to peer lendingu prešla od roku 2014 viacerými zmenami v snahe zabezpečiť väčšiu flexibilitu pre platformy, pričom podľa vyjadrení regulátora bolo hlavným cieľom zachovať špecifickosť tejto činnosti ako alternatívneho spôsobu financovania, tak pre jednotlivcov ako aj podnikateľov.<sup>7</sup>

V roku 2016 Úrad pre dohľad nad finančným trhom začal komplexnú revíziu regulácie peer to peer lendingu. Na základe vykonanej analýzy Úrad pre dohľad nad finančným trhom konštatoval, že sektor peer to peer lendingu sa vyvinul na komplexný systém, v rámci ktorého pôsobia rôzne podnikateľské modely, ktoré v čoraz väčšej miere preberajú rozhodovaciu úlohu v mene investora. Zároveň identifikoval najväčšie nedostatky súčasnej regulácie v previazaní na meniaci sa charakter peer to peer lendingu. Za najväčšie nedostatky súčasnej regulácie peer to peer lendingu Úrad pre dohľad nad finančným trhom považuje výskyt nekalých obchodných praktík najmä v súvislosti s poskytovaním informácií klientom, štruktúru poplatkov, ich výšku, proces administrácie zmlúv a uchovávanie údajov. Významným negatívnym aspektom súčasnej regulácie je aj absencia ustanovení upravujúcich proces likvidácie spoločností prevádzkujúcich platformy. Charakteristickou črtou meniacej sa regulácie v Spojenom kráľovstve je snaha o zvýšenú ochranu investora a to najmä v dôsledku čoraz aktívnejšej úlohy peer to peer platforiem, ktoré na seba sčasti preberajú rozhodovanie v mene investora a tým do veľkej miery ovplyvňujú investičné riziko, ktoré znáša. Niektoré platformy napríklad nielen uľahčujú poskytovanie úverov, ale aktívne usporadúvajú štruktúru pôžičiek, ktoré sú ponúkané investorom, aby dosiahli cieľovú mieru návratnosti. Výsledkom toho je, že ich ponuka sa líši v závislosti od investora v priamej súvislosti so stanovenými sadzbami.<sup>8</sup> Tieto platformy tak poskytujú finančné služby, ktoré často vyžadujú sofistikované riadenie rizík. Daná adaptácia potrebám finančného trhu, respektíve preferenciám investorov, viedla k otázke, či sa nevytráca základná myšlienka peer to peer platforiem založená na princípe „rovný s rovným“ a zároveň sa vynára otázka potreby regulácie daných platforiem z pohľadu zabezpečenia adekvátnej odbornosti na určenie investičnej stratégie pre investorov. Snaha o vyváženú vzrastajúcu úlohu platforiem vo vzťahu k investorovi spočíva aj v stanovení podmienok na vstup investorov na trh peer to peer lendingových platforiem. Podporný argument zo strany Úradu pre dohľad nad finančným trhom spočíva aj v samotnom charaktere peer to peer lendingu, ktorý je založený na tom, že dlžník financuje svoju pôžičku prostredníctvom viacerých investorov a teda investor uzatvára viacero individuálnych zmlúv s dlžníkmi. Tým sa stáva nereálnou, alebo ťažko zrealizovateľnou samotná správa zmlúv investorom, ktorý je priamo závislý od peer to peer platformy. Najmä obmedzenia vstupu investorov do peer to peer investovania vyvolali vlnu kritiky tak zo strany samotných investorov, ako aj platforiem prevádzkujúcich peer to peer lending. Združenie peer to peer platforiem vo svojom stanovisku k navrhovanej úprave konštatuje, že vníma problematiku rizika investorov vstupujúcich na trh, ale riešenie vidí najmä v lepšej informovanosti investorov o investičnom riziku.<sup>9</sup>

Zmeny v regulácii peer to peer platforiem sú tak vo svojej podstate adresované najmä na zabezpečenie cieľa, ktorý spočíva v ochrane investora. Už v štúdií v roku 2015 Wardrop poukázal na skutočnosť, že alternatívne financovanie, ktoré zahŕňa aj peer to peer lending so sebou prináša viaceré investičné riziká a je potrebné, aby investori daným rizikám a povahe produktov rozumeli.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY. Loan-based ('peer-to-peer') and investment-based crowdfunding platforms. s. 11.

<sup>8</sup> Tzv. ponuka automatických investičných portfólií

<sup>9</sup> PEER TO PEER FINANCE ASSOCIATION. Loan-based ('peer-to-peer') and investment-based crowdfunding platforms. s.2.

<sup>10</sup> WARDROP, R. Moving Mainstream. The European Alternative Finance Benchmarking Report. s 10.

Vývin peer to peer lendingu len podporil potrebu ochrany investora najmä vzhľadom na povahu investorov participujúcich na peer to peer lendingu.

Stanovené ciele, ktoré sledujú zmeny v regulácií prioritne vo vzťahu k investorovi spočívajú:

- v povinnosti poskytnúť stanovený minimálny rozsah informácií investorom
- v prípade ak platforma deklaruje cieľovú mieru návratnosti, je potrebné, aby bola cieľová miera dosiahnuteľná a aby investori pochopili a boli primerane ohodnotení za podstúpené riziká
- v prípade, že peer to peer platformy oceňujú úvery alebo si vyberajú úvery v mene investorov v rámci investičnej stratégie, platforma musí mať dobré vedomosti o kreditnom riziku.

Tieto požiadavky sa v rámci navrhovanej regulácie pretavili do presnejšieho vymedzenia povinností, ktoré musia platformy spĺňať v oblasti postupov hodnotenia kreditného rizika, riadenia rizík a postupov reálneho oceňovania. V rámci hodnotenia kreditného rizika musia platformy zabezpečiť procesy súvisiace so získavaním dostatočného množstva informácií o dlžníkovi, ktoré majú tvoriť hodnotný základ pre posúdenie kreditného rizika, vytvoriť a dodržiavať systém kategorizácie dlžníkov podľa kreditného rizika, pričom úroky odrážajú kreditné riziko dlžníka. V nadväznosti na dané zmeny sa vyžaduje od platforiem, aby do ich štruktúry boli zahrnuté osoby zodpovedajúce za nezávislé riadenie rizík, vnútorného auditu a compliance.<sup>11</sup> Osoby zodpovedné za riadenie rizík musia spĺňať požiadavky v zmysle „The Senior Managers and Certification Regime (SM&CR)“, teda požiadaviek špecificky nastavených pre osoby zastávajúce legislatívou určené pozície.<sup>12</sup>

Jednou z najdiskutovanejších oblastí novo navrhovanej regulácie peer to peer lendingu bolo podmienenie možnosti investorov, ktorí sú spotrebiteľmi, investovať v rámci peer to peer lendingu. Už v konzultačnom materiály Úrad pre dohľad nad finančným trhom stanovil ako jeden z hlavných cieľov úpravu regulácie tak, aby do dohôd peer to peer lendingu mohli vstupovať iba tí investori, ktorí sú schopní porozumieť rizikám a znášať ich následky. Stanovenie tohto cieľu podporuje aj skutočnosť, že investovanie v rámci peer to peer lendingu nespadá pod ochranu Systému kompenzácií pre finančné služby.<sup>13</sup> Jednou z hlavných zmien je zavedenie paušálneho stropu, ktorý predstavuje možnosť investovať iba 10% z čistých aktív investora a to pre všetky kategórie retailových klientov/investorov. Negatívne ohlasy sa odvolávali najmä na narušenie samotného charakteru peer to peer lendingu, narušenie súkromia investorov spočívajúceho v sprostredkovaní informácií o výške ich aktív a obmedzenia práv investora slobodne sa rozhodovať o svojich investíciách.<sup>14</sup> Napriek kritike 10% strop zostal aktuálny aj po konzultácií pripravovaných zmien. Úrad pre dohľad nad finančným trhom prízvukuje, že dané opatrenie je zamerané najmä na ochranu nových investorov, ktorí nespádajú do kategórie sofistikovaných investorov. Rovnako, nová regulácia zahŕňa podrobné pravidlá zamerané na kategorizáciu investorov, posúdenie primeranosti vo vzťahu k investorom, rozsah a charakter informácií, ktoré musia byť investorom poskytnuté a aj možnosti, kedy sa na investora nemusia aplikovať pravidlo 10% stropu investícií.<sup>15</sup>

Ďalšie významné zmeny spočívajú v ustanovení presných pravidiel pre prípad, že spoločnosť prevádzkujúca platformy peer to peer lending ukončí svoju činnosť. Pokým otázka obmedzenia vstupu investorov do peer to peer lendingu vyvolala pomerne búrlivú diskusiu, potreba úpravy pravidiel týkajúcich sa ukončenia činnosti týchto spoločností sa stretla so všeobecným súhlasom. Potrebu úpravy pravidiel zániku a likvidácie týchto spoločností zdôrazňuje najmä nevyhnutnosť vyriešiť otázku právneho nástupcu zodpovedajúceho za administráciu už existujúcich zmlúv. Podstata peer to peer lendingu založená na myšlienke, že investor môže investovať do väčšieho počtu pôžičiek a jedna pôžička môže byť financovaná veľkým množstvom investorov prakticky

<sup>11</sup> Ide o podobné povinnosti ako majú napr.úverové inštitúcie, napr. povinnosti podľa zákona č. 483/2001 Z.z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov

<sup>12</sup> The Senior Managers and Certification Regime (SM&CR) nahradil v roku 2016 the Approved Persons Regime (APR)

<sup>13</sup> Financial Services Compensation Scheme (FSCS)

<sup>14</sup> PEER TO PEER FINANCE ASSOCIATION. Loan-based ('peer-to-peer') and investment-based crowdfunding platforms. s.2 a nasl.

<sup>15</sup> Pravidlá umožňujú takýmto investorom preklasifikovať sa na sofistikovaných investorov (odstránenie investičného limitu 10%), ak v posledných dvoch rokoch uskutočnili dve alebo viac investícií do P2P.



znemožňuje reálnu administráciu zmlúv zo strany investora, ako aj dlžníka pre prípad, že spoločnosť prevádzkujúca peer to peer platformu ukončí svoju činnosť. Napriek tomu, že zmluvné strany sú investor a dlžník, úloha spoločnosti prevádzkujúcej peer to peer platformu je pre tieto zmluvné vzťahy ťažko nahraditeľná, ak vôbec, a to najmä ak sú strany zastúpené v zmluvnom vzťahu samotnou spoločnosťou. V danom kontexte sa potreba stanovenia presných pravidiel vzťahujúcich sa na zánik spoločností najmä s dôrazom sa vyriešenie otázky právneho nástupcu javí ako nevyhnutná a poskytuje dobrý precedens aj pre legislatívu Európskej únie.

### **3 PEER TO PEER LENDING V PRÁVE EURÓPSKEJ ÚNIE A V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

Dynamický rozvoj crowdfundingu mal priamy vplyv na zmeny v chápaní potreby regulácie týchto činností aj na úrovni Európskej únie. Od roku 2014 prebiehali rokovania na úrovni Európskej únie k potrebe regulácie crowdfundingu.<sup>16</sup> Pôvodne z pohľadu Európskej únie nerezonovala potreba regulácie crowdfundingových aktivít, čo deklarovala aj Komisia v pracovnom dokumente uverejnenom v máji 2016<sup>17</sup>. Nárast atraktivity crowdfundingových činností a s tým spojená existencia prekážok cezhraničnej činnosti a rozvoja vnútorného trhu smerovali k prehodnoteniu stanoviska zo strany Európskej únie a vyústili v návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o európskych poskytovateľoch služieb kolektívneho financovania (ECSP) pre podnikanie (ďalej len „návrh nariadenia“). Návrh nariadenia bol prezentovaný Európskou komisiou v marci 2018 a priamo reagoval na problémy spojené s absenciou legislatívy v tejto oblasti, ktorá okrem iného sťažovala poskytovanie služieb crowdfundingu na cezhraničnej báze kvôli existencii rôznorodnej národnej legislatívy.<sup>18</sup>

V návrhu nariadenia sa po prvý krát stretávame s návrhom legálnej definície crowdfundingu, teda služby kolektívneho financovania, pod ktorou návrh nariadenia rozumie spárovanie záujmu investorov a vlastníkov projektov o podnikateľské financovanie prostredníctvom využívania platformy kolektívneho financovania, ktorá pozostáva z ktorejkoľvek z týchto činností:

- i) uľahčenie poskytovania úverov;
- ii) umiestnenie bez pevného záväzku uvedené v bode 7 oddielu A prílohy I k smernici 2014/65/EÚ v súvislosti s prevoditeľnými cennými papiermi vydanými vlastníkmi projektov a prijímanie a postupovanie pokynov klientov uvedené v bode 1 oddielu A prílohy I k smernici 2014/65 v súvislosti s uvedenými prevoditeľnými cennými papiermi;<sup>19</sup>

Definícia služieb kolektívneho financovania zároveň obsahuje aj definíciu samotného peer to peer lendingu ako činnosti uľahčenia poskytovania úverov.<sup>20</sup> Návrh nariadenia okrajovo vymedzuje aj obsahovú náplň peer to peer lendingu, ktoré zahŕňa služby ako je predkladanie ponúk kolektívneho financovania klientom alebo hodnotenie úverovej schopnosti vlastníkov projektu. Tieto činnosti by mali podľa návrhu nariadenia vytvoriť priestor pre rôzne obchodné modely, čo by umožnilo uzatvorenie dohody o úvere prostredníctvom platformy kolektívneho financovania medzi jedným alebo viacerými klientmi a jedným alebo viacerými vlastníkmi projektu. Napriek tomu, že návrh nariadenia predstavuje významný krok vpred v rámci regulácie crowdfundingu, z jeho

<sup>16</sup> Bližšie aj Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov „Uvoľnenie potenciálu kolektívneho financovania v Európskej únii“, COM(2014) 172 final, 27.3.2014.

<sup>17</sup> EUROPEAN COMMISSION: Crowdfunding in the EU Capital Markets Union.

<sup>18</sup> Crowdfunding je v európskych dokumentoch často prekladaný aj ako kolektívne investovanie. Tento preklad však úplne nevystihuje obsahový význam crowdfundingu a ani nezohľadňuje existenciu legálnej definície kolektívneho investovania platnej pre právny poriadok Slovenskej republiky podľa zákona č. 203/2011 Z.z. o kolektívnom investovaní, ktorá je významovo užšia. Bližšie ŠALAYOVA, S., MAZUR., J.: Crowdfunding. In Biatic. 2017, č. 5.

<sup>19</sup> „vlastník projektu“ je každá osoba, ktorá chce financovať svoj projekt kolektívneho financovania prostredníctvom platformy kolektívneho financovania; „investor“ je každá osoba, ktorá prostredníctvom platformy kolektívneho financovania poskytuje úvery alebo nadobúda prevoditeľné cenné papiere;

<sup>20</sup> Explanatory memorandum on European Union legislation, 7049/18, COM (2018)113 Final and 7048/18 COM (2018) Final. s.1.

pôsobnosti sú vylúčené služby kolektívneho financovania vo vzťahu k poskytovaniu úverov spotrebiteľom v zmysle vymedzenia uvedeného v článku 3 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/48/ES.<sup>21</sup> Platformy, ktoré sprostredkujú poskytovanie úverov spotrebiteľom preto nespádajú pod regulačný rámec návrhu nariadenia.

Napriek tomu, že činnosť peer to peer lendingu v rámci ktorej sa sprostredkujú úvery spotrebiteľom je vylúčená z návrhu nariadenia za zmienku určite stoja niektoré otázky, ktorými sa návrh nariadenia zaoberá, a to najmä z pohľadu komparácie s právnou úpravou Spojeného kráľovstva. Medzi tieto oblasti patrí napríklad problematika postavenia investora a miera jeho ochrany v rámci crowdfundingu. Jedným z dôvodov na prijatie návrhu nariadenia bolo umožniť investorom vykonávať cezhraničné činnosti, čomu bránila nedostatočná dôvera v crowdfundingové platformy v dôsledku fragmentovaných regulačných rámcov vzťahujúcich sa na poskytovanie služieb. Samotná ochrana investora už počas pripomienkovania návrhu nariadenia prešla významnými zmenami. Jednou zo zásadných zmien je diferenciacia investorov na sofistikovaných a nesofistikovaných investorov<sup>22</sup> a zakotvenie miery ich ochrany.<sup>23</sup>

Činnosť peer to peer lendingu, v rámci ktorej je dlžník fyzickou osobou- spotrebiteľom zostáva naďalej oblasťou s absentujúcou legislatívou, ktorá by podrobnejšie upravovala vzťahy medzi subjektmi. Rovnaká situácia je charakteristická aj pre právny poriadok Slovenskej republiky. Vzťahy vznikajúce v rámci peer to peer lendingu a pôsobnosť subjektu prevádzkujúceho peer to peer platformy nespádajú pod regulačný rámec a nepodlieha ani dohľadu zo strany Národnej banky Slovenska. Vzťah medzi dlžníkom a investorom na jednej strane a platformou prevádzkujúcou peer to peer lending na strane druhej sa riadia ustanoveniami rámcovej zmluvy, ktorej podmienky determinuje samotný subjekt prevádzkujúci platformu. V rámci daného právneho vzťahu je možné aplikovať všeobecné ustanovenia právnych predpisov zamerané na ochranu spotrebiteľa a to tak na dlžníka, ako aj na investora, nakoľko v rámci rámcovej zmluvy vystupuje dlžník/investor ako fyzická osoba- podnikateľ a prevádzkovateľ portálu, ktorý vykonáva podnikateľskú činnosť. Rámcová zmluva medzi dlžníkom alebo investorom a prevádzkovateľom portálu spadá pod definíciu spotrebiteľskej zmluvy podľa Občianskeho zákonníka ako zmluvy bez ohľadu na právnu formu, ktorú uzatvára dodávateľ so spotrebiteľom, kde ako dodávateľ vystupuje prevádzkovateľ portálu a dlžník alebo investor ako spotrebiteľ. Zmluvu o pôžičke už uzatvára dlžník s investorom, v mene a na účet ktorého väčšinou koná spoločnosť prevádzkujúca peer to peer platformu. Odmenou investora je úrok z pôžičky, ktorý je predmetom zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a podlieha zdaneniu v zmysle jeho ustanovení. Špecifickú právnu ochranu v podobe aplikácií ustanovení zameraných na ochranu finančného spotrebiteľa dlžník ani investor nepoživajú, nakoľko nie je možné aplikovať určujúci znak legálnej definície finančného spotrebiteľa a to že ide o vzťah medzi spotrebiteľom a dohliadaným subjektom.<sup>24</sup>

Pokým zmeny v regulácii v Spojenom kráľovstve sú zamerané prioritne na ochranu investora, v kontexte legislatívnych tendencií na úrovni Európskej únie a v Slovenskej republike sa do popredia dostáva vo väčšom rozsahu otázka potreby legislatívnej úpravy postavenia, práv a povinností dlžníka – spotrebiteľa. Je to spôsobené najmä legislatívnymi zmenami, ktoré sú zamerané na úpravu podmienok čerpania úverov, či už spotrebiteľských alebo úverov na bývanie.

<sup>21</sup>Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/48/ES z 23. apríla 2008 o zmluvách o spotrebiteľskom úvere a o zrušení smernice Rady 87/102/EHS (Ú. v. EÚ L 133, 22.5.2008, s. 66).

<sup>22</sup> Tento preklad bol zvolený z dôvodu nadväznosti na zvolené preklady použité napr. v Bielej knihe o zlepšení rámca jednotného trhu pre investičné fondy, KOM(2006) 686, alebo Návrh SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2003/71/ES o prospekte, ktorý sa zverejňuje pri verejnej ponuke cenných papierov alebo ich prijatí na obchodovanie, a 2004/109/ES o harmonizácii požiadaviek na transparentnosť v súvislosti s informáciami o emitentoch, ktorých cenné papiere sú prijaté na obchodovanie na regulovanom trhu. Daný preklad bol zvolený aj z dôvodu odlišenia od pojmov využívaných v SMERNICI 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 (investors-retail, professional and counterparties).

<sup>24</sup> Medzi dohliadané subjekty patria subjekty vymedzené v §1 ods. 3 zákona č. 747/2004 Z.z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Legislatívne zmeny sprísňujúce podmienky čerpania úverov sú podmienené intenzívnym rastom úverov sektoru domácností a s tým spojeným rastom zadlženosti domácností. Aj keď od konca roka 2018 začali mesačné prírastky úverov na bývanie zaostávať za predchádzajúcimi rokmi, úroveň zadlženosti slovenských domácností zostáva pomerne vysoká.<sup>25</sup> Rastúca zadlženosť je najväčším rizikom pre finančnú stabilitu. Dlhodobý prítomný rast zadlženosti vedie k nárastu zraniteľnosti slovenských domácností nakoľko rastúca zadlženosť domácností zvyšuje ich citlivosť na prípadné zhoršenie makroekonomického vývoja. Negatívny vplyv vysokej zadlženosti súvisí aj s nízkymi úrokovými sadzbami, pomerne dlhou splatnosťou nových úverov a nízkym pomerom finančných aktív a záväzkov, ktorý je charakteristický pre slovenské domácnosti.<sup>26</sup> Vysoká zadlženosť domácností tak predstavovala základný spúšťač pre legislatívne zmeny zamerané na sprísnenie podmienok poskytovania úverov, ktoré sa v podmienkach Slovenskej republiky pretavili nielen do novelizácií zákona o spotrebiteľských úveroch a zákona o úveroch na bývanie, ale najmä do opatrení Národnej banky Slovenska.<sup>27</sup>

Sprísňovanie požiadaviek kladených na bonitu klienta, mieru jeho zadlženosti, pomer zabezpečenia k poskytnutému úveru<sup>28</sup> zúžili okruh potencionálne úspešných žiadateľov o úver, respektíve mali vplyv na hodnotu a počet úverov u žiadateľov. V súvislosti s týmito legislatívnymi tendenciami, ktoré cielene smerujú k zníženiu zadlženosti domácností sa priamo zvyšuje atraktivita a potenciál peer to peer lendingu. Vzhľadom k tomu, že danú činnosť nie je možné subsumovať pod poskytovanie úverov v zmysle zákona o úveroch na bývanie a spotrebiteľských úveroch a subjekt prevádzkujúci peer to peer platformy nie je dohliadaným subjektom, vytvára sa priestor pre flexibilné reagovanie na potreby trhu a zároveň sa vytvára aj priestor pre dlžníkov, ktorí nespĺňajú zákonom požadované kritéria na poskytnutie úveru. Samozrejme, je v záujme samotných platforiem, aby adekvátne nastavili systém overovania bonity dlžníkov, ktorý je zásadný pre fungovanie samotného peer to peer lendingu. Overovanie platobnej schopnosti dlžníkov však nemusí byť komplexné, nakoľko na peer to peer lending sa neviažu zákonné povinnosti týkajúce sa poskytovania a čerpania údajov z elektronického registra údajov.<sup>29</sup> Peer to peer lending tak na jednej strane narúša mechanizmus vytvorený na zníženie zadlženosti domácností, na strane druhej však predstavuje spôsob, ktorý môžu využiť spotrebiteľia, ktorí nenaplnili zákonné podmienky pre poskytnutie úveru bez toho, aby sa uchýlili k nelegálnemu čerpaniu úverov spojených s úžerou.

Snaha o zamedzenie nadmerného zadlženia domácností súvisí aj s ochranou samotných dlžníkov a to najmä z pohľadu predchádzania konsekvenciám nesplatenia úverov. Legislatívnu snahu o ochranu dlžníka môžeme vnímať prierezovo v rámci posledných novelizácií zákona o spotrebiteľských úveroch, zákona o úveroch na bývanie a opatrení vydaných Národnou bankou Slovenska. Ide napríklad o zákaz zohľadňovať pri určovaní limitu pre ukazovateľ schopnosti spotrebiteľa splácať úver zabezpečenie pohľadávky zo zmluvy o úvere. Toto ustanovenie má veľký význam v aplikačnej praxi, nakoľko veritelia sú povinní samostatne zohľadňovať schopnosť spotrebiteľa splácať úver a nespoliehať sa na pravdepodobnosť uspokojenia pohľadávky pri relatívne vysokom zabezpečení. Medzi ďalšie ochranné prvky v legislatíve môžeme zaradiť napríklad možnosť predčasne splatiť úver aj so zákonným obmedzením poplatkov s tým súvisiacich, možnosť odstúpiť od zmluvy, právo na premyslenie pred uzavretím zmluvy o úvere na bývanie a v neposlednom rade aj samotné posudzovanie schopnosti spotrebiteľa splácať úver. Najmä v tejto oblasti však vidíme potrebu zvýšiť finančnú gramotnosť, ktorá by vyvážila absenciu osobnej

<sup>25</sup> NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. Správa o finančnej stabilite. s. 24 a nasl.

<sup>26</sup> KALMAN, J. Hlavné riziká a trendy z pohľadu stability slovenského bankového sektora. s.14 a nasl.

<sup>27</sup> Opatrenie NBS č. 10/2016 z 13. decembra 2016 v znení opatrenia NBS č. 7/2018 z 29. mája 2018, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o posúdení schopnosti spotrebiteľa splácať úver na bývanie, Opatrenie Národnej banky Slovenska z 29. mája 2018, ktorým sa dopĺňa opatrenie Národnej banky Slovenska č. 10/2017, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o posúdení schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver

<sup>28</sup> Výška zabezpečenia však nevstupuje priamo do hodnotenia samotnej schopnosti spotrebiteľa splácať úver

<sup>29</sup> §8 zákona č. 90/2016 Z.z. o úveroch na bývanie a o zmene a doplnení niektorých zákonov, §7 zákona č. 19/2010 Z.z. o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

zodpovednosti dlžníka, ktorá je v čoraz väčšej miere nahradzovaná legislatívnou úpravou a to aj v spojitosti s vplyvom reklám na tendenčnosť dlžníka čerpať úvery.

#### **4 ZÁVER**

Stúpajúci objem finančných prostriedkov prefinancovaných prostredníctvom peer to peer lendingu, ako aj jeho schopnosť rýchlo reagovať na potreby finančného trhu tak na strane dlžníkov, ako aj investorov, spôsobil podstatné zmeny v regulácií tejto činnosti v Spojenom kráľovstve. Pokým spúšťačom pre legislatívne zmeny v Spojenom kráľovstve bola potreba ochrany investora, hlavným podnetom pre potencionálne zmeny v legislatíve Slovenskej republiky bude podľa nášho názoru potreba legislatívne upraviť posudzovanie schopnosti spotrebiteľa splácať pôžičku a včleniť poskytnuté pôžičky peer to peer lendingu do mechanizmu posudzovania platobnej schopnosti spotrebiteľa v súvislosti so snahou o znižovanie nadmernej zadlženosti domácností. Tieto legislatívne úpravy však budú nevyhnutne späť so samotnou otázkou regulácie subjektov sprostredkujúcich peer to peer pôžičky. Medzi významné pozitíva zmien v legislatíve Spojeného kráľovstva, ktoré zároveň môžu byť reálnou inšpiráciou aj pre náš právny poriadok, môžeme zaradiť stanovenie rozsahu poskytovaných informácií tak pre investorov ako aj dlžníkov. Správne nastavenie rozsahu a spôsobu poskytovania informácií dlžníkom môže vytvoriť priestor aj v slovenskej legislatíve pre balans medzi potrebou legislatívne zakotviť posudzovanie bonity klienta a zvýšením finančnej gramotnosti s dôrazom na osobnú zodpovednosť dlžníka. Máme za to, že rámec takto poskytovaných informácií by minimálne mal obsahovať informácie o následkoch nesplatenia pôžičky, s názorným príkladom výpočtu úrokov z omeškania a spôsobmi výkonu zabezpečovacích práv veriteľmi. Ďalšou významnou zmenou v britskej regulácií peer to peer lendingu je povinnosť spoločnosti upraviť administráciu už existujúcich zmlúv medzi dlžníkmi a investormi aj v prípade úpadku, ukončenia činnosti spoločnosti a to prostredníctvom prevzatia tejto činnosti inou spoločnosťou. Táto novozakotvená povinnosť spoločnosti je významná aj pre slovenské podmienky, nakoľko v praxi v samotnej zmluve o pôžičke vystupujú investori len pod menom používateľa uvedenom na peer to peer platforme, pričom ich pravá identita nie je dlžníkovi známa. V ich mene a na ich účet koná vo vzťahu k dlžníkovi spoločnosť prevádzkujúca peer to peer platformu. V prípade úpadku tejto spoločnosti sa preto môže stať reálna administrácia zmlúv medzi dlžníkom a investorov, plnenia z nich vyplývajúce, ako aj prípadné vymáhanie pohľadávky problematickými a to nielen v dôsledku utajenej identity investorov, ale aj s ohľadom na počet pôžičiek na financovaní ktorých investor participuje.

#### **Použitá literatúra:**

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: Explanatory memorandum on European Union legislation, 7049/18, COM (2018)113 Final and 7048/18 COM (2018) Final.

EUROPEAN COMMISSION: Crowdfunding in the EU Capital Markets Union. Brusel: European Commission, 2016. SWD(2016) 154 Final.

ČUNDERLÍK, Ľ. a kol.: Právo finančného trhu. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2017. ISBN 978-80-8168-753-2.

EURÓPSKA KOMISIA: Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov „Uvoľnenie potenciálu kolektívneho financovania v Európskej únii“, COM(2014) 172 final, 27.3.2014.

FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY: Loan-based ('peer-to-peer') and investment-based crowdfunding platforms: Feedback on our post-implementation review and proposed changes to the regulatory framework Consultation Paper. London: FCA, 2018.

KALMAN, J.: Hlavné riziká a trendy z pohľadu stability slovenského bankového sektora. In Biatic. 2018, č. 3.

MILNE, A., PARBOTEEAH, P.: The business models and economics of peer-to-peer lending. Brusel: European Credit Research Institute, 2016. ISBN 978-94-6138-526-0.

NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA: Správa o finančnej stabilite. Máj 2019. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2019. ISBN 1338-6123.

PEER TO PEER FINANCE ASSOCIATION: Loan-based ('peer-to-peer') and investment-based crowdfunding platforms: feedback on post-implementation review and proposed changes to the

regulatory framework. Dostupné na : <https://www.p2pfa.org.uk/wp-content/uploads/2018/10/2018.10.26-P2PFA-submission-to-CP-18.20.pdf>

SALAYOVA, S., MAZUR., J.: Crowdfunding. In Biatic. 2017, č. 5.

WARDROP, R. a kol.: Moving Mainstream. The European Alternative Finance Benchmarking Report. London: University of Cambridge, Wardour Drury House, 2015. Dostupné na [https://www.jbs.cam.ac.uk/fileadmin/user\\_upload/research/centres/alternative-finance/downloads/2015-uk-alternative-finance-benchmarking-report.pdf](https://www.jbs.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/research/centres/alternative-finance/downloads/2015-uk-alternative-finance-benchmarking-report.pdf)

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Simona Heseková, PhD.

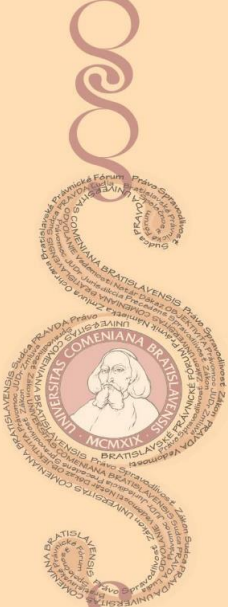
simona.hesekova@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Šafárikovo nám. č. 6

P.O.BOX 313

810 00 Bratislava



**BRATISLAVA LEGAL FORUM**  
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM

**2019**

