



Eva Tomášková, Damian Czudek,
Jiří Valdhans (eds.)

DNY PRÁVA 2018

DAYS OF LAW 2018

Část V.
Interakce práva a ekonomie

Sborník z konference

**MASARYKOVA
UNIVERZITA**

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA
EDITIO SCIENTIA

MUNI
PRESS

MUNI
LAW

DNY PRÁVA 2018 – DAYS OF LAW 2018

Část V. – Interakce práva a ekonomie

Eva Tomášková, Damian Czudek, Jiří Valdhans (eds.)



Masarykova univerzita

Brno 2019

Recenzenti:

Dr Mgr. Damian Czudek, Ph.D.

JUDr. Michal Janovec, Ph.D.

Dr Mgr. Michal Kozieł, Ph.D.

JUDr. Michaela Moždiáková

doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.

Mgr. Jan Neckář, Ph.D.

JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D.

doc. JUDr. Ing. Michal Radvan, Ph.D.

JUDr. Johan Schweigl, Ph.D.

Ing. Eva Tomášková, Ph.D.

JUDr. Dana Šramková, Ph.D., MBA

© 2019 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-9327-0 (online : pdf)

Obsah

Zamyslenie sa nad problémom dvojitého nezdanenia	7
<i>Vladimír Babčák</i>	
Vymezení pojmu veřejné výdaje	49
<i>Richard Bartes</i>	
Zdaňovanie ubytovacích služieb v zdieľanej ekonomike (príklad daňovej regulácie internetovej platformy Airbnb)	60
<i>František Bonk</i>	
Ekonomické aspekty v daňovo-právnych vzťahoch	72
<i>Mária Bujňáková</i>	
Vliv kontrol a auditů EU dotací na veřejné finance	84
<i>Stanislav Bureš</i>	
Legal and Economic Aspects of Cohesion Policy Simplification Measures	95
<i>Romana Bužeková</i>	
Digitalizace finanční správy v České republice	109
<i>Tereza Čejková</i>	
Daňová kultúra na Slovensku (existuje?)	125
<i>Karolína Červená, Karin Cakoci</i>	
Daňová optimalizace prostřednictvím fondu pro kvalifikované investory	137
<i>Pavel Datinský</i>	
Kryptoměny a investiční nástroje: mají něco společného?	147
<i>Martin Hobza</i>	

Euro z pohľadu práva a ekonómie	156
<i>Ladislav Hrabčák</i>	
Blockchains as Taxation Tools	168
<i>Péter Bálint Király</i>	
Postup správce daně před zahájením exekuce ve vztahu k vyrozumění daňového subjektu o existenci nedoplatku	186
<i>Zuzana Marešková</i>	
Ekonomická východiska rozpočtových vztahů a jejich odraz v rozpočtovém právu	199
<i>Hana Marková</i>	
Zpřísnující doporučení ČNB pro poskytování hypotečních úvěrů ...	211
<i>Nikol Nevečeřalová</i>	
Vnímanie nerovnosti príjmov ako jeden z faktorov daňových únikov	223
<i>Cecília Olexová</i>	
<i>Jozef Gajdoš</i>	
<i>Karolína Červená</i>	
Current State of Public Administration in Slovakia (Selected Aspects)	234
<i>Karolína Červená</i>	
<i>Anna Románová</i>	
Tieňová ekonomika ako globálny fenomén s dopadom na národné hospodárstvo	246
<i>Monika Stojáková</i>	

Zamyslenie sa nad problémom dvojitého nezdanenia

Vladimír Babčák

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
v Košiciach, Slovenská republika

Abstract in original language

Autor sa v príspevku zaoberá niektorými teoretickými otázkami týkajúcimi sa vybraných problémov spojených so znižovaním daňových príjmov členských štátov EÚ, zneužívaním daňového práva a zneužívaním daňových systémov členských štátov EÚ i tretích krajín. Samotná hlavná téma príspevku sa týka dvojitého nezdanenia a dôvodov, resp. príčin, prečo k tomu v EÚ dochádza.

V úvodných častiach autor venuje náležitú pozornosť objasneniu podstaty agresívneho daňového plánovania, daňovej optimalizácii, daňovej konkurencii a škodlivej daňovej súťaži. V tomto smere sa zamýšľa nad konaním štátov, ale i daňových subjektov, ktorí sa týchto foriem zneužívania / využívania daňových systémov dopúšťajú. Dvojité nezdanenie chápe autor pritom ako jeden z aspektov agresívneho daňového plánovania (popri dvojitom odpočte).

Tak ako to podčiarkuje autor, je dvojité nezdanenie syndrómom dvojitého zdanenia. Z toho dôvodu je potrebné problém dvojitého nezdanenia chápať a posudzovať v úzkej spojitosti s otázkou dvojitého zdanenia. Vo vzťahu k tomu zohrávajú mimoriadnu úlohu dvojstranné zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia príjmov.

Nasledujúce časti sú už plne zacielené na problém dvojitého nezdanenia, na dôvody, pre ktoré vzniká, aj na možnosti, ako toto nezdanenie eliminovať.

Keywords in original language

Dvojité nezdanenie; agresívne daňové plánovanie; daňová konkurencia.

Abstract

Author deals with some theoretical issues of selected problems of EU member state's tax revenues reducing, abuse of tax law and abuse of tax system

with respect to EU member states and third countries in this article. The main topic of the article is focused on the issue of double non-taxation and the reasons why this happens in the EU.

Author pays an appropriate attention to the clarification of the nature of aggressive tax planning, tax optimizing, tax concurrence and the harmful tax competition in the introductory parts of the article. Author examines the role of state and the actions of taxpayers who commit the abuse of tax systems. The double non-taxation is rather understood as one of aspects of aggressive tax planning (alongside the double deduction).

As emphasized by author, the double non-taxation is the syndrome of double taxation. Both problems should be therefore examined in their mutual connection. With respect to that, the international tax treaties on income taxation play a major role.

Following parts are fully aimed on the issue of double non-taxation, its reasons, as well as on the possibilities of its prevention.

Keywords

Double Non-Taxation; Aggressive Tax Planning; Tax Concurrence.

1 VSTUP DO PROBLEMATIKY

Európska únia (v ďalšom aj „EÚ“) sa v súčasnosti (podľa nášho názoru) nachádza na križovatke svojho ďalšieho smerovania. Súvisí to nielen s kauzou „Brexit“, ktorá zamestnáva úradníkov aj politikov na jednotlivých stupňoch riadenia EÚ i zostávajúcej „dvadsať sedmičky“, ale aj s množstvom ďalších faktorov. Viaceré z nich sa priamo týkajú odchodu Spojeného kráľovstva z EÚ.

Už samotný odchod Spojeného kráľovstva z EÚ môže vyvolávať viaceré otázky. Tým prvým a hlavným je prečo? Prečo taký významný hráč v európskej i svetovej politike, vo svetovom obchode, bývalé koloniálne impérium, sa rozhodlo „vyskúšať si“ v praxi politický a – možno aj – ekonomický rozvod s EÚ. Skutočné príčiny ostanú pravdepodobne anglickej i európskej verejnosti navždy utajené.

Niektoré pálčivé otázky súčasnosti sú dôsledkom globalizácie všetkých stránok spoločensko-politických a ekonomických vzťahov v rámci multilaterálneho

sveta, na prvý pohľad neuvážaných vyhlásení čelných európskych politikov týkajúcich sa migračnej krízy a jej nesystémového riešenia, vzrastajúceho napätia vo vzťahoch medzi štátmi, ktoré má zatiaľ, našťastie, skôr latentnú podobu, s čím súvisí aj otázka bezpečnosti občanov Únie atď. Možno povedať, že tradičná, „stará“ Európa musí čeliť obrovským výzvam, na margo ktorých sa ešte pred niekoľkými rokmi neodvážil poukazovať ani ten najväčší euroskeptik. Ako sme na to už viackrát v minulosti upozornili¹, prvotnými príčinami vzniku týchto problémov sú záujmy: záujmy štátov, politikov a veľkých podnikateľských skupín (väčšinou ich títo politici reprezentujú), ktoré sú zhmotnené vo finančných záujmoch. Bez toho, aby sme chceli niektorý štát uprednostňovať ako príklad neutíchajúcej túžby po presadení svojich záujmov alebo akýmkoľvek spôsobom znevažovať jeho úsilie v tomto smere, finančné záujmy sú alfou a omegou aktuálneho politického diania v celosvetovom meradle. Od ich presadzovania sa odvíjajú súčasné celosvetové politické a ekonomické pohyby vo vzťahoch medzi štátmi či ekonomicko-politickými zoskupeniami a žiaľ, i prezentácia vojenskej sily svetových mocností.

Uplynulé decénium zaznamenala EÚ po stránke ekonomického rozvoja výrazný posun vpred². Najväčšiu zásluhu na tom má vytvorenie jednotného vnútorného

1 Napríklad BABČÁK, V. Niekoľko úvah o prienikoch verejných a súkromných záujmov v oblasti daňovo-právnych vzťahov. In: *Dané a finance*, 2016, roč. XXIV, č. 4 supplementum, s. 10–19; alebo BABČÁK, V. PUBLIC FINANCIAL INTEREST IN SLOVAK REPUBLIC (CERTAIN REFLECTIONS). In: *Optimization of Organization and Legal Solution concerning Public Revenues and Expenditures in Public Interest (Conference Proceedings)*. Temida 2, Bialystok – Vilnius, 2018, s. 25–37.

2 Dostupné z: https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_sk
K tomu sa priam žiada dodať, že úspešný rozvoj EÚ a jej jednotlivých štátov mohol byť oveľa výraznejší, nebyť prinajmenej dvom kľúčovým faktorom, ktoré sa negatívne podpisujú pod dosiahnuté výsledky. Ide o:

- enormnú výšku daňových podvodov najmä na DPH a aj z toho vyplývajúcich daňových únikov. Blížšie pozri napríklad ŠTRKOLEC, M. Zneužívanie systému dane z pridanej hodnoty – perspektívy a výzvy. In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ a A. ROMÁNOVÁ (eds.). *Zborník „II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA (Daňové ráje a zneužívanie daňového systému)“*. Košice: ŠafarikPress, 2018, s. 257 a nás.
- vysoká miera korupcie. Napríklad najnovšie údaje hovoria o tom, že straty z korupcie v EÚ dosiahli 904 mld. EUR (na Slovensku 11 mld. EUR). K tomu pozri Zelení zráтали straty z korupcie: EÚ 904 miliárd, Slovensko 11 miliárd eur. *pravda.sk* [online]. Dostupné z: <https://spravypravda.sk/ekonomika/clanok/494463-zeleni-zratali-straty-z-korupcie-eu-904-miliard-slovensko-11-miliard-eur/>

Naša „nemiestna“ poznámka (ktorá „zaváňa“ skôr novinárskym žargónom než objektivnosťou vedeckého pohľadu): korupcia na Slovensku, o ktorej existujú viac-menej iba indície (kto videl Boha?) je pre Slovensko jeden z najväčších nepriateľov daňovej morálky.

trhu a s tým súvisiace odstránenie prekážok, ktoré bránili jeho rozvoju. Ruka v ruke s tým však došlo aj k nebyvalému nárastu daňových podvodov a daňových únikov, na čom má svoj nezanedbateľný „podiel“ aj dvojité nezdanenie.

Fenomén **dvojitého nezdanenia** („**double non-taxation**“³) sa na prvý pohľad nejaví tak vypuklý a pre ekonomiku členských štátov EÚ i samotnej Únie tak nebezpečný, ako je napríklad problém daňových podvodov, daňových únikov či korupcie a s ňou spojené, pre verejnosť menej viditeľné daňové „bremená“. Aj napriek tomu dvojité nezdanenie predstavuje jednu z kľúčových oblastí v EÚ, v ktorej je potrebný bezodkladný a koordinovaný postup všetkých členských štátov spolu s inštitúciami EÚ.

K tomu, aby sa odstránili dosiaľ pretrvávajúce problémy v bezproblémovom fungovaní jednotného vnútorného trhu je potrebné odstrániť medzery v daňovej oblasti, ktoré sa týkajú zneužívania rozdielov v daňových systémoch jednotlivých členských štátov. Dvojité nezdanenie vyvoláva totiž dvojaké negatívne dôsledky: **(1)** pripravuje členské štáty o nemalé príjmy a **(2)** spôsobuje nečestnú súťaž medzi podnikateľskými subjektmi na jednotnom vnútornom trhu, ale aj medzi členskými štátmi.

V predmetnom článku chceme sústrediť našu pozornosť práve na otázku dvojitého nezdanenia, ktoré ohrozuje oblasť priameho zdaňovania. Pokiaľ ide o nepriame zdaňovanie, najmä čo sa týka DPH, k prípadom dvojitého nezdanenia by v praxi v súčasnosti dochádzať nemalo, i keď z nedávnej histórie pôsobenia DPH mohlo k tomu aj dôjsť, avšak väčšinou ešte pred začatím uplatňovania smernice 2006/112/ES³. Na túto možnosť upozornilo napríklad aj oznámenie Komisie z roku 2005 „**Prínos daňových a colných politík pre Lisabonskú stratégiu**“⁴, v ktorom sa na strane 13 uvádza, že rôzne výklady pravidiel v oblasti DPH môžu viesť k dvojitému zdaňovaniu (alebo opačne k nezdaneniu, napríklad pri poskytovaní služieb).

Na problém možného dvojitého nezdanenia pri DPH však upozorňuje aj odborná spisba⁵ v súvislosti s dovozom tovaru. Konštatuje sa pritom,

³ Smernica 2006/112/ES z 28.novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty.

⁴ Oznámenie KOM (2005) 532 v konečnom znení z 25.októbra 2005.

⁵ K tomu pozri ŠTRKOLEC, M. *Zabezpečovacie prostriedky pri správe daní*. Košice: UPJŠ, 2017, s. 118; Obdobne ŠTRKOLEC, M. Akčný plán boja proti daňovým podvodom na úrovni SR a EÚ a jeho realizácia v daňovej praxi. In: BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky a daňové podvody a právne možnosti ich predchádzania (inštitútmi daňového, obchodného a trestného práva)*. Košice: ŠafarikPress, 2018, s. 124.

že ak by nebol na Slovensku zavedený inštitút zabezpečenia dane pri dovoze, mohlo by v praxi dôjsť (pri splnení zákonných podmienok) k dvojitému nezdaneniu tovaru z dovozu do tuzemska (dovoz je oslobodený) s následným dodaním do iného členského štátu, bez toho, aby skutočne došlo k takejto dodávke. To by teda mohlo mať za následok dvojité, nezdanenie“ tovaru tak v členskom štáte dovozu tovaru, ako aj v členskom štáte určenia tovaru.

V tomto článku sa nebudeme venovať problematike dvojitého zdanenia, snáď iba v súvislosti s otázkou dvojitého nezdanenia. Jednak je táto oblasť už dlhodobo predmetom záujmu politikov, ekonómov i právnikov, medzinárodných organizácií a inštitúcií i jednotlivých štátov. Výsledkom sú vzorové modelové zmluvy (OSN a OECD) o zamedzení dvojitého zdanenia príjmov a majetku i na ich základe uzatvárané tzv. daňové zmluvy medzi jednotlivými štátmi. Okrem toho samotnú podstatu dvojitého zdanenia a nutnosť predchádzať dvojitému zdaneniu či riešiť z toho vzniknuté spory rozobrali veľmi detailne i viaceré dokumenty / právne akty EÚ z ostatného obdobia, napríklad oznámenie Komisie pod názvom „**Dvojité zdanenie na jednotnom trhu**“⁶, odporúčanie Komisie „**o vykonávaní opatrení proti zneužívaniu daňových zmlúv**“⁷, ale najmä smernica **o mechanizmoch riešenia sporov týkajúcich sa zdanenia v EÚ**⁸. Spolu s touto smernicou má pre priame zdanenie vo vzťahoch medzi členskými štátmi EÚ mimoriadny význam i **Dohovor o zamedzení dvojitého zdanenia v súvislosti s úpravou ziskov združených podnikov**⁹ a najnovšie (z júna 2017) aj **Mnohostranný**

6 Oznámenie KOM (2011) 712 v konečnom znení z 11. novembra 2011. V zmysle tohto oznámenia možno dvojité zdanenie opísať ako uloženie porovnateľných daní dvomi (alebo viacerými) daňovými jurisdikciami v súvislosti s tým istým zdaniteľným príjmom alebo kapitálom. Oznámenie pritom odkazuje na slovník daňových pojmov úradu IBFD („IBFD Tax Glossary“), výraz „dvojité zdanenie“ (pozri s. 4).

7 Odporúčanie Komisie (EÚ) 2016/136 z 28. januára 2016 [oznámené pod číslom C(2016) 271].

8 Smernica Rady (EÚ) 2017/1852 z 10. októbra 2017 o mechanizmoch riešenia sporov týkajúcich sa zdanenia v Európskej únii.

9 Convention on the elimination of double taxation in connection with the adjustment of profits of associated enterprises (90/463/EHS). Dohovor podpísalo 12 členských štátov EÚ v Bruseli dňa 23. júla 1990. O päť rokov neskôr pristúpilo k Dohovoru ďalších 5 štátov a v roku 2005 to bolo 10 štátov. Dohovor je známy aj pod označením **Arbitrážny dohovor Únie** (Arbitrážna konvencia), príp. *Dohovor o rozhodcovskom konaní*. Vzhľadom na mimoriadny význam dohovoru Rada EÚ a zástupcovia vlád členských štátov na zasadnutí Rady prijali Kódex správania pre účinné vykonávanie Dohovoru o zamedzení dvojitého zdanenia v súvislosti s úpravou zisku združených podnikov (2006/C 176/02) a neskôr aj Revidovaný kódex správania (2009/C 322/01).

dohovor o zavedení opatrení na zamedzenie narúšania základov dane a presunov ziskov súvisiacich s daňovými zmluvami známy pod označením **Multilaterálny inštrument (MLI)**.

Dvojité nezdanenie sa považuje za faktor, ktorý sa podieľa na zneužívaní rôznych daňových systémov uplatňovaných v členských štátoch EÚ / zmluvných štátoch / tretích štátoch. Pravdepodobne nespôsobuje toľko negatívnych dôsledkov pre ekonomiky členských štátov EÚ i pre samotnú Úniu ako „klasické“ daňové podvody a daňové úniky, avšak jeho reálna existencia predsa len ohrozuje hospodárstvo tohto ekonomicko-politického zoskupenia, nehovoriac už o porušovaní niektorých základných zásad zdaňovania, ako je napríklad daňová spravodlivosť, transparentnosť a právna istota. Fenomén dvojitého nezdanenia je totiž úzko spojený s problémom dvojitého zdanenia; dvojité zdanenie možno označiť aj ako **syndróm dvojitého nezdanenia**.

Je istým paradoxom, že na počiatku obrovského boomu, ktorý sa týkal rozvoja medzinárodného obchodu a globalizácie všetkých stránok spoločenského života sa štáty spájali v záujme toho, aby sa zdaňovanie nestalo brzdou tohto rozmachu (kvôli dvojitému zdaneniu), súčasnosť je ale poznamenaná opačným trendom, a to, že štáty hľadajú (predpokladajme) možnosti, ako čeliť opačnému problému, a to vyhnúť sa dvojitému nezdaneniu. Spoločenskú nebezpečnosť a ohrozenie príjmov štátnych rozpočtov z titulu dvojitého nezdanenia podčiarkuje aj skutočnosť, že v odbornej literatúre sa dvojité nezdanenie považuje za formu legálneho daňového úniku, ktorý sa vyskytuje v oblasti medzinárodného zdanenia príjmov, kedy daňovník využíva výhody poskytované mu daňovými systémami štátov k tomu, aby sa vyhol daňovej povinnosti¹⁰.

2 DAŇOVÉ PLÁNOVANIE A DAŇOVÁ KONKURENCIA

Daňové plánovanie má svoju dlhoročnú tradíciu v jednotlivých štátoch, bez ohľadu na ich ekonomickú vyspelosť či úroveň demokratického zriadenia. V minulosti sa na také plánovanie väčšinou nahliadalo ako na legitímny postup. V rámci daňového plánovania bola pritom pozornosť veľkých

¹⁰ HUBA, P., J. SÁBO a Ma. ŠTRKOLEC. *Zborník: „Medzinárodné daňové úniky a metódy ich predchádzania“*. Košice: UPJŠ, 2016, s. 33.

obchodných spoločností sústredená v prvom rade na určenie ich daňových cieľov. Snahou každej takejto spoločnosti bolo, aby jednotlivé obchodné transakcie znamenali čo najnižšiu daňovú záťaž s tým, že budú dodržiavať všetky daňové predpisy, t. j. medzinárodné predpisy i normy konkrétneho štátu, na území ktorého dosahujú príjmy.

S problematikou daňového plánovania úzko súvisia také fenomény, akými sú zneužívanie práva a zneužívanie zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia (ďalej predovšetkým „daňové zmluvy“). Podľa nášho názoru maximalizácia zisku pri súčasnom znižovaní základu dane spôsobmi, ktoré zákony príslušného štátu dovoľujú, patrí medzi oprávnené požiadavky každého daňového subjektu. Avšak zneužívanie detailov daňového systému konkrétneho štátu alebo nesúladu medzi dvoma či viacerými daňovými systémami, často v spojitosti s daňovými zmluvami a použitím umelo vykonštruovaných operácií alebo čisto umelých konštrukcií, bez ekonomického opodstatnenia len na účely zníženia alebo úplného vyhnutia sa svojej daňovej povinnosti, už nebude tak jednoznačne akceptované daňovou správou i odbornou verejnosťou. V tomto zmysle sa názory prikláňajú k tomu, že ide o prejavy agresívneho daňového plánovania, ktoré môže mať podobu i dvojitého nezdanenia¹¹. Vo vzťahu k fenoménu agresívneho daňového plánovania je však diskutabilné, či ide v jeho prípade o naplnenie podstaty „zneužívania“ alebo skôr „využívania“ detailov daňového systému konkrétneho štátu (v tomto zmysle pôjde o využitie medzier a iných nedostatkov daňového systému konkrétneho štátu). Zneužitie/zneužívanie daňového systému je takto možné chápať ako využitie daňového systému, ktoré neodporuje platnému právu daného štátu, ktoré tento systém vytvorilo, ale ktoré nie je konzistentné so zámermi a účelom tejto právnej úpravy.

Ostatné roky sme svedkami toho, že z pôvodne legálneho a verejnou mocou aj akceptovateľného postupu, v dôsledku daňových únikov a znižovania daňových príjmov členských štátov došlo k tomu, že proces daňového plánovania zostal síce aj naďalej legálny a teda aj legitímny, avšak už nie celkom akceptovateľný. V EÚ sa v tomto smere odštartoval v prenesenom slova zmysle

¹¹ KORONCZIOVÁ, A. ZNEUŽÍVANIE ZMLÚV O ZAMEDZENÍ DVOJITÉHO ZDANENIA. In: POPOVIČ, A., A. ROMÁNOVÁ a I. STRAKOVÁ (eds.). *Zborník „Zneužitie a iné formy obchádzania práva“*. Košice: UPJŠ, 2016, s. 164.

„hon na čarodejnice“, v tomto prípade na prejavy najmä toho plánovania, ktoré EÚ, ale ešte skôr OECD začala označovať ako **agresívne daňové plánovanie**¹², bez ohľadu na to, že cieľom takéhoto postupu obchodných spoločností mohlo byť vo väčšine prípadov v skutočnosti dosiahnutie daňovej optimalizácie. Konkurenčný boj v rámci hospodárskej súťaže núti obchodné spoločnosti regulovať ceny a minimalizovať svoje náklady, medzi ktorými má svoje prvoradé miesto i daňové zaťaženie. Tým, že obchodné spoločnosti vyhľadávajú najpriaznivejšie podmienky pre svoje podnikateľské aktivity, vlastne optimalizujú svoje daňové povinnosti. Minimalizácia daní je legálna stratégia zníženia daňovej záťaže spoločnosti, ktoré tak konajú. Tieto spoločnosti by však tak nemohli postupovať, keby jednotlivé štáty neustanovili výhodnejšie podmienky zdaňovania, než štáty iné.

Už v tomto všeobecne poňatom modeli toho, čo je / malo by byť daňovým plánovaním vidieť rozdielny prístup štátov a daňových subjektov k tomu, čo je podstatou daňového plánovania a že toto môže byť posudzované ako legálny nástroj, ale aj ako negatívny jav (avšak ešte stále v medziach zákonitosti). V tomto zmysle sa snaha spoločností (spravidla väčších medzinárodných štruktúr) o zníženie daňového zaťaženia využívaním rozdielov medzi národnými daňovými systémami uznáva ako legitímny/legálny nástroj týchto daňových subjektov, zatiaľ čo cieľené využívanie nesúladow v daňovom zákonodarstve jednotlivých krajín a ich medzier za účelom umelého presunu zisku do krajín s nulovým/nízkym daňovým zaťažením, už je posudzované ako agresívne daňové plánovanie, to znamená ako negatívny jav. Pritom poznáme aj v rámci členských štátov EÚ niektoré krajiny, ktoré majú porovnateľné alebo dokonca ešte vyššie daňové sadzby než iné štáty a pritom sa do nich tiež takto cieľene presúva zisk. Vo vzťahu k nim však Únia už tak jednoznačne nehovorí o agresívnom daňovom plánovaní, ale skôr o súťaživom daňovom prostredí.

¹² Začal to Európsky parlament dňa 16. decembra 2015, keď predstavil právne kroky, ktoré sú nevyhnutné na posilnenie transparentnosti, koordinácie a úniového zblížovania politík v oblasti zdaňovania príjmov právnických osôb. Snaha Európskeho parlamentu primäť členské štáty, aby zakročili proti agresívnemu daňovému plánovaniu a daňovým únikom nadnárodných spoločností v EÚ, vychádzala z odhalení pochybných dohôd medzi Luxemburgom a nadnárodnými spoločnosťami z novembra 2014, ktoré sú známe ako škandál Luxleaks. Navrhované legislatívne opatrenia vyplývajúce zo schváleného uznesenia nadväzovali na prácu osobitného parlamentného výboru pre daňové rozhodnutia, ktorého odporúčania parlament schválil dňa 26. novembra 2015 – počas plenárneho zasadnutia v Štrasburgu.

Popri takom expresívnom terminologickom označení pre agresívne daňové plánovanie je z daňovo-právnych aktov, odborných publikácií i z daňovej praxe známe i daňové plánovanie „opuncované“ miernejším prívlastkom, a to ako **daňová optimalizácia**. Obidva tieto aspekty daňového plánovania sú pre väčšinu členských štátov EÚ i pre samotnú EÚ v súčasnosti neprijateľné, jeden viac ako druhý (aspoň navonok sa to tak javí).

Bez ohľadu na to, či budeme uprednostňovať alebo zatracovať agresívne daňové plánovanie alebo daňovú optimalizáciu, v každom z týchto prípadov ide vo svojej podstate o proces/postup, ktorý realizujú daňové subjekty, teda osoby (právnické/fyzické), ktoré majú daňové povinnosti voči štátu (štátu usadenia, štátu, na území ktorého dosahujú dani podrobené príjmy a pod.) a ktorých primárnym zámerom je zníženie či dokonca eliminácia ich daňovej povinnosti. Nie sú to však jediné subjekty, ktoré využívajú – síce legálne, ale priznajme, že súčasne často aj v rozpore s daňovou morálkou – pri „ovplyvňovaní“ výšky svojich daňových povinností rôzne prostriedky a podoby daňového plánovania.

Okrem daňových subjektov činnosť podobnú daňovému plánovaniu možno zaznamenať aj na strane štátov. Túto činnosť, pretože vo svojej podstate sa jedná o ľudskú činnosť, transponovanú do konania príslušného štátu, však neoznačujeme termínom daňové plánovanie, ale inými výrazmi, ktoré postupne začali „obohacovať“ slovník daňových pojmov. Náš záujem je v tomto smere zacielený na oblasť **daňovej konkurencie / daňovej súťaže**, ktoré „organizujú“ samotné štáty (členské štáty EÚ / tretie krajiny), avšak bolo by možné uviesť aj celý rad iných termínov, ktoré pred niekoľkými desiatkami rokov sa vo vzťahu k daňovej problematike tak často, príp. vôbec, neobjavovali.

Pri daňovom plánovaní (bez ohľadu na to, akú „nálepku“ mu prisúdime) dochádza najmä k presunu ziskov do krajín s nižším daňovým zaťažením. Jeho podstata spočíva v tom, že také plánovanie znižuje daňovú povinnosť pomocou plne legálnych úprav, ktoré sú ale v rozpore so zámerom daňového zákonodarstva štátu, ktoré je takýmto plánovaním postihnuté.

Agresivita daňového plánovania vyrastá z toho, že štruktúry daňového plánovania sa postupom času stali sofistikovanejšie, začali sa uplatňovať voči

viacerým jurisdikciám, pričom ich výsledkom bol reálny presun zdaniteľných ziskov do štátov s výhodnými/výhodnejšími daňovými režimami.

Významný problém v oblasti medzinárodného zdaňovania, ktorý na svojej vážnosti naberal najmä v ostatných rokoch, je snaha spravidla väčších nadnárodných spoločností / medzinárodných štruktúr o zníženie daňových povinností využívaním rôznorodosti národných daňových systémov. Národné daňové systémy členských štátov priamych daní sa medzi sebou líšia v celom rade podstatných znakov (a sme toho názoru, že sa budú líšiť aj v nasledujúcich x rokoch). Tieto vyrastajú z dlhodobého politického a ekonomického smerovania daných štátov, národných tradícií, špecifik regiónov atď. Z tohto dôvodu patrí medzi súčasné politické priority EÚ zabezpečiť, aby daň bola platená tam, kde sa vytvára zisk týchto spoločností. Na riešení tohto problému však začala pracovať OECD ešte pred samotnou Úniou, a to na základe odporúčania krajín G20¹³. Dňa 19. júla 2013 zverejnila OECD „**Akčný plán boja proti znižovaniu daňového základu a prelievaniu ziskov**“, známy pod skratkou „**BEPS**“¹⁴.

Snahu štátov v ére globálnej ekonomiky prilákať pre svoje hospodárstvo zahraničný kapitál možno podľa nášho názoru považovať za plne opodstatnenú. V záujme toho často ponúkajú potenciálnym zahraničným investorom možnosti optimalizovať svoju daňovú záťaž (daňové náklady), príp. im ponúkajú rôzne iné daňové výhody, ako napríklad nepriamu formu štátnej pomoci, investičné stimuly a pod. Optimálne daňové plánovanie, prostredníctvom ktorého dochádza k znižovaniu základu dane, resp. daňovej povinnosti zákonným využívaním možností poskytovaných platnými právnymi predpismi považujeme za progresívny trend správania sa a konania daňových subjektov.

¹³ Ide o skupinu najväčších ekonomík sveta, ktorá predstavuje zhruba 85 % svetového HDP a dve tretiny svetovej populácie.

¹⁴ Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting.

Akčný plán BEPS obsahuje celkom 15 opatrení zameraných proti erózii základu dane a presunu ziskov v troch hlavných oblastiach: (1) skutočný obsah obchodných transakcií, (2) koherentnosť medzinárodného daňového systému a (3) zvýšenie transparentnosti.

Akčný plán BEPS sa zameriava na digitálnu ekonomiku (pojem používaný od konca 20. storočia, ktorý vyjadruje spôsob alokácie zdrojov za využitia informačných a komunikačných technológií. Tým dochádza k zmene štruktúry riadenia spoločností). Jej súčasný rozvoj je charakterizovaný priam explóziou ponuky predaja tovarov a služieb, ktoré nemajú takmer žiadne hranice, často však ani nespádajú do daňového systému žiadnej krajiny. Na tomto základe príslušné podnikateľské subjekty dosahujú nezdanené príjmy.

Ponuka daňových výhod zo strany týchto štátov je zacielená takmer bez výnimky na daň z príjmov právnických osôb, a v jej hraniciach najmä na zdanenie licenčných poplatkov a príjmov plynúcich z vlastníctva ochranných známk, dividendových príjmov, kapitálové zisky, zdanenie dividend a pod.

Realizácia takéhoto procesu sa označuje termínom (medzinárodná) daňová konkurencia, s ktorou sa spájajú rôzne prívlastky. Snáď jeden z nich môže „konkurovať“ termínu agresívne daňové plánovanie (z hľadiska rovnocenného, i keď opačného významu a účinku), a to je výraz „škodlivá daňová konkurencia“. Niekde v tomto zornom poli vyrastá i názorový konflikt na rolu škodlivej daňovej konkurencie a úlohu daňovej optimalizácie (možnosť optimalizovať výšku daňových nákladov), inými slovami napísané, čo viac a komu škodí a komu prospieva (príslušnému štátu alebo daňovému subjektu). Je to otvorená otázka, na ktorú je ťažko dať jednoznačnú a uspokojujúcu odpoveď, berúc pritom do úvahy i to, že konkurenciu možno považovať za „motor“ inovácií.

Veľké nadnárodné spoločnosti hľadajú a využívajú všetky dostupné legálne možnosti na dosiahnutie daňovej optimalizácie, za ktorou sa „skrývajú“ daňové výhody / daňové úspory. Vzhľadom na aktivity, ktoré sa realizujú v rámci programu BEPS však daňová optimalizácia bude musieť mať vybudované pevné základy. Okrem toho bude kladený aj väčší dôraz na to, aby sa daňové plánovanie nestalo rozhodujúcim zámerom nadnárodných/medzinárodných štruktúr¹⁵. V ekonomickom prostredí sa poukazuje na to, že daňová optimalizácia nemá byť hlavným, prípadne jediným dôvodom vzniku medzinárodnej štruktúry (pozostáva napríklad z onshore/offshore spoločností, investičných fondov, nadácií, trustov a pod.), ktorá sa využíva na dosiahnutie daňovej úspory najmä tým, že sa daňový základ rozdeľuje medzi viaceré zložky medzinárodnej štruktúry. Pokiaľ ale primárnym dôvodom daňovej optimalizácie nie je vytvorenie medzinárodnej štruktúry, no iný dôvod (najčastejšie ochrana majetku v stabilnom právnom prostredí, nastavenie štruktúry pre medzinárodný obchod a pod.), sa dosiahnutie daňovej výhody považuje za legitímny vedľajší prínos¹⁶.

¹⁵ V súčasnosti už obchodné transakcie v rámci jednej a tej istej medzinárodnej štruktúry predstavujú väčšiu časť celosvetového obchodu. Dostupné z: <http://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>

¹⁶ Pozri medzinárodné daňové plánovanie. Dostupné z: <https://www.akont.cz/sk/riesenie/medzinarodne-danove-planovanie.html>

Súčasný globálny svet, no predovšetkým európske únieové prostredie, sa takto ocitá – pokiaľ ide o daňovú oblasť – na rozhraní dvoch názorových prúdov. Ten prvý vychádza z toho, že je výhodnejšie zachovať daňovú konkurenciu, v ktorej existujú odlišné daňové systémy, s odlišnými podmienkami a pravidlami zdaňovania, prostredníctvom ktorých sa štáty snažia získať prílev zahraničných investorov a s nimi i zvýšený prísun kapitálu, čo sa v konečnom dôsledku prejaví vo výške daňových príjmov pre príslušný štát, ale i v rozvoji únieovej ekonomiky.

Druhý názorový prúd uprednostňuje presadenie harmonizácie priameho zdaňovania, čo by malo byť napríklad v hraniciach EÚ dôležité v prvom rade pre bezproblémové fungovanie jednotného vnútorného trhu EÚ. Vzhľadom na súčasný vývoj harmonizačného úsilia EÚ, ktorá sa už celé roky snaží, zatiaľ neúspešne, presadiť najprv model CCCTB¹⁷ a neskôr v dvoch etapách (kvôli lepšej zvládnuteľnosti) CCTB¹⁸ s vyústením do CCCTB, je presadenie harmonizácie v tejto oblasti „behom na dlhé vzdialenosti“.

Aj z tohto pohľadu je vidieť, že otázka, čo uprednostňovať a čo „zatracať“, má svoje plusy i mínusy, najmä keď zdôvodňovanie jedného z týchto názorových prúdov má svoje „úsalia“ v rôznych ďalších súvisiacich aspektoch.

Daňová konkurencia / daňová súťaž, ktoré sú čiastočne akceptované Úniou, sa môže prejavovať nielen v podobe súťaživého daňového prostredia (rozumnej „prospešnej“/“čestnej“) daňovej konkurencie alebo naopak „škodlivej“/“nečestnej“ daňovej súťaže, ktorú odmieta EÚ. Proti tej poslednej sa už dlhšiu dobu vedie boj, ktorého hlavnými protagonistami sú OECD a EÚ. Vlakku

¹⁷ **Common Consolidated Corporate Tax Base** (Spoločný konsolidovaný základ dane z príjmov právnických osôb). Pozri aj: Návrh Smernice Rady o spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb (CCCTB). KOM(2011) 121 v konečnom znení zo 16.marca 2011.

CCCTB predstavuje systém spoločných pravidiel výpočtu základu dane pre spoločnosti, ktoré sú daňovými rezidentmi v EÚ a pre pobočky spoločností tretích krajín situované v EÚ.

¹⁸ **Common Corporate Tax Base** (Spoločný základ dane z príjmov právnických osôb). Pozri aj Návrh Smernice Rady o spoločnom základe dane z príjmov právnických osôb. COM(2016) 685 final z 25.októbra 2016 a Návrh Smernice Rady o spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb (CCCTB). COM(2016) 683 final z 25.októbra 2016.

k takémuto boju pozdvihla OECD ešte v roku 1996, keď ministri jej členských krajín vyjadrili obavy z nedostatočnej výmeny informácií s tzv. daňovými rajmi¹⁹. Pokiaľ si postavíme proti sebe na pomyselné „bojové pole“ štát s nízkymi daňovými sadzbami a štát s vysokými daňovými sadzbami, tak podľa zjednodušeného pohľadu to vyzerá tak, že ten štát, ktorý zavádza / má zavedené nízke daňové sadzby koná proti záujmom svojich daňových subjektov a teda je reprezentantom škodlivej daňovej konkurencie, na rozdiel od štátu, ktorý realizuje súťaživé daňové prostredie, pretože jeho daňový systém sa vyznačuje vysokým daňovým zaťažením (nemobilných i mobilných faktorov). Uvedomujeme si, že sa nejedná práve o najvyššiu príklad, avšak veľa napovedá najmä o uhle pohľadu na daný problém. Do tohto problému sú potom zat'ahované daňové subjekty, ktoré vlastne ani nemôžu ovplyvniť výšku uplatňovaných daňových sadzieb v štáte svojho domicilu/rezidencie či štáte zdroja svojho príjmu; výšku svojej daňovej povinnosti však môžu

¹⁹ Terminologické označenie škodlivá daňová súťaž je odvodené od publikácie HARMFUL TAX COMPETITION An Emerging Global Issue, ktorú v máji 1998 vydala OECD. V tejto publikácii boli prvýkrát stanovené škodlivé daňové kritéria, ktorými sa dajú identifikovať škodlivé aspekty jednotlivých daňových režimov, ku ktorým patria: (1) žiadne alebo minimálne dane (v prípade daňových rajov) a nulové alebo nízke efektívne daňové sadzby (v prípade preferenčných režimov), (2) nedostatok efektívnej výmeny informácií, (3) nedostatok transparentnosti, (4) žiadne podstatné aktivity v prípade daňových rajov alebo „oplocovanie“ [(**ring-fencing**) v prípade preferenčných režimov]. Dostupné z: <https://www.etrend.sk/ekonomika/danove-bludisko-vyzyva-firmy-na-optimalizaciu.html>, príp. https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/harmful-tax-competition_9789264162945-en

Podstata bodu (4) spočíva v tom, že ak krajina neumožňuje rovnaké výhody domácim subjektom ako zahraničným, takýto preferenčný (privilegovaný) režim je zo strany OECD označovaný ako ring-fencing čiže „oplocovanie sa“. Domáce daňové subjekty tak musia niesť celé bremeno daňového zaťaženia. Sme toho názoru, že Slovensko je klasickým príkladom takéhoto prístupu. Obdobne k tomu pozri BABČÁK, V. EÚ a daňové raje I. (zrodenie daňových rajov). In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ a A. ROMÁNOVÁ (eds.). *Zborník „II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA (Daňové raje a zneužívanie daňového systému)“*. Košice: ŠafarikPress, 2018, s. 15 a násl.

Cieľom škodlivej daňovej konkurencie je najmä zatraktívniť zahraničné daňové základy, môže sa však jednáť aj o neprehľadné daňové režimy alebo uzavreté ad hoc daňové zmluvy s niektorými daňovými subjektmi.

V médiách bola najmä v minulosti OECD kritizovaná za to, že vzhľadom na svoje postavenie a aj potrebnú neutralitu, by nemala obhajovať myšlienku, že sloboda konať a rozhodovať sa podľa seba a pre seba, poškodzuje ostatných. Kritika konania OECD ide ešte ďalej, keď sa zdôrazňuje, že „*Pokusmi odstrániť daňovú konkurenciu čbú členovia OECD alebo EÚ pripraviť ľudí na celom svete o ich slobodu zvoliť si pre seba alebo niektoré svoje aktivity daňové prostredie, ktoré považujú za najvýhodnejšie*“. Dostupné z: <http://www.iness.sk/sk/stranka/2269-Skodliva-danova-konkurencia-a-danove-raj>

ovplyvniť v prípade, že sa rozhodnú využívať „agresivitu“ daňového plánovania či „škodlivosť“ daňovej súťaže.

Podstata daňovej súťaže – zjednodušene povedané – spočíva v tom, že príslušný štát ponúka výhodnejšie podmienky pre zdaňovanie určitého predmetu zdanenia než iný štát. Môže sa to týkať nielen samotných daňových pravidiel (nižšia miera zdanenia, nižšie daňové sadzby, väčší rozsah oslobodenia od dane a pod.), ale aj súvisiacich podmienok pre podnikanie, napríklad v oblasti obchodovania, čo sa následne odráža aj vo výslednej daňovej povinnosti. Takouto súťažou si vlastne jednotlivé štáty v oblasti zdaňovania vzájomne konkurujú. Vo významových/výkladových slovníkoch slovenského jazyka sa však slovo „konkurencia“ považuje za zastaraný výraz, resp. za istý anachronizmus voči slovu „súťaž“²⁰. Priznáme sa, že v našom chápaní, pokiaľ dve osoby (v tomto prípade štáty) medzi sebou súťažia v istej oblasti spoločenských vzťahov, napríklad v daňovej oblasti (ponúkajú lepšie / výhodnejšie podmienky zdaňovania) tak si vzájomne konkurujú. Výraz „konkurovať“ bol predsa vždy symbolom podnikania a podnikanie sa zrodilo a rozvinulo v prvom rade za kapitalizmu a je hlboko zakorenené v terajšej globálnej dobe, aj keď napríklad európski politici už uprednostňujú označovania štátov ako *demokratických*, príp. *západných* a nie *kapitalistických*.

Termín „daňová súťaž“ je podľa nás len diplomatickým pomenovaním pre terminologické označenie „daňová konkurencia“. Z psychologického hľadiska termín „súťaž“ je „jemnejším“ vyjadrením pre „konkurenčné“ prostredie, v ktorom pôsobia aj členské štáty EÚ. Slovenský jazyk je totiž bohatší na rôzne „nuansy“ v názvosloví, než napríklad anglický jazyk, ktorý pre termíny *daňová súťaž* a *daňová konkurencia* má iba jedno označenie („**Tax Competition**“).

Prirodzene, že vzťah daňová súťaž vs. daňová konkurencia môže pripomínať „slovičkárne“ a teda faktor druhoradého významu. Podstatnejšie je, či daňovú konkurenciu medzi štátmi treba považovať za fenomén užitočný/prospešný alebo škodlivý pre hospodárstvo členských štátov EÚ i pre samotnú Úniu.

U viacerých autorov je daňová konkurencia považovaná za prospešnú, pretože vytvára tlak na znižovanie vládnych výdavkov; daňovú konkurenciu

²⁰ Pozri napríklad <https://slovník.aktuality.sk/pravopis/slovník-sj/?q=s%C3%BA%C5%A5a%C5%BE>

netreba vnímať ako negatívny prvok, ale naopak, ako nástroj zvyšovania konkurencieschopnosti jednotného európskeho trhu ako celku²¹. Z pohľadu EÚ by mohla zvyšovať jej celkovú konkurencieschopnosť.

Na druhej strane však môže neobmedzená a neriadená daňová konkurencia v oblasti mobilných faktorov (napríklad pohyb kapitálu) ohrozovať daňové príjmy členských štátov. Daňová konkurencia však môže zvyšovať aj daňové zaťaženie práce, majetku či spotreby ako nemobilných faktorov a znižovať daňové zaťaženie kapitálu, ktorý sa zasa jednoznačne považuje za mobilný faktor. Daňová konkurencia prináša aj niektoré ďalšie negatívne javy, napríklad môže spôsobovať nevhodnú štruktúru daňových výdavkov, ktorá umožňuje prilákať zahraničný kapitál.

Daňová konkurencia v súčasnosti je podľa niektorých názorov výsledkom zlyhania harmonizačného procesu, čo znamená, že nie je zámerná²². Takéto tvrdenie možno považovať za diskutabilné; konkurencia sa uplatňovala aj predtým, než sa začalo uvažovať o možnej/nutnej harmonizácii priameho zdaňovania, a pokiaľ ide o otázku, že o daňovej konkurencii by sme nemali uvažovať ako o zámernom procese, odporúčame sa zamyslieť nad činnosťou niektorých členských štátov EÚ, ktoré sú považované (neoficiálne) za tzv. daňové raje. Asi je málo tých, ktorí by uverili, že napríklad daňové výhody poskytnuté v nedávnej minulosti Luxemburskom významným nadnárodným spoločnostiam cestou daňových zmlúv boli uzavreté náhodne²³.

Fenomén daňovej konkurencie začína byť v ostatných rokoch zo strany EÚ predmetom zvýšenej pozornosti. Pokiaľ by daňová konkurencia mala byť prospešnou realitou – a postoj EÚ v tomto smere nesvedčia o opaku – potom je na mieste otázka, prečo EÚ robí zásadné rozdiely medzi členskými štátmi, ktoré bez väčších výhrad možno považovať za tzv. daňové raje existujúce v rámci Únie alebo aspoň minimálne za štáty s preferovanými daňovými režimami a štátmi, ktoré sú spoza prostredia EÚ. Nepriamo s tým

²¹ Pozri SOLÍK, J. *Súčasný stav a tendencie vývoja harmonizácie daní v EÚ*. Bratislava: Nadácia F. A. Hayeka, 2007, s. 96.

²² NERŮDOVÁ, D. *Harmonizace daňových systémů zemí Evropské unie*. 3.přepr. a rozš. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 320 s.

²³ Bližšie k tomu pozri BABČÁK, V. Zneužívanie daňového systému v EÚ. In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ, A. ROMÁNOVÁ a I. ŠTIEBEROVÁ (eds.). *Zborník „I. slovensko-české dni daňového práva (Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam)“*. Košice: UPJŠ, 2017, s. 23.

súvisí i snaha o eliminovanie daňovej optimalizácie daňových subjektov, pričom ju považuje za negatívny jav, podobný vyhýbaniu sa plateniu daní. „Priaznivé“ podmienky pre daňovú optimalizáciu vytvárajú predsa samotné štáty, nie sú teda „produktom“ či výmyslom daňových subjektov. Takéto konštatovanie by malo platiť nielen pre štáty z tzv. čiernych/sivých zoznamov daňových rajov²⁴, ale aj pre viaceré členské štáty EÚ. Navyše škodlivá daňová konkurencia sa takmer bez výnimky spája s pôsobením daňových rajov, avšak iba tých, ktoré sú za hranicami EÚ a odhaľovaním jej dôsledkov (príčin už nie).

Na zamyslenie je teda skutočnosť, že pokiaľ prebieha daňová súťaž medzi členskými štátmi EÚ, je to z úrovne Únie považované za pozitívny nástroj rozvoja vnútorného trhu²⁵, avšak za jej hranicami (vo vzťahu k tretím štátom) sa postoj EÚ i viacerých členských štátov menia a prevažujú negatívne pohľady na danú oblasť s tým, že už sa nejedná principiálne o daňovú súťaž, ale o škodlivú daňovú konkurenciu. Takto sa v praxi daňovo-právne vedomie bežného občana Únie „masíruje“ rôznymi protichodnými označeniami pre podstatu toho istého fenoménu, čím sa manipuluje aj s verejnou mienkou v tejto oblasti.

Ve chvíli, kedy již hovoříme o veřejných výdajích coby součástí veřejných financí, jež se kategoricky pojí s veřejným sektorem, je již možné přistoupit k jejich bližšímu vymezení.

3 AGRESÍVNE DAŇOVÉ PLÁNOVANIE VS. VYHÝBANIE SA DAŇOVEJ POVINNOSTI

Podstata **agresívneho daňového plánovania** sa prejavuje v tom, že daňový subjekt využíva detaily daňového systému konkrétneho štátu alebo nesúlad medzi dvoma alebo viacerými daňovými systémami / daňovými jurisdikciami za účelom zníženia alebo úplného vyhnutia sa daňovej povinnosti.

²⁴ Blížšie k problematike daňových rajov pozri BABČÁK, V., A. POPOVIČ a A. ROMÁNOVÁ (eds.). *Zborník „II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA (Daňové rajy a zneužívanie daňového systému)“*. Košice: ŠafarikPress, 2018, s. 2018.

²⁵ Pozri napríklad, „Daňová konkurencia je dobrá, odkázala únia“. Dostupné z: <https://spravy.pravda.sk/ekonomika/clanok/176894-danova-konkurencia-je-dobra-odkazala-unia/>

Agresívne daňové plánovanie má rôzne podoby, najčastejšie sa však jedná o *dvojitý odpočet a dvojité nezdanenie*.

Agresívne daňové plánovanie je spojené najmä s:

1. presunom zdaniteľných ziskov / príjmov do daňových jurisdikcií s nižšou alebo nulovou sadzbou,
2. využitím inštitútu odpočtu daňovej straty, ktorú daňový subjekt odpočíta v štáte zdroja príjmu, ako aj v štáte usadenia,
3. presunom a zorganizovaním daňových záležitostí tak, že sa dosiahne dvojité nezdanenie (príjem nie je zdanený ani v štáte zdroja príjmu a ani v štáte usadenia²⁶).

Problému agresívneho daňového plánovania je z úrovne EÚ venovaná pozornosť najmä v ostatných rokoch. V tomto rámci dominuje najmä (už spomínaná) myšlienka, že nadnárodné spoločnosti by mali platiť dane v krajine, v ktorej vytvárajú zisky. Uplatňovaním tejto zásady sa podporí spravodlivý a účinný systém zdaňovania ako predpoklad nerušeného fungovania jednotného trhu. Túto zásadu však podľa Komisie podryva práve agresívne daňové plánovanie. Podniky, ktoré sa do agresívneho daňového plánovania nezapájajú, sú takto v konkurenčnej nevýhode v porovnaní s podnikmi, ktoré ho využívajú²⁷.

Komisia viackrát zdôraznila²⁸, že agresívne daňové plánovanie je globálny problém, ktorý si vyžaduje riešenia na úrovni EÚ aj globálne riešenia. Jednostranné opatrenia členských štátov nemajú potenciál riešiť problém agresívneho daňového plánovania a skôr by spôsobovali problémy v tejto oblasti. Týkalo by sa to najmä nekoordinovaných opatrení proti presunu ziskov. Navyše pravidlá v jednom členskom štáte môžu oslabiť účinnosť pravidiel iných členských štátov. Výsledkom rozdielnych vnútroštátnych prístupov k riešeniu tohto cezhraničného problému môže byť vznik medzier,

²⁶ DURAČINSKÁ, M. Právny rámec zamedzenia dvojitého nezdanenia v EÚ ako jeden z nástrojov riešenia dlhovej krízy. In: HOŠOFF, B. (ed.). *Zborník „Finančné a sociálne aspekty dlhovej krízy z pohľadu ekonómie a práva“*. Bratislava: EÚ SAV, 2014, s. 100.

²⁷ Oznámenie „**Spravodlivý a efektívny systém dane z príjmu právnických osôb v Európskej únii: Päť kľúčových oblastí, v ktorých treba konať**“²⁶. COM (2015) 302 final zo 17. júna 2015.

²⁸ Pozri napríklad oznámenie „**Balík opatrení proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam: ďalšie kroky k dosiahnutiu účinného zdaňovania a väčšej daňovej transparentnosti v EÚ**“²⁶. COM (2016) 23 final z 21. januára 2016.

ktoré možno využiť na agresívne daňové plánovanie. Otvorenou ostáva aj otázka prístupu/reakcie jednotlivých štátov ku koordinovanému postupu všetkých členských štátov zameraných proti agresívnemu daňovému plánovaniu (napríklad obava z konkurenčnej nevýhody / zo straty konkurenčnej výhody, zintenzívnenie úsilia o získanie zahraničného kapitálu, poskytovanie preferenčných daňových výhod atď.)²⁹. V tomto smere sa podľa nás stretáva „na bojovom poli“ agresívne daňové plánovanie so škodlivou daňovou súťažou.

Ako to bolo zvýraznené už aj v predchádzajúcom texte, Komisia považuje štruktúry daňového plánovania za sofistikovanejšie než boli v nedávnej minulosti. Tieto medzinárodné štruktúry sa rozšírili voči viacerým daňovým jurisdikciám, ktorým chýbal potrebný čas na primeranú reakciu. V dôsledku toho dochádza k reálnemu presunu zdaniteľných ziskov do štátov s výhodnými / výhodnejšími daňovými režimami.

Ako môžu v daňovej praxi reagovať jednotlivé štáty na takúto situáciu? V prvom rade tým, že príjmu vlastné vnútroštátne pravidlá proti zneužívaniu svojich daňových systémov, ktoré budú dostatočne efektívne a budú vlastne aj konzistentné a kompatibilné s pravidlami iných štátov. Erózia agresívneho daňového plánovania však spôsobuje, že pre členské štáty je veľmi zložitá chrániť svoje vnútroštátne pravidlá zdaňovania (napríklad týkajúce sa určovania základu dane z príjmu), najmä z dôvodu cezhraničného aspektu mnohých štruktúr daňového plánovania a rastúcej mobility kapitálu a osôb. Navyše často ani nemajú záujem na uvedenom postupe.

Druhá možnosť, ktorá sa ukázala ako prijateľnejšia je, že Komisia pripraví spoločné pravidlo, ktoré si osvoja / budú chcieť osvojiť všetky členské štáty pri uzatváraní daňových zmlúv. V tejto súvislosti Komisia navrhla členským štátom EÚ vo svojom odporúčaní **v súvislosti s agresívnym daňovým plánovaním**³⁰ prijať spoločné všeobecné pravidlo proti zneužívaniu, berúc pritom do úvahy aj limity práva EÚ v tejto oblasti³¹. Toto pravidlo proti zneužívaniu je prispôsobené vnútroštátnym aj cezhraničným situáciám týkajúcim

²⁹ Pozri. s. 3 a násl. oznámenia COM (2015) 302 final zo 17. júna 2015.

³⁰ Odporúčanie zo 6. decembra 2012 **v súvislosti s agresívnym daňovým plánovaním** (2012/772/EÚ).

³¹ Ide predovšetkým o otázku rešpektovania daňovej suverenity členských štátov v oblasti priameho zdaňovania.

sa Únie a situáciám, do ktorých sú zapojené aj tretie krajiny. Pravidlo vychádza z toho, že členské štáty by do svojich vnútroštátnych právnych predpisov mali začleniť doložku, podľa ktorej „*Umelá úprava alebo umelý sled úprav, ktoré sa vytvorili hlavne na účely vyhnutia sa zdaneniu a ktoré vedú k daňovému zvyhodneniu, sa ignorujú. Vnútroštátne orgány pristupujú k takýmto úpravám na daňové účely na základe ich ekonomickej podstaty*“³². EÚ teda odporučila, aby štáty, ktoré uzatvárajú medzi sebou alebo s tretími krajinami daňové zmluvy, v ktorých sa zaväzujú nezdaňovať určitý druh príjmu, sa majú ubezpečiť, že takýto záväzok sa uplatňuje len v prípade, keď daný príjem podlieha dani v druhej strane daňovej zmluvy.

OECD a EÚ považujú za potrebné (ako súčasť úsilia o eliminovanie agresívneho daňového plánovania) realizáciu viacerých opatrení, predovšetkým (1) obmedzenie odpočtu úrokov, čo je jeden z hlavných nástrojov na presun ziskov, (2) odstránenie negatívnych vplyvov hybridných nesúladow tak, aby neviedli k dvojitému nezdaneniu, (3) posilnenie pravidiel pre kontrolované zahraničné spoločnosti, ktorými sa zabezpečí, aby boli zisky prevedené do krajín s nízkymi alebo žiadnymi daňami účinne zdanené, (4) posilnenie pravidiel týkajúcich sa spôsobu, akým sú aktíva zdaňované, keď sú presunuté do iného štátu (zdaňovanie pri odchode), (5) odmietnutie oslobodenia určitých cezhraničných príjmov právnických osôb od dane, pokiaľ nie sú účinne zdanené v tom druhom štáte (pravidlá prechodu od metódy oslobodenia od dane k metóde započítania), (6) zavedenie všeobecného pravidla EÚ proti zneužívaniu atď.

Tieto požiadavky zakotvila tzv. smernica ATAD (pozri v ďalšom texte) v rámci 5 pravidiel zameraných proti vyhýbaniu sa daňovým povinnosťam: **(1) Pravidlo o obmedzení zahrnutia úrokov, (2) Zdaňovanie pri odchode, (3) Všeobecné pravidlo proti zneužívaniu (GAAR³³), (4) Pravidlo týkajúce sa kontrolovaných zahraničných spoločností a (5) Pravidlá boja proti hybridným nesúladam.** Práve pri tých posledných sa trochu zastavíme.

³² O umelú úpravu / umelý sled úprav ide vtedy, ak nemajú obchodnú podstatu. Pozri bod 4 odporúčania.

³³ Bližšie k inštitútu GAAR („**General anti avoidance rule**“) pozri SÁBO, J. GAAR (Všeobecné pravidlo predchádzania daňovým únikom) v právnom poriadku SR. In: BABČÁK, V., A. ROMÁNOVÁ a I. VOJNÍKOVÁ (eds.). *Zborník „Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky (Tax Law vs. Tax Frauds and Tax Evasion)“*, II. diel. Košice: UPJŠ, 2015, s. 199–208.

Hybridné nesúlady sú dôsledkom rozdielov v právnej kvalifikácii platieb (finančných nástrojov) alebo subjektov (hybridné subjekty³⁴) a tieto rozdiely vychádzajú najavo pri interakcii medzi právnymi systémami dvoch daňových jurisdikcií. Výsledkom takýchto nesúlador (rozdiel v právnej charakteristike) je často dvojitý odpočet (t. j. odpočet v oboch štátoch³⁵) alebo odpočet príjmu v jednom štáte bez toho, aby sa zahrnul do základu dane v druhom štáte, t. j. dvojité oslobodenie (dvojité nezdanenie). Takéto problémy je podľa názoru Komisie potrebné najlepšie riešiť pri ich zdroji, a to elimináciou nesúladu, prípadne mala by sa zlepšiť administratívna spolupráca medzi štátmi s cieľom identifikovať situácie, v ktorých sa tento nesúlad zneužíva na daňové podvody³⁶.

Práve hybridné nesúlady vyvolávajú veľké problémy týkajúce sa dvojitého nezdanenia. Podstata dvojitého nezdanenia vychádza totiž z toho, že sa príjem odpočíta v jednom štáte bez toho, aby sa zahrnul do základu dane v druhom štáte, prípadne tento inštitút počíta s negatívnym konfliktom daňových jurisdikcií, ktoré ho vyvolávajú.

Vo vzťahu k hybridným nesúladom vykonala EÚ v posledných rokoch niekoľko opatrení³⁷. Jedným z nich je tzv. smernica ATAD³⁸, ktorá do veľkej

³⁴ Ide o subjekty, ktoré sa v jednom členskom štáte považujú za kapitálové spoločnosti a v inom za transparentné osobné spoločnosti. Pôvodne sa terminológia, ktorú používala Komisia viazala na podmetový aspekt problému dvojitého nezdanenia (*hybridný subjekt*), až neskôr sa ustálil termín *hybridný nesúlad*, ktorý vyjadruje predmetový aspekt danej problematiky.

³⁵ Pod rámec fenoménu dvojitého odpočtu treba zaradiť najmä cezhraničné umorovanie strát, ktorých uplatňovanie sa začalo v súvislosti s rozsudkom Súdneho dvora ES vo veci C-446/03 Marks Spencer zo dňa 13. decembra 2005.

Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Marks & Spencer pic a britskou daňovou správou v súvislosti s tým, že táto správa zamietla žiadosť o daňovú úľavu, ktorú podal Marks & Spencer s cieľom odpočítať straty, ktoré vznikli jeho dcérskym spoločnostiam usadeným v Belgicku, Nemecku a vo Francúzsku, z príjmov zdaniteľných v Spojenom kráľovstve. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003CJ0446&from=EN>

³⁶ Pozri s. 6 oznámenia „**Uplatňovanie opatrení na zabránenie zneužívania právnych predpisov v oblasti priameho zdaňovania – v rámci EÚ a vo vzťahu s tretími krajinami**“. KOM (2007) 785 v konečnom znení z 10. decembra 2007.

³⁷ Napríklad oznámenie „**Akčný plán na posilnenie boja proti daňovým podvodom a daňovým únikom**“. COM (2012) 722 final zo 6. decembra 2012.

Oznámenie „**Balík opatrení proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam: ďalšie kroky k dosiahnutiu účinného zdaňovania a väčšej daňovej transparentnosti v EÚ**“. COM (2016) 23 final z 21. januára 2016.

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

³⁸ Smernica 2016/1164/EÚ.

miery reagovala na požiadavky Akčného plánu BEPS. Vychádzajúc z odporúčaní OECD, aj EÚ zdôraznila, že v záujme dobrého fungovania vnútorného trhu je dôležité, aby si členské štáty plnili svoje záväzky vyplývajúce z iniciatívy BEPS.

Pôvodne smernica ATAD v čl. 9 zaviedla pravidlo, podľa ktorého, ak dôjde z dôvodu hybridného nesúladu k dvojitému odpočtu, odpočet sa umožní len v tom členskom štáte, v ktorom má platba svoj zdroj. V prípade, keď hybridný nesúlad vedie k odpočtu bez zahrnutia zodpovedajúceho príjmu do základu dane, členský štát platiteľa odpočet takejto platby zamietne. Smernica tým chcela zabrániť tomu, aby obchodné spoločnosti využívali situácie, pri ktorých jednotlivé členské štáty nejednotne zaobchádzajú s tým istým príjmom alebo subjektom na daňové účely (**hybridné nesúlady**).

V roku 2017 však bola smernica ATAD novelizovaná tzv. smernicou ATAD II.³⁹, ktorá rozšírila svoju pôsobnosť v otázke hybridných nesúladov aj voči tretím krajinám. Pôvodná smernica ATAD sa totiž vzťahovala iba na hybridné nesúlady, ktoré vznikajú pri vzájomnom vzťahu medzi systémami zdaňovania príjmov právnických osôb členských štátov. Smernica ATAD II. rozšírila pôsobnosť aj na hybridné nesúlady, na ktorých sa podieľajú tretie krajiny. Tým sa má zabezpečiť súlad s pravidlami odporúčanými v správe OECD o neutralizácii účinkov hybridných nesúladných schém⁴⁰.

Pravidlami týkajúcimi sa hybridných nesúladov sa majú riešiť situácie nesúladu, ktoré sú zapríčinené *dvojitými odpočtami*, *konfliktom v kvalifikácii finančných nástrojov*, *platieb a subjektov* alebo *pri alokácii platieb*. Keďže hybridné nesúlady môžu viesť k dvojitému odpočtu / k odpočtu bez zahrnutia je nevyhnutné, aby na základe týchto pravidiel dotknutý štát buď zamietol odpočet platby,

³⁹ Smernica Rady (EÚ) 2017/952 z 29. mája 2017, **ktorou sa mení smernica (EÚ) 2016/1164, pokiaľ ide o hybridné nesúlady s tretími krajinami**.

⁴⁰ Záverečné správy o 15 akčných bodoch OECD proti BEPS boli sprístupnené verejnosti 5. októbra 2015 a Rada tento výsledok privítala v dokumente „**Závery Rady o zdaňovaní právnických osôb – narušenie základu dane a presun ziskov**“ z 8. decembra 2015. V záveroch Rady sa zdôraznilo, že je potrebné nájsť spoločné, avšak flexibilné riešenia na úrovni Únie, ktoré budú v súlade so závermi OECD v oblasti BEPS. Rada zdôraznila, že „nekalá daňová súťaž medzi členskými štátmi, ako aj medzi členskými štátmi a tretími krajinami by mohla ohroziť fungovanie jednotného trhu, pričom uznáva dôležitosť zdaňovania pre konkurencieschopnosť“ (pozri tlačovú správu 910/15 z 8. decembra 2015). Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2015/12/08/ecofin-conclusions-corporate-taxation/pdf>

nákladov alebo strát, alebo by od daňovníka prípadne vyžadoval zahrnutie príslušnej platby do svojho zdaniteľného príjmu. Uvedené pravidlá sa však uplatňujú len na odpočítateľné platby a nemali by mať vplyv na všeobecné prvky daňového systému.

Smernica ATAD II. rozlišuje medzi tým, či hybridný nesúlad vedie k **dvojitému odpočtu** (prvý z dvoch **výsledných nesúlado**v) alebo **k odpočtu bez zahrnutia** (druhý z dvoch **výsledných nesúlado**v).

V **prvom prípade** (hybridný nesúlad vedie k dvojitému odpočtu):

- odpočet sa zamietne v členskom štáte, ktorý je jurisdikciou investora a
- pokiaľ sa tak nestane (= nezamietnutie odpočtu), odpočet sa zamietne v štáte, ktorý je jurisdikciou platiteľa.

V **druhom prípade** (hybridný nesúlad vedie k odpočtu bez zahrnutia):

- odpočet sa zamietne v členskom štáte, ktorý je jurisdikciou platiteľa a
- pokiaľ sa tak nestane (= nezamietnutie odpočtu), suma platby, ktorá by inak viedla k výslednému nesúladu, sa zahrnie do príjmu v štáte, ktorý je jurisdikciou príjemcu.

Slovensko je povinné uplatňovať tieto pravidlá od 1.januára 2019 (okrem ustanovení týkajúcich sa zdaňovania pri odchode, pri ktorých je lehota na implementáciu ustanovená na 31.december 2019 a ich uplatňovanie je povinné od 1. 1. 2020; najnovšie sa to týka aj ustanovení upravujúcich boj proti hybridným nesúladom). V prípade reverzných hybridných nesúlado

v sú členské štáty EÚ povinné transponovať pravidlá boja proti nim do 31. ecembra 2021, so začiatkom uplatňovania od 1.januára 2022⁴¹.

Agresívne daňové plánovanie treba odlišovať od termínu **vyhýbanie sa daňovým povinnostiam**, aj keď majú veľmi blízko k svojej zámene. V dôsledku toho nezriedka dochádza v daňovej praxi k stotožňovaniu dvojitého nezdanenia s termínom vyhýbanie sa daňovej povinnosti

Pri agresívnom daňovom plánovaní sa nejedná o obchádzanie daňového systému Fenomén agresívneho daňového plánovania preto nemožno uspokojivo postihovať existenciou pravidiel proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam, tieto sú totiž určené na postihovanie obchádzania daňovo-právnych

⁴¹ BABČÁK, V. Zneužívanie daňového systému v EÚ. In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ, A. ROMÁNOVÁ a I. ŠTIEBEROVÁ (eds.). *Zborník „I. slovensko-české dni daňového práva (Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam)“*. Košice: UPJŠ, 2017, s. 38 a následne.

úprav, a nie technických postupov spojených s využívaním viacerých daňových systémov⁴².

Štruktúra agresívneho daňového plánovania sa dotýka nesúladu väčšinou dvoch, príp. aj viacerých daňových systémov rôznych členských štátov / tretích štátov. Z uvedeného vyplýva, že tento inštitút prekračuje vnútroštátne rámce ktoréhokoľvek členského štátu EÚ / tretieho štátu a preto je potrebné ho vnímať nie vo vnútroštátnej rovine, ale ako atribút úniového daňového práva, v širšom význame tzv. medzinárodného daňového práva.

Základný odlišujúci faktor medzi agresívnym daňovým plánovaním a vyhýbaním sa daňovým povinnostiam sa nachádza práve v tomto geopolitickom priestore. Inštitút vyhýbania sa daňovým povinnostiam je záležitosťou takmer výlučne vnútroštátneho daňového poriadku / vnútroštátnych pravidiel zdaňovania. Toto konštatovanie sa týka aj zložených štátov, na ktoré by sme mali nahliadať podľa optiky platnej pre jednotné štáty.

Čo majú spoločné agresívne daňové plánovanie a vyhýbanie sa daňovej povinnosti? Je to zníženie/eliminovanie možnej daňovej povinnosti. Tým daňovník získava daňovú výhodu. Dochádza k tomu väčšinou tým, že sa daňovník nedostáva do rozporu s konkrétnou daňovou úpravou platnou na území príslušného štátu. Potiaľ je podstata týchto dvoch fenoménov v zásade prekrývajúca sa. Pokiaľ sa však budeme zamýšľať nad otázkou, akým spôsobom daňovník takúto výhodu získa, mali by sme dospieť k záveru, že v tomto smere by bolo iluzórne hovoriť o ich prekrývaní sa.

V prípade agresívneho daňového plánovania daňovník získava daňovú výhodu bez toho, aby vytváral nejaké umelé konštrukcie či skutkové fikcie. Získaná výhoda je síce v rozpore so zámermi a cieľmi konkrétneho daňového systému i daňových pravidiel, avšak to ešte neznamená, že daňovník porušil nejaké ustanovenie príslušného daňového zákona, príp. že využil medzery v daňovom zákonodarstve a naplnil tak podstatu „obchádzania“ jeho ustanovení. O tom, že aj samotná Komisia rozlišuje medzi daňovými únikmi a agresívnym daňovým plánovaním svedčí aj jej konštatovanie, že „...“

⁴² Pozri: BONK, F. Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam – teoretické aspekty. In: BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky a daňové podvody a právne možnosti ich predchádzania (inštitútmi daňového, obchodného a trestného práva)*. Košice: ŠafárikPress, 2018, s. 35 a násl.

opatrenia by sa nemali zameriavať len na podvody a daňové úniky, ale aj na agresívne daňové plánovanie. Agresívne daňové plánovanie zahŕňa využívanie umelých operácií alebo štruktúr a nesúladu medzi daňovými systémami, čím sa oslabujú daňové predpisy členských štátov a zvyšuje strata daňových príjmov⁴³. Naproti tomu pri vyhýbaní sa daňovej povinnosti daňovník obchádza účel a zámery daňového zákona. Prvok „obchádzania“ (tzv. **circumvention**) je nerozlučne spojený s pojmom vyhýbania sa daňovým povinnostiam (pri agresívnom daňovom plánovaní táto črta absentuje). V tomto zmysle daňovník postupuje tak, že „ignoruje“ zámery a ciele daňového systému príslušného štátu bez toho, aby tomuto zámeru zodpovedal nejaký konkrétny hospodársky účel / hospodársky dôvod.

V odbornej spisbe sa terminologické označenie „vyhýbanie sa daňovej povinnosti“ vzťahuje nielen na vnútroštátne právo, ale i na cezhraničné uplatnenie. K realizácii vyhýbania sa daňovej povinnosti môže (skôr výnimočne) dochádzať aj v medzinárodnom rozsahu⁴⁴.

Pokiaľ sa daňovník vyhýba daňovej povinnosti v rámci predpisov vnútroštátneho daňového práva, môže byť toto jeho konanie kvalifikované ako *lege artis* za predpokladu, že daňovník využije možnosti zníženia základu dane, ktoré mu poskytujú príslušné daňové zákony, no ním uskutočnené úpravy nesmú byť v rozpore so zámermi zákona.

Na druhej strane vyhnutie sa daňovej povinnosti na základe cezhraničného a špekulatívneho vystavania štylizovanej konštrukcie vzťahu a úprav medzi spoločnosťami rôznych členských štátov bez dosiahnutia hospodárskeho

⁴³ Pozri s. 3 oznámenia COM (2012) 351.

⁴⁴ V tomto smere sa v odbornej literatúre spomína najmä fenomén tzv. **treaty shoppingu** („nakupovania zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia“), resp. užívania výhod plynúcich z takýchto zmlúv. Pozri napríklad: BONK, F. Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam – teoretické aspekty. In: BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky a daňové podvody a právne možnosti ich predchádzania (inštitúti daňového, obchodného a trestného práva)*. Košice: ŠafarikPress, 2018, s. 35; príp. BONK, F. Limitation-on-Benefits Clauses and their Relevance in Tax Frauds and Tax Evasions Prevention. In: BABČÁK, V., A. ROMÁNOVÁ, I. VOJNÍKOVÁ (eds.). *Zborník „Daňové právo vs. daňové úniky a daňové podvody“*, I. diel. Košice: UPJŠ, 2015, s. 47–57; príp. BONK, F. O zabráňovaní zneužívaniu daňového práva v medzinárodnom rozmere – klauzuly o obmedzovaní výhod z medzinárodných zmlúv a niektoré súvislosti (aj) vo vzťahu k slovenskej daňovej politike. In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ a A. ROMÁNOVÁ (eds.). *Zborník „II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA (Daňové raje a zneužívanie daňového systému)“*. Košice: ŠafarikPress, 2018, s. 95–104.

efektu, pričom sa využíva paralelné pôsobenie daňových režimov rôznych štátov na účely dvojitého nezdanenia by malo byť posudzované ako nezákonné. V tomto prípade ide o zneužitie práva, pre ktoré je východiskovým znakom rozdiel medzi formou a hmotným základom, resp. hmotnou podstatou právneho úkonu alebo operácie, a to len na účely vyhnutia sa daňovej povinnosti. Preukázanie zneužitia práva umožňuje správcovi dane neuznať operácie, keď sú vykonané mimo ekonomickej reality⁴⁵.

4 DVOJITÉ NEZDANENIE JAKO FAKTOR AGRESÍVNEHO DAŇOVÉHO PLÁNOVANIA

Dvojité nezdanenie je posudzované ako jeden z negatívnych javov rozvoja európskej a svetovej ekonomiky. Dochádza k nemu najmä v prípadoch, kedy sa štáty snažia predísť dvojitému zdaneniu vlastnými vnútroštátnymi daňovými pravidlami, na základe ktorých napríklad oslobodia určitý príjem (pri splnení predpísaných podmienok) od daňovej povinnosti. Z tohto pohľadu ide o chvályhodný počin zo strany príslušného štátu, ktorý má takýto zámer. Veľká časť takýchto rozhodnutí však naráža na niektoré neželané javy, ktoré môžu vyvolať kontraproduktívne následky. Jedným z nich je absencia koordinácie postupu pri týchto prípadoch na strane dvoch alebo viacerých štátov. Dvojité nezdanenie má svoj „pôvod“ v absencii nesúladu vnútroštátnych daňových zákonov dvoch štátov, ktorých sa zdanenie/nezdanenie určitého majetku či príjmu daňovníka (fyzickej/právnickej osoby) týka. Vyplýva z toho, že:

- štát zdroja príjmu tieto predmety nezdaňuje,
- štát rezidencie daňovníka tieto predmety tiež nezdaňuje.

V prípade dvojitého nezdanenia sa teda príjem/majetok fyzickej alebo právnickej osoby, v dôsledku rôznej úpravy osobnej a vecnej príslušnosti daňovníka, ale aj rôznej právnej kvalifikácie zdroja príjmu (v daňovej jurisdikcii jedného štátu je príjem oslobodený od zdanenia, resp. netvorí predmet dane a v druhej daňovej jurisdikcii ide o príjem, ktorý podlieha dani, avšak vzhľadom na osobnú daňovú príslušnosť k prvému štátu, bude tento príjem vyňatý z predmetu dane), nezdaní ani v jednom z dvoch/viacerých štátov.

⁴⁵ DURAČINSKÁ, M. Právny rámec zamedzenia dvojitého nezdanenia v EÚ ako jeden z nástrojov riešenia dlhovej krízy. In: HOŠOFF, B. (ed.). *Zborník „Finančné a sociálne aspekty dlhovej krízy z pohľadu ekonomie a práva“*. Bratislava: EÚ SAV, 2014, s. 100.

Problém dvojitého nezdanenia teda úzko súvisí s podstatou dvojitého zdanenia a právnym i faktickým riešením dilemy, ako v daňovej praxi predchádzať týmto dvom negatívnym javom (pretože tak v prvom, ako aj v druhom prípade ide výsostne o jav negatívny).

Negatívnosť týchto dvoch spoločenských fenoménov zasahuje nielen známe a pertraktované zásady zdaňovania, ako je zásah do daňovej spravodlivosti a daňovo-právnej istoty, prehľadnosti a účelnosti konkrétneho daňového systému, ale aj rovinu daňovo-právneho vedomia spoločnosti a daňovej morálky. Vzniká otázka, čo je viac protispoločensky zamerané a pre spoločnosť škodlivé: je to dvojité zdanenie alebo dvojité nezdanenie? Odpoveď na túto otázku nie je taká jednoduchá, ako sa na prvý pohľad môže zdať. Aj keď v predchádzajúcom texte sme poukázali na to, že podľa názoru Komisie obidva tieto fenomény škodia záujmom vnútorného trhu rovnako, hodnotenie negatívnych účinkov uplatnenia niektorého z týchto globálnych spoločenských fenoménov treba vždy posudzovať z pohľadu presadzovania konkrétnych záujmov oprávneného alebo povinného subjektu.

Vo všeobecnom pohľade na strane štátu, ktorý je v drvivej väčšine prípadov oprávneným subjektom, je väčším problémom dvojité nezdanenie, pretože povinný subjekt sa vyhne zaplateniu daňovej povinnosti (bez ohľadu na to, či ide o legálne alebo nelegálne vyhnutie sa zaplateniu dane).

Čo vlastne znamená dvojité nezdanenie v daňovej praxi pre konkrétny daňový subjekt? Určite je to istá výhoda, spočívajúca v daňovej úspore, ktorá zodpovedá výške dane neuplatnenej na území štátu usadenia daňového subjektu, ani na území dosiahnutia nezdaneného príjmu/majetku. Nemusí pritom znášať ani riziko možného daňového postihu.

Chýbajúca koordinácia postupu dvoch/viacerych štátov napríklad pri oslobodzovaní určitého druhu príjmu, aj keď jej základným zámerom je vyhnutie sa dvojitému zdaneniu, môže v konečnom dôsledku vyvolať opačný efekt, a to je dvojité nezdanenie. Štáty, ktoré by za iných okolností príjem zdaniili, v záujme toho, aby zabránili dvojitému zdaneniu pri absencii spolupráce v tejto oblasti spôsobia syndróm dvojitého nezdanenia. Na prvý pohľad sa môže zdať, že takéto prípady v súčasnej dobe, poznamenatej globalizáciou a spoluprácou aj v daňovej oblasti, neprichádzajú do úvahy, príp. sa stávajú iba v dôsledku náhodných okolností, príp. zásluhou nedostatku

komunikácie medzi štátmi. Sme však toho názoru, že to tak v praxi nemusí vždy byť. Príkladom sú štáty označované ako tzv. daňové raje, príp. štáty s privilegovaným/preferovaným daňovým režimom.

Zreteľnejšie začala EÚ vnímať dvojité nezdanenie ako problém, ktorým by bolo potrebné sa vážnejšie zaoberať, prvýkrát v roku 2006. Dovtedy sa tento problém nejavil ako nejaký významnejší negatívny faktor rozvoja ekonomiky, pravdepodobne najmä vzhľadom na malý počet členských krajín, ktoré vytvorili EHS ako predchodcu dnešnej EÚ⁴⁶. Tento počet (v porovnaní s dnešným stavom) a porovnateľná ekonomická sila zakladajúcich členských štátov, podobná a historický overená politická orientácia i obdobné daňové systémy neposkytovali také výrazné podhubie pre vznik daného problému. Situácia v tomto smere sa začala meniť s rozširovaním počtu členov EÚ.

Európska komisia v oznámení z decembra 2006 pod názvom „**Koordinácia daňových systémov členských štátov na vnútornom trhu**“⁴⁷ zakotvila aj bod „Predchádzanie nezdaňovaniu a zneužívaniu“, ako jednu z kľúčových zásad vzťahujúcich sa na požiadavku koordinácie daňových systémov. Zdôraznila v ňom, že „medzery medzi daňovými systémami v dôsledku nedostatočnej koordinácie môžu viesť tiež k neúmyselnému nezdaneniu alebo poskytovať priestor pre zneužívanie“. Nezdanenie a zneužívanie podľa názoru Komisie „... škodia záujmom vnútorného trhu rovnako, pretože narušajú spravodlivosť a vyváženosť daňových systémov členských štátov...“⁴⁸. Z tohto pohľadu možno zaznamenať, že Komisia začala nezdanenie považovať za rovnako škodlivé ako zneužívanie daňového systému. Zároveň však z toho označenia nepriamo rezonuje, že Komisia nepovažuje nezdanenie za prejav zneužívania daňového systému.

V nasledujúcom roku (december 2007) Komisia predložila už spomínané oznámenie „**Uplatňovanie opatrení na zabránenie zneužívania právnych**

⁴⁶ Založené v roku 1957 šiestimi štátmi.

⁴⁷ Oznámenie KOM (2006) 823 v konečnom znení zo dňa 19. decembra 2006.

⁴⁸ Pozri s. 6. Na toto oznámenie nadväzovalo oznámenie Komisie z 19. decembra 2006 pod názvom „**Zdanenie pri odchode a potreba koordinácie daňovej politiky členských štátov**“ [KOM (2006) 825] v konečnom znení, ktoré riešilo najmä otázky zdaňovania pri odchode vo vzťahu k spoločnostiam, riešenie nezhôd a zabránenie dvojitému zdaneniu a dvojitému nezdaneniu a súvisiace otázky. Blížšie pozri BABČÁK, V. Zneužívanie daňového systému v EÚ. In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ, A. ROMÁNOVÁ a I. ŠTIEBEROVÁ (eds.). *Zborník „I. slovensko-české dni daňového práva (Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam)“*. Košice: UPJŠ, 2017, s. 9–50.

predpisov v oblasti priameho zdaňovania – v rámci EÚ a vo vzťahu s tretími krajinami⁴⁹. V ňom bolo zdôraznené, že v členských štátoch musia fungovať účinné daňové systémy, pričom by sa malo predchádzať tomu, aby bol daňový základ negatívne dotknutý únikmi v dôsledku neúmyselného nezdanenia a zneužitia právnych predpisov. Komisia ďalej podčiarkla, že opatrenia na zabránenie zneužívania právnych predpisov musia byť precízne zamerané na vyslovene umelé konštrukcie, ktorými sa obchádzajú najmä vnútroštátne právne predpisy. To platí aj pre uplatňovanie pravidiel na zabránenie zneužívania právnych predpisov v súvislosti so štátmi EHP.

Z formulácie, ktorú viackrát použila Komisia vo svojich oznámeniach⁴⁹ jednoznačne vyplýva, že vo vzťahu k dvojitému nezdaneniu pripúšťa iba neúmyselné nezdanenie. V tejto súvislosti by bolo teda možné vysloviť záver, že Komisia vylučuje, aby niektorý členský štát alebo Únia mali zakotvené vo svojich daňových aktoch ustanovenie, ktoré by bolo zámerne formulované v prospech uplatnenia dvojitého nezdanenia. Nevdojak sa natíska otázka, či je absolútne neprijateľná myšlienka o takomto ustanovení. Z nedávnej histórie poznáme predsa množstvo prípadov, kedy politici, vlády a členské štáty porušovali pravidlá aj v oblasti zdaňovania prijaté EÚ len aby „prilákali“ zahraničných investorov (napríklad cestou neoprávnenej štátnej pomoci), resp. na strane druhej obmedzili snahu domácich podnikateľov o zmenu daňového domicilu. Aby sme však iba neuvádzali nejaké tvrdenia bez ich dokladovania, nech je nám dovolené citovať z oznámenia Komisie, známeho pod názvom „Balík opatrení...“, v ktorom sa uvádza: „... v čase, keď sa Európa dostáva z vážnej hospodárskej krízy, občania nechcú znášať väčšie daňové zaťaženie, zatiaľ čo určité korporácie sa vyhýbajú plateniu svojho spravodlivo vymeraného podielu daní, pričom neraz im v tom úmyselne či neúmyselne napomáhajú vlády jednotlivých krajín“⁵⁰.

Komisia ďalej zdôraznila nutnosť začať konzultácie s členskými štátmi s cieľom zistiť, do akej miery sú v oblasti predchádzania dvojitému nezdaneniu možné koordinované riešenia. Komisia vychádzala z toho, že v dôsledku nedostatočnej vzájomnej interakcie medzi daňovými systémami členských štátov môže dôjsť k neúmyselnému nezdaneniu a súčasne sa otvára priestor

⁴⁹ Napríklad na s. 9 oznámenia COM (2015) 302 final alebo s. 9 oznámenia COM (2012) 722 final.

⁵⁰ Pozri s. 2 oznámenia COM (2016) 23 final.

pre zneužitie právnych predpisov, čím sa naruší ich spravodlivosť a vyváženosť. V tejto súvislosti Komisia uviedla aj príklad na vznik takéhoto nesúladu, ktorý môže vzniknúť pri vymedzovaní dlhu a vlastného kapitálu, keď jeden členský štát môže transakciu považovať za prísun kapitálu, a preto oslobodiť od dane z neho plynúce príjmy (ako dividendu), zatiaľ čo iný členský štát môže tú istú transakciu považovať za pôžičku a povoliť daňovú úľavu na z toho vyplývajúce následné platby (v podobe úrokov). Výsledkom takýchto situácií môže byť odpočet v jednom členskom štáte bez zodpovedajúceho zdanenia v druhom členskom štáte.

Obdobné konštatovanie sa vzťahovalo aj na hybridné subjekty, o čom sme sa už zmienili v predchádzajúcom texte.

O štyri roky neskôr (v roku 2011), v už spomínanom oznámení „*Dvojité zdanenie na jednotnom trhu*“, Komisia v rámci ďalších návrhov stanovila, že „pokiaľ ide o dvojité nezdanenie, začne postup konzultácií na zistenie skutočností s cieľom zistiť celý rozsah tohto javu. Výsledky tejto konzultácie sa použijú na určenie a vypracovanie primeranej politickej odpovede“⁵¹.

Ako je jednoznačne vidieť aj z predchádzajúceho textu, za štyri roky sa v otázke dvojitého nezdanenia nedosiahol žiadny výraznejší pokrok a väčšinou ostalo iba pri nič nehovoriacich slovných proklamáciách⁵². Treba však súčasne uviesť, že Komisia zorganizovala 3 verejné konzultácie⁵³, ktoré sa však týkali otázok dvojitého zdanenia, neboli teda zamerané priamo na dvojité nezdanenie.

5 DVOJITÉ NEZDANENI A DAŇOVÉ ZMLUVY

Z praktického pohľadu sú dvojité nezdanenie a dvojité zdanenie často prepojené, a preto by sa nemali riešiť oddelene. Platnosť tohto konštatovania vidieť i na obsahu samotných bilaterálnych zmlúv o zamedzení dvojitého

⁵¹ Pozri s. 12 oznámenia KOM (2011) 712 v konečnom znení.

⁵² Svedčí o tom aj upozornenie Komisie (síce iba v rámci marginálnej poznámky), že je znepokojená situáciou v oblasti dvojitého nezdanenia v EÚ. Komisia v tejto súvislosti uvažovala o uskutočnení verejnej konzultácie v oblasti dvojitého nezdanenia príjmov právnických osôb (pozri s.3). Svoje znepokojenie situáciou v tejto oblasti vyjadrila Komisia aj na s.8 oznámenia KOM (2011) 712.

⁵³ Dvojité zdanenie je jednou z otázok, ktorou sa občania a podniky v EÚ najviac zaoberajú, čo potvrdili aj výsledky troch verejných konzultácií [pozri s. 6 oznámenia KOM (2011) 712].

zdanenia v odbore dane z príjmov a majetku, ktoré riešia / mali by riešiť i otázku dvojitého nezdanenia. K uzatváraniu týchto zmlúv dochádza najmä na podklade modelovej zmluvy OECD o zamedzení dvojitého zdanenia.

Daňové zmluvy obsahujú ustanovenia s kolíznym charakterom, t. j. pravidlo, ktorý zo zmluvných štátov je oprávnený požadovať platenie dane a zdaníť príjmy alebo majetok daňovníka. Treba však počítať i s možnosťou, že samotná daňová zmluva povedie k dvojitému nezdaneniu / umožní dvojité nezdanenie. Bude sa to týkať situácie, keď daňová zmluva obsahuje ustanovenie o tom, že určitý príjem, ktorého zdroj je na území druhého štátu (štát zdroja príjmu) sa na tomto území nezdaňuje, a jeho zdanenie sa presúva do druhého zmluvného štátu (štát daňovej rezidencie), pričom samotná zmluva nerieši otázku, či takýto príjem je v štáte daňovej rezidencie zdaňovaný. Môže pritom ísť o situáciu, keď štát daňovej rezidencie na základe svojich vnútroštátnych daňových pravidiel tento príjem zdaníť nemôže, pretože je oslobodený od dane alebo netvorí predmet dane. Obdobná situácia nastane, keď štáty svojimi jednostrannými opatreniami vylúčia určitý príjem z predmetu zdanenia / oslobodia od dane a výsledkom je, že tento príjem nie je zdanený ani v jednom z dotknutých štátov. Túto situáciu možno implementovať aj do obsahu daňovej zmluvy, pričom v tomto prípade by už bolo na zváženie, či si štáty uvedomujú právne dôsledky, t. j. dvojité nezdanenie alebo dvojitý odpočet.

V odbornej spisbe sa poukazuje na to, že dvojité nezdanenie môže vzniknúť v medziach práva, ale aj v rozpore s právom. Podľa toho k jeho vzniku dochádza:

1. v medziach práva, keď súčasné pôsobenie daňových systémov jednotlivých štátov alebo súčasné pôsobenie daňových zmlúv, ako aj využitie výhod smernice k zamedzeniu dvojitého zdanenia umožnia lege artis nezdanenie určitého príjmu alebo
2. v rozpore s právom, keď sa umelo a špekulatívne vytvárajú konštrukcie prekračujúce vnútroštátny rámec bez hospodárskeho efektu a účinku len na účely dosiahnutia dvojitého nezdanenia. V tomto prípade ide o vyhnutie sa daňovej povinnosti zneužitím práva, čo je contra legem vzhľadom na to, že výsledkom je dvojité nezdanenie, ktoré je v rozpore s daňovými predpismi aspoň jedného členského štátu

EÚ, v ktorom sa predmetná operácia uskutočňuje alebo ktorého daňovník sa zúčastní cezhraničnej umelej operácie, pričom predmetný príjem sa v tomto členskom štáte zdaňuje⁵⁴.

Jedným z hlavných cieľov daňových zmlúv je zabrániť dvojitému nezdaneniu⁵⁵. V tejto súvislosti majú zmluvy významnú rolu pri zisťovaní / určovaní daňového domicilu tých daňovníkov, na ktoré sa tieto zmluvy vzťahujú. Použitie vnútroštátnych predpisov za týmto účelom nie je možné, vzhľadom na podobné konštrukcie vnútroštátnych predpisov o zdaňovaní príjmov. To by mohlo viesť ku vzniku viacerých daňových domicilov a tomu zodpovedajúcich viacerých daňových povinností z toho istého dosiahnutého príjmu. Navyše vo vzťahu k tomu hrozí aj dvojité nezdanenie príjmu, ak by sa štáty rozhodli uplatniť jednostranne zamerané vnútroštátne pravidlá pre riešenie takejto situácie.

6 DÔVODY/PRIČINY VZNIKU DVOJITÉHO NEZDANENIA

Prečo vôbec vzniká dvojité nezdanenie, keď EÚ i OECD (spolu aj s OSN) vyvíjajú také úsilie na jeho zabránenie? Tých dôvodov/príčin je viac. Z veľkej časti je to „zásluhou“ jednotlivých štátov, v niektorých prípadoch sa o to pričiňujú samotné daňové subjekty.

Pokiaľ by sme mali v abstraktnej rovine rozlíšiť, ktoré dôvody spôsobujú dvojité nezdanenie (väčšinou v dôsledku konania samotných štátov), potom by bolo možné tieto dôvody začleniť do viacerých skupín. Ide najmä o nasledovné dôvody: (1) nedostatky právnych aktov EÚ, (2) účelový výklad vnútroštátnych právnych predpisov, (3) nedostatky daňových zmlúv spojené aj s priet'ahmi v riešení sporov, (4) nevoľa štátov dohodnúť sa na zavedení niektorých právnych aktov, (5) nedostatky vo výmene informácií medzi štátmi, (6) uplatňovaná metóda na predchádzanie dvojitému

⁵⁴ DURAČINSKÁ, M. Právny rámec zamedzenia dvojitého nezdanenia v EÚ ako jeden z nástrojov riešenia dlhovej krízy. In: HOŠOFF, B. (ed.). *Zborník „Finančné a sociálne aspekty dlhovej krízy z pohľadu ekonómie a práva“*. Bratislava: EÚ SAV, 2014, s. 100.

⁵⁵ Napríklad **modelová zmluva OECD o zamedzení dvojitého zdanenia príjmov a majetku** (OECD Model Tax Convention on Income and on Capital) v čl. 26 „Výmena informácií“ (*Exchange of information*), obsahuje ustanovenia o vzájomnej výmene informácií, čo treba považovať za účinný nástroj boja proti daňovým únikom i dvojitému nezdaneniu.

zdaneniu, (7) hybridné nesúlady, (8) transferové oceňovanie, pravidlá pre kontrolované zahraničné spoločnosti a nízka kapitalizácia. Pri niektorých z nich sa zastavíme:

Veľká skupina dôvodov, ktoré spôsobuje dvojité nezdanenie sa týka **nedostatkov právnych aktov EÚ**.

Únia v snahe zamedziť všetkým formám zneužívania daňových systémov, zneužitia daňového práva a súvisiacim negatívnym efektom vyvíja úsilie o harmonizáciu priameho zdaňovania v rámci jednotného vnútorného trhu, pretože takýto úspech by výrazným spôsobom pomohol pri ich eliminácii. V záujme dosiahnutia tejto méty už celé roky prijíma legislatívne i nelegislatívne právne akty, ktorých cieľom je zamedziť aj dvojitému nezdaneniu. Zatiaľ málo účinným prostriedkom na jeho dosiahnutie sú rôzne smernice, príp. iné právne i politické dokumenty. Aj v tých prípadoch, kde dvojité nezdanenie nepredstavuje z obsahového hľadiska hlavný predmet úpravy príslušného právneho aktu EÚ, je dvojité nezdanenie aspoň vedľajším produktom záujmu príslušnej inštitúcie EÚ.

Veľké množstvo rôznych aktov EÚ prijímaných v tejto oblasti akoby malo pre občanov Únie poukazovať na nesmiernu dimenziu práce byrokratického aparátu EÚ. Výsledkom takéhoto úsilia je potom „hypertrofia“ najmä smernic a s ňou spojená ich neprehľadnosť, ako aj rozvláčnosť textu, no i absencia transparentnosti a spravodlivosti, teda tých atribútov, ktoré EÚ tak rada zdôrazňuje a pripomína pri každej príležitosti. Účinok týchto aktov na spoločenstvo občanov Únie, ktoré sú aj v pozícii daňovníkov a v transformovanej podobe i obchodných spoločností, je potom opačný. Často týmto právnym aktom chýba v zjednodušenejšej podobe formulácia toho, čo príslušný právny akt vôbec sleduje (vo viacerých prípadoch sa napríklad právny akt týka agresívneho daňového plánovania a pritom podstata príslušného konania, ktorú najčastejšie Komisia opisuje, spočíva vo vyhýbaní sa daňovej povinnosti, príp. naopak), aký je jeho zámer a neraz aj absencia ciest na jeho dosiahnutie. Plne si uvedomujeme zložitosť postupov na dosiahnutie jednotnej vôle členských štátov v oblasti priameho zdaňovania, aj to, že v najbližších niekoľkých rokoch je to vlastne akoby „cesta zarúbaná“. Na strane druhej to nemení nič na tom, čo sme uviedli.

Otvorenosť jednotného vnútorného trhu spojená so štyrmi slobodami, otvorenosť aj pre medzinárodné podnikanie mimo hraníc EÚ, bude trendom na strane jednotlivých štátov ponúkať pre daňovníkov, najmä pre nadnárodné spoločnosti, rôzne daňové výhody a samotné daňové subjekty budú aj naďalej mať záujem tieto výhody využiť. Rôzne čierne zoznamy, či iné odtiene farieb v tomto smere môžu byť účinné, avšak iba v obmedzenom efekte a iba po určitú dobu, pokiaľ sa na rôzne daňové kauzy nezabudne a do popredia záujmu sa ako náhradný motív nedostane niečo iné. Aj napriek tomu by si však Únia mala v prvom rade usporiadať daňové vzťahy medzi jednotlivými členskými štátmi, a to aj bez ohľadu na dotiahnutie modelu CCTB/CCCTB do úspešného konca.

S predchádzajúcimi dôvodmi, ktoré „prosievajú“ dvojitému nezdaneniu úzko súvisí aj účelový výklad vnútroštátnych právnych predpisov. Tento sa týka skutočnosti, že jednotlivé štáty majú v rámci svojich vnútroštátnych právnych poriadkov zakotvené definície určitých pojmov, ktoré nie sú rovnako definované v každom štáte. Rozdielna definícia daňových pojmov v príslušných vnútroštátnych daňových predpisoch sa negatívne odráža v obsahu daňových zmlúv uzavretých medzi týmito štátmi a následne ovplyvňuje aj problémy týkajúce sa výkladu jednotlivých ustanovení týchto zmlúv. Medzi takéto daňové pojmy možno zaradiť najmä pojem daňový rezident, daňový nerezident, stála prevádzkareň, zdroj príjmu, úrok, dividenda, licenčné poplatky a pod. Problém rozdielneho chápania daňových pojmov, ktoré sú totožné z hľadiska svojej podstaty, avšak rozdielne z pohľadu svojho označenia (synonymné pojmy), príp. ide o totožné označenie, avšak rozdielne pojmy z pohľadu podstaty (homonymá) je vážny, pretože vedie / môže viesť tak ku dvojitému zdaneniu, ako aj k dvojitému nezdaneniu určitého príjmu.

Ani **daňové zmluvy** uzatvárané medzi štátmi neriešia všetky možné problémy spojené so vznikom dvojitého nezdanenia. Týka sa to napríklad daňových vzťahov pri podnikaní nadnárodných spoločností na území viac než dvoch členských štátov / tretích štátov. Aj napriek tomu, že štáty majú k dispozícii modelové zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia (OECD / OSN), obsah daňových zmlúv uzavretých jednotlivými štátmi nie je jednotný (čo však na strane druhej ani nemožno očakávať). Problém súvisí najmä

s tým, že sofistikované praktiky podnikania veľkých nadnárodných spoločností výrazne predbiehajú zámery a ciele daňových zmlúv, ktoré boli uzavreté pred určitým časom bez toho, aby boli aktualizované. Znamená to, že obsah daňových zmlúv vo väčšine prípadov zaostáva za uplatňovanými praktikami zo strany týchto spoločností. Štáty, zmluvní partneri potrebujú/vyžadujú dlhšie časové obdobie na prerokovanie a následné premietnutie efektívnych nástrojov do obsahu daňových zmlúv, čo v praxi môže privádzať aj k tomu, že medzitým sa nadnárodné spoločnosti už preorientovali na nové, možné praktiky, ale aj k otázke, či konanie/zdržanie sa konania zo strany štátov je zámerné alebo iba náhodné/neúmyselné.

V daňovej praxi však dochádza aj k tomu, že v mnohých prípadoch nie sú daňovými zmluvami riešené dane, pri ktorých môže vzniknúť nielen dvojité zdanenie, ale aj dvojité nezdanenie. Príkladom takýchto daní môžu byť napríklad tzv. registračné dane. Poukázala na to aj Komisia vo svojom oznámení z roku 2011⁵⁶. Toto sa dostáva do rozporu s modelovou zmluvou OECD, ktorá bola aktualizovaná a bol k nej prijatý aj Komentár slúžiaci na jednotný výklad jej ustanovení. V priebehu rokov sa ekonomická i sociálna situácia v niekdajšej i súčasnej EÚ menila, čomu sa OECD vo svojom Komentári i v modelovej zmluve musela prispôsobovať, avšak na strane členských štátov k obdobnému postupu nedochádzalo.

Problémom je aj skutočnosť, že štáty sa vo svojich daňových zmluvách často zaviažu nezdaňovať určité druhy príjmu. Pri ustanovovaní takéhoto zaobchádzania sa uplatňuje prax, ktorá nenúti zmluvné štáty overovať, či tieto druhy príjmov podliehajú zdaneniu v druhom zmluvnom štáte, a teda ani nemajú povinnosť overovať, či tým nevzniká riziko dvojitého nezdanenia. Takéto riziko vzniká aj v prípade, keď členské štáty jednostranne oslobodia od dane niektoré druhy zahraničných príjmov bez ohľadu na to, či podliehajú zdaneniu v štáte zdroja príjmu. Preto by bolo vhodné, ak by v súvislosti s uzatváraním daňových zmlúv, zmluvní partneri pamätali na možnosť vzniku takýchto situácií, napríklad zakotvením doložky, ktorá by v podobných situáciách ustanovovala, že zdanenie určitého druhu príjmu je v druhom štáte vylúčené len vtedy, ak daný druh príjmu podlieha dani v prvom štáte zmluvy.

⁵⁶ Pozri s. 8 oznámenia KOM (2011) 712 v konečnom znení.

Jedným z nedostatkov daňových zmlúv, ktorého odstránenie by mohlo aspoň čiastočne pomôcť pri riešení problému dvojitého nezdanenia je ustanovenie pravidiel týkajúcich sa rozdelenia práv na zdanenie medzi štát zdroja príjmu a štát daňovej rezidencie. Bolo by to vhodné upraviť v rámci „daňových výsad“ zmluvných strán.

Otázka uplatňovania daňových zmlúv je nerozlučne spojená aj s problémom **riešenia sporov** z daňových zmlúv. Riešenie týchto sporov bolo v daňovej praxi po dlhé roky neefektívne a zdĺhavé aj napriek tomu, že štáty sa snažili k tejto otázke pristupovať na podklade čl. 25 modelovej zmluvy OECD („Riešenie prípadov dohodou“). Podľa odseku 3 tohto článku sa príslušné orgány zmluvných štátov budú usilovať vyriešiť všetky prípadné ťažkosti alebo pochybnosti, ktoré môžu vzniknúť v súvislosti s výkladom alebo uplatňovaním tejto zmluvy, čo samé o sebe ešte nezaručuje pozitívny výsledok. Tento nepriaznivý stav by mali do budúcnosti odstrániť ustanovenia **smernice o mechanizmoch riešenia sporov týkajúcich sa zdanenia v Európskej únii**⁵⁷. Smernica v bode 1 dôvodovej správy poukazuje na tento stav, keď jednotlivé členské štáty rôzne vykladajú alebo uplatňujú ustanovenia dvojstranných daňových zmlúv a dohovorov alebo Arbitrážneho dohovoru Únie. Cieľom tejto smernice je zriadenie účinného a efektívneho postupu riešenia sporov v kontexte riadneho fungovania vnútorného trhu.

Smernica ustanovuje pravidlá týkajúce sa mechanizmu riešenia sporov medzi členskými štátmi, keď tieto spory vyplývajú z výkladu a uplatňovania zmlúv a dohovorov, v ktorých sa ustanovuje zamedzenie dvojitého zdanenia príjmov a prípadne kapitálu. Smernica je v zásade zacielená na riešenie sporov vznikajúcich z dvojitého zdanenia, o možnosti dvojitého nezdanenia a riešenia sporov z toho vznikajúcich sa však v smernici nehovorí.

V prípade uzatvárania daňových zmlúv sa vyskytuje aj ďalší problém, ktorý súvisí s výberom vhodnej a výhodnej daňovej zmluvy alebo s výberom

⁵⁷ Smernica Rady (EÚ) 2017/1852 z 10. októbra 2017 o mechanizmoch riešenia sporov týkajúcich sa zdanenia v Európskej únii.

Dňa 7. júna 2017 bol podpísaný Mnohostranný dohovor o zavedení opatrení na zamedzenie narušenia základov dane a presunov ziskov súvisiacich s daňovými zmluvami známy pod označením Multilaterálny inštrument (MLI). Dohovor implementuje viaceré akcie BEPS, napríklad opatrenia v oblasti: zneužívania daňových zmlúv, mechanizmov riešenia daňových sporov a pod. Slovensko plánuje implementovať MLI v súvislosti so 64 zmluvami o zamedzení dvojitého zdanenia, ktoré má uzavreté s inými štátmi.

daňovo výhodnej smernice. V oboch prípadoch sa hovorí o „nakupovaní“, v prvom prípade daňovej zmluvy (tzv. „**Treaty shopping**“⁵⁸) a v druhom prípade smernice (tzv. „**Directive shopping**“⁵⁹). Nakupovanie výhodnejšej daňovej zmluvy označila OECD za hlavný problém znižovania základu dane a presunu ziskov rezidentmi tretích štátov. Títo rezidenti chcú využiť výhody štátu zdroja príjmu vyplývajúce z príslušnej daňovej zmluvy v podobe poskytnutia daňových úľav. Vzhľadom na to, že so štátom zdroja príjmu nemajú uzavretú zmluvu o zamedzení dvojitého zdanenia, nie sú ani oprávnení získať takéto výhody. Z uvedeného dôvodu využijú spoločnosť sídliacu v zmluvnom štáte daňovej zmluvy so štátom zdroja príjmu, ktorá má na takéto výhody oprávnenie.

Pomerne časté sú aj situácie týkajúce sa existencie tzv. hybridných entít, keď je obchodná spoločnosť na základe vnútroštátneho daňového práva alebo daňovej zmluvy považovaná za daňového rezidenta v oboch zmluvných štátoch alebo ani v jednom štáte.

Závažný problém v otázke riešenia dvojitého nezdanenia predstavuje **nevôľa štátov** dohodnúť sa na zavedení niektorých, podľa EÚ, potrebných právnych aktov. Táto nevoľa sa aktuálne týka najmä zavedenia modelu CCTB a CCCTB, čo v praxi vlastne umožňuje vznik dvojitého nezdanenia. Zavedenie uvedených modelov by v praxi znamenalo určenie daňového základu vo vzťahu k nadnárodným spoločnostiam podľa jednotných pravidiel a pomerne podľa dosiahnutého zisku na území každého štátu, v ktorom nadnárodná spoločnosť vykonáva podnikateľskú činnosť.

Nedostatky vo **výmene informácií** medzi štátmi sú spôsobilé sa výrazne podieľať na vzniku dvojitého nezdanenia. V tomto smere urobila EÚ v ostatnom čase veľa práce. Boli prijaté viaceré smernice týkajúce sa výmeny

58 Bližšie pozri BONK, F. O zabraňovaní zneužívaniu daňového práva v medzinárodnom rozmere – klauzuly o obmedzovaní výhod z medzinárodných zmlúv a niektoré súvislosti (aj) vo vzťahu k slovenskej daňovej politike. In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ a A. ROMÁNOVÁ (eds.). *Zborník „II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA (Daňové rajy a zneužívanie daňového systému)“*. Košice: ŠafarikPress, 2018, s. 97 a násl.

59 Smernica o nakupovaní sleduje rovnaký prístup ako nakupovane zmlúv, ale zameriava sa na použitie smerníc EÚ. V praxi sa daňová výhoda uplatňuje vložení ďalšej úrovne zdanenia do tretej krajiny, ktorá stanovuje priaznivé opatrenia v daňovej zmluve pre ostatné dva štáty. Dostupné z: <https://www.tax-academy.de/lexikon/treaty-shopping-directive-shopping/>

informací v daňovej oblasti⁶⁰. Výmena informácií sa ukazuje byť jedným z najúčinnějších faktorov eliminovania dvojitého nezdanenia, najmä pokiaľ ide o automatickú výmenu informácií.

Do rámca dôvodov pre vznik dvojitého nezdanenia patrí aj **uplatňovaná metóda** na predchádzanie dvojitému zdaneniu. Konkrétne máme na mysli *metódu vyňatia* („**Exemption method**“), ktorá je založená na zásade, že štát zdroja príjmov má legitímnejšie právo na zdanenie príjmov ako štát, ktorého je daňovník daňovým rezidentom. Pri použití uvedenej metódy nezáleží na tom, či bol príjem v zahraničí skutočne zdanený. Jednou z foriem tejto metódy je vyňatie úplné. V prípade použitia tejto metódy dochádza k tomu, že štát daňového rezidenta neviaže na jeho príjem zo zahraničných zdrojov žiadnu daňovú povinnosť. To je síce výhodné pre daňovníka, avšak veľmi nevýhodné pre štát, v ktorom má daňový domicil. Uvedenú metódu obľubujú daňové raje, ktoré týmto spôsobom motivujú jednotlivé subjekty, aby sa stali ich daňovými rezidentmi. Umožnia im nezdaňovať príjmy dosiahnuté v zahraničí a takto môže často dôjsť k dvojitému nezdaneniu niektorých príjmov. Účinok dvojitého nezdanenia nastáva pri súčasnom vplyve iných faktorov. Jedným z nich je napríklad neuplatnenie možnosti zdaniť v štáte zdroja určitý príjem, ktorú tomuto štátu poskytuje daňová zmluva. Pri chýbajúcej vnútroštátnej úprave nemôže totiž štát zdaniť príjem, hoci k jeho zdaneniu ho daňová zmluva oprávňuje.

Riziko dvojitého nezdanenia hrozí aj vtedy, ak domovský štát (štát daňovníka, v ktorom má daňový domicil) **jednostranne oslobodí** od dane niektoré druhy príjmov zo zahraničia bez ohľadu na to, či podliehajú zdaneniu v štáte zdroja príjmu alebo nie. Nosnou myšlienkou takéhoto aktu príslušného štátu je eliminácia možnosti dvojitého zdanenia tohto príjmu bez toho, aby došlo k uzavretiu daňovej zmluvy (dodatku k zmluve). Pokiaľ členské

⁶⁰ Sú to najmä:

- Smernica Rady 2011/16/EÚ z 15. februára 2011 o administratívnej spolupráci v oblasti daní a zrušení smernice 77/799/EHS.
- Smernica Rady 2014/107/EÚ z 9. decembra 2014, ktorou sa mení smernica 2011/16/EÚ, pokiaľ ide o povinnú automatickú výmenu informácií v oblasti daní.
- Smernica Rady (EÚ) 2015/2376 z 8. decembra 2015, ktorou sa mení smernica 2011/16/EÚ, pokiaľ ide o povinnú automatickú výmenu informácií v oblasti daní.
- Smernica Rady (EÚ) 2016/881 z 25. mája 2016, ktorou sa mení smernica 2011/16/EÚ, pokiaľ ide o povinnú automatickú výmenu informácií v oblasti daní.

štáty v záujme zabránenia dvojitého zdanenia jednostrannými vnútroštátnymi pravidlami ustanovia oslobodenie od dane určitého druhu príjmu pochádzajúceho zo zahraničia, v ktorom tento druh príjmu nepodlieha zdaneniu, bolo by vhodné, aby sa členské štáty ubezpečili, že takýto druh príjmu je na území iného štátu zdanený. Spravidla by sa to malo vzťahovať najmä na tie štáty, ktoré sa vyznačujú vzájomne vysokým podielom pracovných a obchodných vzťahov svojich daňovníkov.

Otázky dvojitého zdanenia / dvojitého nezdanenia sú dlhodobo predmetom záujmu aj v rozhodovacej činnosti SD EÚ. Akademickej verejnosti sú známe viaceré rozhodnutia tejto inštitúcie, ktoré sa dotýkajú práve nastolených problémov. Ako sa na to poukazuje i v odbornej spisbe⁶¹, rozhodovacia činnosť SD EÚ je v oblasti daňovo-právnych vzťahov determinovaná tým, aby všeobecné záujmy členských štátov v oblasti zdaňovania boli vo vyváženom vzťahu k základným slobodám platným a uplatňovaným v EÚ. Jedine *naliehavé dôvody všeobecného záujmu* môžu viesť k obmedzeniu týchto slobôd, za ktoré SD EÚ považuje okrem iného aj **nevyhnutnosť zachovania koherentného daňového systému**⁶². V takomto daňovom systéme nedochádza k dvojitému zdaneniu, ktoré môže byť spôsobené nesprávnym nastavením pravidiel kontrolovaných zahraničných spoločností, ani k dvojitému nezdaneniu, ku ktorému môže dôjsť pri umelom presune niektorých druhov príjmu materskou spoločnosťou na dcérsku spoločnosť alebo stálu prevádzkareň umiestnenú v druhom členskom štáte, pričom tento príjem nie je predmetom dane alebo je oslobodený od dane v tomto druhom štáte.

7 ZÁVĚR

V súčasnom globálnom svete existuje množstvo medzinárodných iniciatív majúcich za cieľ sťažiť využívanie daňových výhod. Toto by mohlo evokovať záver, že sa „stmieva“ nad budúcnosťou medzinárodného daňového

61 Bližšie pozri DURAČINSKÁ, J. a M. DURAČINSKÁ. Vyhybanie sa daňovým povinnostiam a pravidlá EÚ týkajúce sa kontrolovanej zahraničnej spoločnosti. In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ, A. ROMÁNOVÁ a I. ŠTIEBEROVÁ (eds.). *Zborník „I. slovensko-české dni daňového práva (Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam)“*. Košice: UPJŠ, 2017, s. 121–130.

62 Okrem toho medzi naliehavé dôvody všeobecného záujmu možno zaradiť aj (1) vyrovnané rozdelenie daňových právomocí medzi členskými štátmi a (2) zabránenie vyhýbaniu sa daňovej povinnosti.

plánovania vo všetkých jeho „agresívnych“ i „škodlivých“ podobách. Sme však toho názoru, že súčasný ekonomický vývoj vo svete bude motivovať aj naďalej tak daňové subjekty, ako aj celý rad štátov (vrátane členských štátov EÚ) využívať/ponúkať možnosti daňových výhod. Pokiaľ by sme v tomto smere mali použiť morálny slovník „očistený“ od rôznych pokryteckých floskúl, potom by sme mohli povedať, že celý rad štátov bude daňovo „korumpovať“ cestou poskytovania daňových výhod daňovníkov z iných destinácií a daňovníci, najmä v podobe nadnárodných spoločností budú „ústretovi k daňovému korumpovaniu“. Toto platí bez ohľadu na to, pod aký termín neoficiálneho slovníka daňových pojmov bude konkrétna daňová výhoda zaradená.

Pokiaľ z objektívnych dôvodov budú vo svete existovať rôzne daňové systémy, bude existovať aj možnosť „tážiť“ z existencie rozdielov medzi nimi v rámci medzinárodnej daňovej optimalizácie. Pri súčasnom vzťahu členských štátov EÚ, ale aj v celosvetovom meradle k otázkam uplatňovania daňovej suverenity, by bolo iluzórne sa domnievať, že jednotlivé štáty upustia v súčasnosti od princípov, na ktorých budovali svoje daňové systémy niekoľko desaťročí, možno i storočí.

Nakoľko je problém agresívneho daňového plánovania / daňovej optimalizácie spôsobený neschopnosťou EÚ či samotných členských štátov, ktoré v niektorých prípadoch akoby čakali, že tento problém za nich EÚ vyrieši a nakoľko je to aj v „záujme“ týchto štátov, na to ťažko nájsť jednoznačnú odpoveď. Vzniká otázka, do akej miery to niektorým členským štátom EÚ vyhovuje, pretože ruka v ruke s bojom proti daňovým podvodom a daňovým únikom sa rozvíja i daňová konkurencia medzi štátmi. Nie je podstatné to, či ju nazveme škodlivou/agresívnou konkurenciou alebo prospešnou súťažou (stále to závisí na uhle pohľadu), prípadne sa začne vo verejnosti používať iný termín, s ktorým sa po určitom čase budeme stretávať už ako s apriori bežným termínom. Globálne sú nielen ekonomiky a sociálno-kultúrny život na Zemi, ale aj, ako sme už na to upozornili, záujmy (politické, ekonomické i finančné) štátov, finančných oligarchov a ich „hovorcov“, predstaviteľov mnohých štátov sveta⁶³.

⁶³ Obdobne: BABČÁK, V. Právo Európskej únie a boj proti podvodom v oblasti DPH. In: BABČÁK, V., A. ROMÁNOVÁ a I. VOJNÍKOVÁ (eds.). *Zborník „Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky (Tax Law vs. Tax Frauds and Tax Evasion)“ I. diel.* Košice: UPJŠ, 2015, s. 10.

Zatiaľ čo legitímna daňová optimalizácia využívajúca zákony jednotlivých krajín bude určite fungovať aj naďalej, vyhýbanie sa daňovej povinnosti prostredníctvom daňovo či právne pochybných nástrojov, bude podstatne zložitejšie a predovšetkým rizikovejšie. Už dlhšiu dobu ide o problematickú aktivitu daňovníkov, ktorá nemá v súčasnom daňovom plánovaní svoje miesto. Tento, v niektorých krajinách nezákonný postup, bude značne sťažený až znemožnený súčasnou iniciatívou GATCA („**Global Account Tax Compliance Act**“) pre všetku legislatívu spojenú s touto aktivitou EÚ⁶⁴.

A čo problém agresívneho daňového plánovania, z ktorého vyrastá aj dvojité nezdanenie? Ako sa zvykne na Slovensku hovoriť „ľady sa pohli“, pretože snád' prvá kritika do „vlastných radov“ týkajúca sa existencie agresívneho daňového plánovania v EÚ zaznela (síce až) v roku 2018 zo strany eurokomisára pre hospodárske a finančné záležitosti, dane a clá Pierra Moskovica v rámci tzv. európskeho semestra – analýzy hospodárskej a sociálnej situácie v členských štátoch Únie. Európska komisia po prvý raz vôbec upozornila na agresívne daňové plánovanie, ktoré sa týka siedmich členských krajín EÚ⁶⁵.

Chceme veriť, že ďalšie roky budú priat' spravodlivejšiemu, rovnocennejšiemu a vyváženejšiemu pohľadu EÚ na dianie v daňovej oblasti v Európe i vo svete.

Literature

BABČÁK, V. Právo Európskej únie a boj proti podvodom v oblasti DPH. In: BABČÁK, V., A. ROMÁNOVÁ a I. VOJNÍKOVÁ (eds.). *Zborník „Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky (Tax Law vs. Tax Frauds and Tax Evasion)“*; I. diel. Košice: UPJŠ, 2015, s. 9–36.

⁶⁴ GATCA je neoficiálny názov pre súhrn právnych nástrojov, ktoré umožňujú výmenu informácií o bankových účtoch medzi finančnými inštitúciami a úradmi zúčastnených štátov. Predmetom výmeny informácií sú určité dáta o bankových účtoch založených v jednej krajine, ktoré majú nejakú väzbu na inú krajinu (napríklad majiteľ účtu je zahraničnou osobou). Od takto získaných informácií si vlády jednotlivých štátov sľubujú možnosť zabezpečiť dodatočné daňové príjmy, ktoré v súčasnosti unikajú riadnemu zdaneniu.

Právne nástroje umožňujúce oznamovanie informácií o bankových účtoch vypracovala OECD spolu so skupinou G20. Dostupné z: <https://www.akont.cz/sk/riesenie/medzi-narodne-danove-planovanie.html>, príp. https://www.akont.cz/nase-znalosti/slovník-nejdůležitějších-pojmů.html/128_2037-gatca-global-account-tax-compliance-act

⁶⁵ Stalo sa tak dňa 7.marca 2018. Ide o Belgicko, Cyprus, Holandsko, Írsko, Luxembursko, Maďarsko a Maltu. Dostupné z: <http://www.teraz.sk/ekonomika/moscovici-upozornil-na-sedem-krajín-eu/312449-clanok.html>

- BABČÁK, V. Niekoľko úvah o prienikoch verejných a súkromných záujmov v oblasti daňovo-právnych vzťahov. In: *Dané a finance*, 2016, roč. XXIV, č. 4 supplementum, s. 10–19.
- BABČÁK, V. PUBLIC FINANCIAL INTEREST IN SLOVAK REPUBLIC (CERTAIN REFLECTIONS). In: „*Optimization of Organization and Legal Solution concerning Public Revenues and Expenditures in Public Interest (Conference Proceedings)*“. Temida 2, Bialystok – Vilnius, 2018, s. 25–37.
- BABČÁK, V. Zneužívanie daňového systému v EÚ. In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ, A. ROMÁNOVÁ a I. ŠTIEBEROVÁ (eds.). *Zborník „I. slovensko-české dni daňového práva (Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam)“*. Košice: UPJŠ, 2017, s. 9–50.
- BABČÁK, V. EÚ a daňové raje I. (zrodenie daňových rajov). In: BABČÁK V., A. POPOVIČ a A. ROMÁNOVÁ (eds.). *Zborník „II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA (Daňové raje a zneužívanie daňového systému)“*. Košice: ŠafarikPress, 2018, s. 9–28.
- BONK, F. Limitation-on-Benefits Clauses and their Relevance in Tax Frauds and Tax Evasions Prevention. In: BABČÁK, V., A. ROMÁNOVÁ a I. VOJNÍKOVÁ (eds.). *Zborník „Daňové právo vs. daňové úniky a daňové podvody“, I. diel*. Košice: UPJŠ, 2015, s. 47–57.
- BONK, F. Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam – teoretické aspekty. In: BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky a daňové podvody a právne možnosti ich predchádzania (inštitútmi daňového, obchodného a trestného práva)*. Košice: ŠafarikPress, 2018, s. 21–38.
- BONK, F. O zabráňovaní zneužívaniu daňového práva v medzinárodnom rozmere – klauzuly o obmedzovaní výhod z medzinárodných zmlúv a niektoré súvislosti (aj) vo vzťahu k slovenskej daňovej politike. In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ, A. ROMÁNOVÁ (eds.). *Zborník „II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA (Daňové raje a zneužívanie daňového systému)“*. Košice: ŠafarikPress, 2018, s. 95–104.
- DURÁČINSKÁ, M. Právny rámec zamedzenia dvojitého nezdanenia v EÚ ako jeden z nástrojov riešenia dlhovej krízy. In: HOŠOFF, B. (ed.). *Zborník „Finančné a sociálne aspekty dlhovej krízy z pohľadu ekonómie a práva“*. Bratislava: EÚ SAV, 2014, s. 92–120.

- DURAČINSKÁ, J. a M. DURACĀINSKÁ. Vyhybanie sa daňovými povinnosťami a pravidlá EÚ týkajúce sa kontrolovanej zahraničnej spoločnosti. In: BABČÁK V., A. POPOVIČ, A. ROMÁNOVÁ a I. ŠTIEBEROVÁ (eds.). *Zborník „I. slovensko-české dni daňového práva (Daňové úniky a vyhybanie sa daňovými povinnosťami)“*. Košice: UPJŠ, 2017, s. 121–130.
- HUBA, P., J. SÁBO a Ma. ŠTRKOLEC. *Zborník: „Medzinárodné daňové úniky a metódy ich predchádzania“*. Košice: UPJŠ, 2016.
- KORONCZIOVÁ, A. ZNEUŽÍVANIE ZMLÚV O ZAMEDZENÍ DVOJITÉHO ZDANENIA. In: POPOVIČ, A., A. ROMÁNOVÁ a I. ŠTRAKOVÁ (eds.). *Zborník „Zneužitie a iné formy obchádzania práva“*. Košice: UPJŠ, 2016, s. 155–166.
- NERUDOVIÁ, D. *Harmonizace daňových systémů zemí Evropské unie*. 3. přepr. a rozš. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011.
- SÁBO, J. GAAR (Všeobecné pravidlo predchádzania daňovým únikom) v právnom poriadku SR. In: BABČÁK V., A. ROMÁNOVÁ a I. VOJNÍKOVÁ (eds.). *Zborník „Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky (Tax Law vs. Tax Frauds and Tax Evasion)“*, II. diel. Košice: UPJŠ, 2015, s. 199–208.
- SOLÍK, J. *Súčasný stav a tendencie vývoja harmonizácie daní v EÚ*. Bratislava: Nadácia F. A. Hayeka, 2007.
- ŠTRKOLEC, M. *Zabezpečovacie prostriedky pri správe daní*. Košice: UPJŠ, 2017.
- ŠTRKOLEC, M. Zneužívanie systému dane z pridanej hodnoty – perspektívy a výzvy. In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ a A. ROMÁNOVÁ (eds.). *Zborník „II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA (Daňové raje a zneužívanie daňového systému)“*. Košice: ŠafarikPress, 2018, s. 257–269.
- ŠTRKOLEC, M. Akčný plán boja proti daňovým podvodom na úrovni SR a EÚ a jeho realizácia v daňovej praxi. In: BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky a daňové podvody a právne možnosti ich predchádzania (inštitútmi daňového, obchodného a trestného práva)*. Košice: ŠafarikPress, 2018, s. 118–135.

Contact – e-mail

vladimir.babcak@upjs.sk

Vymezení pojmu veřejné výdaje

Richard Bartes

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Autor se v článku zaměřuje na vymezení pojmu veřejné výdaje, neboť díky komplexnosti disciplíny veřejných financí nelze hovořit o jednotné definici tohoto pojmu. Cílem předmětného článku je tudíž vymezit pojem veřejné výdaje. Jako zdroj současného poznání lze využít především platnou a účinnou právní úpravu regulující oblast českého rozpočtového práva (ať již na úrovni národní nebo na úrovni územních samosprávných celků), popř. odbornou literaturu, která může být s to pomoci při vymezení pojmu veřejné výdaje. To se týká i odborné literatury zahraniční, neboť tato obsahuje náhled na danou problematiku často značně rozdílný od odborné literatury tuzemské.

Keywords in original language

Veřejné výdaje; veřejné finance; veřejné statky; veřejný sektor.

Abstract

In his paper, the author focuses on the definition of public expenditure because there is no uniform definition of this concept to be found due to the complexity of the public finance discipline. Therefore, the objective of the paper is to define the public expenditure concept. Legal regulations of general application which govern Czech budgetary law (whether on the national level or the level of self-governing regions), or scholarly literature which can be helpful in the definition of the public expenditure concept, can be used as a source of current knowledge. That equally applies to foreign scholarly literature because it contains an outlook on these issues which frequently differs significantly from that provided by domestic scholarly literature.

Keywords

Public Expenditure; Public Finance; Public Goods; Public Sector.

1 ÚVOD

Veřejné výdaje jsou nedílnou součástí veřejných financí každého státu, jakož i veškerých územních samosprávných celků (tj. v České republice obce, kraje nebo v cizozemí například ve Francii departementy či regiony). Bylo již napsáno mnoho odborných publikací, odborných článků věnujících se veřejným financím a jejich jednotlivým částem, a tudíž i přirozeně veřejným výdajům. Avšak tato díla povětšinou nahlížela na veřejné výdaje pouze z pohledu jejich klasifikace, resp. členění, jejich funkce, jejich efektivnosti a teorií, jež zdůvodňují růst veřejných výdajů (především Wagnerův zákon či Baumalův zákon). Ač bylo již napsáno k této problematice skutečně mnohé, tak stále není možné se setkat s ucelenou definicí pojmu veřejné výdaje, neboť tato není dostatečně obsažena ani v českém legálním rámci a často ani v jednotlivých odborných publikacích zabývajících se veřejnými financemi (přesněji řečeno taková vymezení bývají relativně skrovná, v každém případě nikoliv dostatečná). To je dáno vícero faktory, mj. komplexností, resp. složitostí disciplíny veřejných financí, jakožto i jejími různými pojetími¹ a přístupy k této jinak královské disciplíně.

Paul-Marie Gaudemet² poukázal na specifickou veřejných financí tím, že říká, že jde o „disciplínu křížovatkou“.³ Uvedené odráží myšlenku, že disciplína veřejných financí má mnoho vazeb s jinými obory, a to včetně ekonomie, sociologie, historie apod. Myšlenka interdisciplinarit veřejných financí se objevuje v práci mnoha současných francouzských autorů,⁴ neboť disciplína veřejných financí fakticky integruje pojmy z oblasti práva, ekonomie, sociologie a historie. To je důvod, proč disciplína veřejných financí je studována v těchto jednotlivých disciplínách z právního,⁵ ekonomického,⁶ sociologického⁷ a historického⁸ hlediska.

1 Vyjma v tuzemsku často diskutované anglosaské (angloamerické) a německé školy veřejných financí, je třeba brát v potaz francouzskou školu veřejných financí.

2 Francouzský profesor finančního práva (přesněji práva veřejných financí), jedna z hlavních osobností francouzských veřejných financí 20. století.

3 GAUDEMET, P.–M. a J. MOLINIER. *Finances publiques: budget/trésor*. 7. vyd. Paris: Montchrestien, 1996, s. 22.

4 Např. TROTABAS, L. a J.-M. COTTERET. *Droit budgétaire et comptabilité publique*. Paris: Dalloz, 1995, s. 7; popř. ORSONI, G. *Science et législation financières*. Paris: Economica, 2005, s. 5–6.

5 PELLET, R. *Droit financier public*. 2. vyd. Paris: PUF, 2014, 742 s. ISBN 978-2-13-079877-4.

6 QUATTARA, T. A. *L'économie des finances publiques et le système budgétaire malien*. 2. vyd. Bamako: éditions Jamana, 2002, 415 s. ISBN 978-2-915-03216-1.

7 LEROY, M. *Sociologie des finances publiques*. Paris: La Découverte, 2007, 128 s. ISBN 978-2-707-14552-9.

8 ISALA, H., SPINDLER, J. *Histoire du droit des finances publiques*. Paris: Economica, 1986, 444 s. ISBN 978-2-717-81125-4.

Zahraniční pojetí veřejných financí (včetně francouzské školy veřejných financí) rozlišují dva pojmy, které se mohou na první pohled zdát podobné, ale ve skutečnosti jsou zcela odlišné. Jde o francouzské pojmy „*dépenses publiques*“ (tj. anglicky „*public expenditure*“) a „*dépenses fiscales*“ (tj. anglicky „*tax expenditure*“). Zatímco význam pojmu veřejné výdaje je obvykle jasný a stejný, pojem „daňové výdaje“, jak by zněl doslovný překlad tohoto pojmu, může mít vícero podob. Jak laická, tak i odborná česká společnost spojuje pojem daňové výdaje s účetnictvím obchodních společností.⁹ Na druhou stranu (například opět) francouzská společnost chápe pojem daňové výdaje odlišně.¹⁰ Z toho důvodu je cílem příspěvku vymezit pojem veřejné výdaje. V této souvislosti je v příspěvku stanovena hypotéza, že: **„Pojem veřejné výdaje není vymezen v právním rámci českého rozpočtového práva“.**

Za tímto účelem autor využívá metody analýzy, syntézy, deskripce a komparace. Metoda analýzy a syntézy je důležitá pro zkoumání vymezení pojmu veřejné výdaje (a to jak v současném, tak i dřívějším kontextu) a jejich následného hodnocení. Metoda deskripce může pomoci při vysvětlení a pochopení hlavních pojmů a pojetí veřejných financí. Konečně metoda komparace je nejlepším způsobem, jak nejprve představit rozdíl například mezi pojmy veřejné výdaje a daňové výdaje, resp. jak následně prezentovat rozdíl mezi různými interpretacemi vymezení pojmu veřejné výdaje.

⁹ Jestliže je vedena daňová evidence, lze uplatnit skutečně vynaložené výdaje. Tyto výdaje jsou daňově uznatelné tehdy, když:

- a) byly vynaloženy na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů a
- b) podnikatel k nim má doklad (který je nutné jistou dobu archivovat) a
- c) podnikatel je uplatní v roce, kdy je skutečně zaplatil a
- d) podnikatel je zaevidoval v daňové evidenci.

¹⁰ Hlavním účelem daňového systému je vytvářet dostatečnou úroveň příjmu na financování vládních výdajů, jako je zdravotní péče, vzdělávání atd. Daň jsou hlavním zdrojem vládního financování. Daňové výdaje jsou jedním z instrumentů vlády, jak jednotlivcům i obchodním společnostem nabídnout výhody, aby byly dosaženy ekonomické či sociální cíle. Daňové výdaje obecně spočívají v opatření, které mají vliv na snížení daní nebo úplně vynětí daňového poplatníka z daňové povinnosti. Jedná se tak o výjimky z toho, co lze považovat za základní daňový systém. Daňové výdaje jsou určeny k ovlivnění určitého chování nebo činnosti, jakož i k pomoci určitým skupinám daňových poplatníků, kteří se nachází v konkrétní (zákonem upravené) situaci. Vláda využívá daňových výdajů na podporu hospodářského rozvoje nebo na podporu důchodců. Pojetí daňových výdajů tak souvisí s vládní fiskální politikou, kdy vláda souhlasí s tím, že se vzdá svých daňových příjmů proto, aby dosáhla svých cílů. Z tohoto důvodu daňové výdaje by neměly být zaměňovány s prostředky používanými daňovými poplatníky k tomu, aby se tito vyhnuli placením daní, tj. například vyhýbání se placení daní.

Mezi odbornou literaturou, která se zabývá definicí veřejných výdajů lze uvést většinu publikací týkajících se veřejných financí, a to od autorů jako jsou v České republice například Bojka Hamerníková, Jana Peková, resp. v zahraničí osobnosti jako Michel Bouvier či Dan Drosu Saguna.¹¹

Uvedení autoři, resp. jejich publikace jsou použity v předmětném příspěvku. Přirozeně lze najít jak v tuzemsku, tak i v zahraničí vícero publikací zabývajících se veřejnými financemi, resp. veřejnými výdaje.

2 K POJMU VEŘEJNÉ VÝDAJE

V daném kontextu je třeba, aby pojem *výdaje*, ostatně jako i pojmy *příjmy* a *finance*, byly nejprve klasifikovány jako výdaje (stejně jako příjmy či finance) soukromé a výdaje veřejné. To je zcela kardinální předpoklad zařazení těchto klíčových termínů do kategorie veřejného, resp. soukromého sektoru. Rozdíl mezi soukromými a veřejnými výdaji bude tudíž nejenom v jejich rozdílné definici, ale taktéž v jejich úloze, v jejich členění či v jejich komplexním pojetí.

Do 19. století byl pojem veřejné výdaje zastíněn, protože původní francouzský slogan „*laissez-faire*“ klasického liberalismu věřil, že finanční prostředky použité v soukromém sektoru by mohly přinést efektivnější příjmy. Avšak na druhé straně John Maynard Keynes začal diskutovat o roli a významu veřejných výdajů. To byl zásadní milník ekonomické historie, protože od té doby se veřejné výdaje začaly navyšovat. S tímto nárůstem bylo nutné sledovat, zkoumat a definovat veřejné výdaje jaké takové.

Ve chvíli, kdy již hovoříme o veřejných výdajích coby součástí veřejných financí, jež se kategoricky pojí s veřejným sektorem, je již možné přistoupit k jejich bližšímu vymezení.

2.1 Analýza legálního rámce českého rozpočtového práva s ohledem na pojem veřejné výdaje

Za účelem vymezení předmětného pojmu je nezbytné vyjít primárně z platných a účinných právních předpisů regulujících příslušnou oblast.

¹¹ Viz recenze: BARTES, R. SAGUNA, Dan Drosu. Drept financiar public. *Casopis pro právní vědu a praxi*, 2018, roč. 26, č. 1, s. 181–186. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpv/article/view/8823>

Vymezení pojmu veřejné výdaje je možné nalézt v rámci platné a účinné právní úpravy v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, a to v § 2 písm. i). Dle uvedeného ustanovení se veřejnými výdaji mají, pro účely daného zákona, na mysli výdaje „*vynaložené ze státního rozpočtu, z rozpočtů územních samosprávných celků, z jiných peněžních fondů státu, územního samosprávného celku nebo jiných právnických osob uvedených v písmenu a), z prostředků soustředěných v Národním fondu a z jiných prostředků ze zahraničí poskytnutých na základě mezinárodních smluv nebo poskytnutých k plnění úkolů veřejné správy.*“ Na základě citovaného ustanovení lze zkoumaným pojmem pro účely zákona o finanční kontrole rozumět veškeré výdaje veřejných fondů. Nelze však konstatovat, že by se jednalo o definici, pro účely vědecké disciplíny veřejných financí, zcela uspokojivou.

Dalo by se však očekávat, že zkoumaný pojem bude vymezen především v právní úpravě regulující primárně fiskální oblast veřejného sektoru a nikoliv jeho finančněkontrolní oblast (byť tato je jinak zcela zásadní, a to vzhledem k povaze i funkci veřejných peněžních prostředků). Proto pozornost legitimně směřuje nejprve k zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. Uvedený zákon vymezuje cílové oblasti, jež jsou hrazeny veřejnými výdaji ze státního rozpočtu (lze proto hovořit spíše o legálním rámci aplikace alokační a redistribuční funkce veřejných výdajů). Pojem veřejné výdaje však není nijak specifikován ani v rámci úvodního vymezení pojmu¹² uvedeného zákona. Tento zde vymezuje pouze pojem *výdaje na vládní úvěry* a pojem *výdaje na provozní potřeby*.

Pokud jde o zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, pak tento opět upravuje pouze (analogicky s již uvedeným zákonem) cílové oblasti, které jsou hrazeny z veřejných prostředků obcí, resp. krajů.¹³

Mezi další zákony regulující tuzemské rozpočtové právo lze zařadit zák. č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jeho vystupování v některých právních vztazích; zák. č. 128/2000 Sb., o obcích; zák. č. 129/2000 Sb., o krajích nebo zák. č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní, a to vše

¹² Ustanovení § 3 zák. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů.

¹³ Srov. ustanovení § 9 a § 10 zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

ve znění pozdějších předpisů. Avšak žádný z uvedených zákonů nijak blíže nespecifikuje pojem veřejné výdaje.

Pro naplnění stanoveného úkolu nepomůže ani vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, která upravuje třídění příjmů a výdajů, resp. hlediska tohoto třídění veřejných rozpočtů.

Při analýze zákonů nelze pro úplnost opomenout ani střednědobý výhled státního rozpočtu (jež má formu zákona), popř. střednědobý výdajový rámec mající formu usnesení. První z uvedených dokumentů je však spíše uceleným statistickým a současně komentovaným vyjádřením veřejných příjmů a veřejných výdajů pro následující rozpočtové období (jak na státní úrovni, tak i na úrovni územních samosprávných celků). Druhý dokument pak představuje celkový limit výdajů vlády (státního rozpočtu a státních fondů). Přirozeně tudíž nelze tyto jinak praktické a pomocné nástroje, které mají za cíl podporovat fiskální disciplínu státu, přímo použít pro stanovení definice pojmu veřejné výdaje.

Na základě této podkapitoly lze tudíž učinit dílčí závěr, že platné a účinné právní předpisy upravující oblast rozpočtového práva (a s tím spojenou finanční kontrolu) v České republice sice pojem veřejné výdaje zcela neopomíjí (pokud jde o jeho vymezení), avšak s ohledem na skutečnost, že předmětný pojem je vymezen pouze v zákoně o finanční kontrole, jakož i s ohledem na věcné vymezení předmětného pojmu zakotvené v předmětném zákoně, nelze tuzemský právní rámec rozpočtového práva považovat za dostatečně obsáhlé východisko pro komplexnější vymezení daného pojmu.

2.2 Analýza odborné literatury s ohledem na pojem veřejné výdaje

Protože pro vymezení předmětného pojmu nebyly jednotlivé české zákony dostatečně nápomocné (neboť tyto upravují pouze alokační, resp. redistribuční funkci veřejných výdajů, popř. jejich třídění, avšak nikoliv jejich definici), je nutné za účelem vymezení tohoto pojmu využít odbornou literaturu a to jak českou, tak i zahraniční. Analýze bude podrobena odborná literatura právní i ekonomická. Díky tomuto postupu (spočívajícím v užití metody komparace, analýzy a syntézy) bude možné zaujmout příslušný

postoj pro vymezení předmětného pojmu. Lze tedy zatímně poznamenat, že vymezení pojmu veřejné výdaje je úkolem pro teorii veřejných financí.

Nyní se zaměřím nejprve na českou, resp. československou odbornou literaturu, a to chronologicky od doby formování samostatné československé finanční vědy, přes období socialismu až po současnost.

Jeden z nejvýznamnějších teoretiků finančního práva Karel Engliš měl v období první republiky veřejnými výdaji na mysli „*použití prostředků ve veřejném zájmu, pro veřejné blaho, pro veřejný účel nuceného svazku*“.¹⁴ Karel Engliš dále rozšířil úlohu veřejných výdajů o zabezpečení minima národního a lidského ideálu, který iniciativou soukromou není zabezpečen.¹⁵ Další významný představitel československé finanční vědy Vilém Funk veřejnými výdaji rozuměl „*souhrn nákladů, jež tělesa veřejná za účelem splnění svých úkolů činiti musejí*“.¹⁶

V době socialismu Bedřich Spáčil vymezil veřejné výdaje, resp. přesněji vládní výdaje jako: „*Vydání socialistického státního rozpočtu na podporu hospodářství, na kulturní, osvětová, školská, zdravotnická a sociální opatření, která jdou ve prospěch obyvatelstva, dále na správu a obranu země. Pokud stát uzavřel u svých občanů půjčky, pak také na splácení půjček*“.¹⁷

V současné době Jitka Peková ve své publikaci k veřejným výdajům uvádí: „*Veřejnými výdaji se financují veřejné potřeby. Veřejné výdaje představují vztahy rozdělení a užití veřejných rozpočtů a ostatních peněžitých mimorozpočtových fondů a užití v rozpočtové soustavě. Prostřednictvím veřejných výdajů se financují netržní činnosti státu a územní samosprávy v souvislosti s decentralizací některých funkcí státu, a tedy i veřejných výdajů*“.¹⁸

Podobně jsou veřejné výdaje definovány v publikaci Evy Lajtkepové,¹⁹ kde tyto jsou vymezeny jako „*vztahy rozdělování a užití veřejných rozpočtů*

¹⁴ ENGLIŠ, K. *Finanční věda*. Praha: Nakladatelství Fr. Borový, 1929, s. 33.

¹⁵ ENGLIŠ, K. *Finanční věda*. Praha: Nakladatelství Fr. Borový, 1929, s. 45.

¹⁶ FUNK, *Finanční věda se zvláštním zřetelem k československému zákonodárství finančnímu*. 3. vyd. Praha: Knihotiskárna „TYPUS“ Praha-Smíchov, 1929, s. 14.

¹⁷ SPÁČIL, B. *Teorie finančního práva Č.S.R.* Praha: Orbis, 1970, s. 101.

¹⁸ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 222. ISBN 978-80-7357-698-1.

¹⁹ LAJTKEPOVÁ, E. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Brno: Akademické nakladatelství Cerm, 2013, 131 s. ISBN 978-80-7204-861-8.

a mimorozpočtových fondů“.²⁰ K tomu však Lajtkepová dodává vymezení veřejných výdajů i z národohospodářského hlediska, dle kterého jsou veřejné výdaje ta část produktu, která je spotřebována kolektivně na základě veřejné volby.²¹ V jiné své publikaci autorka definuje veřejné výdaje jako „*toky finančních prostředků, které jsou v rámci soustavy veřejných rozpočtů alokovány na uskutečňování různých fiskálních funkcí státu (respektive vlády, regionu, města a obce), a to na principu částečné nebo plné nenávratnosti a neekvivalence.*“²²

Hamerníková ve své nejnovější publikaci,²³ která je věnována vybraným problémům veřejných financí, veřejné výdaje prezentuje jako „*určitou část HDP přerozdělovanou nikoli na principu individuálního rozhodování a preferencí daňových poplatníků, ale prostřednictvím fiskálního systému (tj. veřejné rozpočtové soustavy) na základě tří „ne principů“ veřejných financí a v tzv. veřejném zájmu.*“²⁴

Pro srovnání tuzemského chápání pojmu veřejné výdaje je na místě tento náhled doplnit o náhled zahraniční. Dan Drosu Saguna, který při své tvorbě konstantně vychází z francouzské školy veřejných financí, definuje ve své publikaci²⁵ veřejné výdaje jako „*způsob sdílení a využití peněžního rozpočtového fondu v zájmu dosažení hlavních cílů společnosti,*“²⁶ resp. jako „*způsob sdílení a využití peněžních prostředků veřejných rozpočtů tak, aby uspokojily potřeby společnosti.*“²⁷

Pro ucelenější náhled na danou problematiku lze již uvedené doplnit o pohled na část francouzského rozpočtového práva. Francouzská teorie rozpočtového práva, kterou lze označit z několika důvodů jako značně specifickou, a tudíž velmi zajímavou, má dle francouzského předního představitele

20 LAJTKEPOVÁ, E. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Brno: Akademické nakladatelství Cerm, 2013, s. 49.

21 LAJTKEPOVÁ, E. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Brno: Akademické nakladatelství Cerm, 2013, s. 49.

22 LAJTKEPOVÁ, E. *Veřejné finance*. Brno: Akademické nakladatelství Cerm, 2009, s. 60.

23 HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance. Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. 164 s. ISBN 978-80-7552-577-2.

24 HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance. Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 64.

25 SAGUNA, D. D. *Drept financiar public*. 6. vyd. Bucuresti: Editura C. H. Beck, 2017, 430 s. ISBN 978-606-18-0651-5.

26 Ibid., s. 87.

27 Ibid., s. 212.

francouzské školy veřejných financí Michela Bouvier tuto podobu. Předně je rozlišováno mezi třemi kategoriemi veřejných výdajů:

- tzv. provozní výdaje státu či územních samosprávných celků (tj. výdaje na platy zaměstnanců a údržbu veřejného sektoru; jde o výdaje sloužící k řádnému fungování „trhu služeb“);
- výdaje nepeněžité (poskytování veřejných služeb jako např. bezplatné vzdělání); výdaje peněžité (např. platby na sociální zabezpečení);
- tzv. investiční výdaje (výdaje na obnovu či rozšíření veřejného majetku, např. nákup vybavení, stavba budov a infrastruktury).

Veřejné výdaje jsou tudíž francouzským pohledem často definovány jako veškeré výdaje uskutečněné státem či územními samosprávnými celky v oblasti těchto (výše uvedených) tří kategorií.²⁸

Na základě výše uvedeného lze vyvodit následující hlavní znaky veřejných výdajů. Veřejné výdaje jsou:

1. veřejné peněžní²⁹ prostředky,
2. používané, resp. přerozdělované státem (popř. územními samosprávnými celky),
3. (používané, resp. přerozdělované) na základě veřejné volby,
4. (používané, resp. přerozdělované) prostřednictvím fiskálního systému,
5. (používané, resp. přerozdělované) k uspokojování veřejného zájmu.

Z uvedených znaků je možné vytvořit následující obecnou definici veřejných výdajů: **Veřejné výdaje jsou veřejné peněžní prostředky, které jsou používány, resp. přerozdělované státem (popř. územními samosprávnými celky) na základě veřejné volby, a to prostřednictvím fiskálního systému za účelem uspokojování veřejného zájmu.**

3 ZÁVĚR

Cílem tohoto článku bylo vymezení pojmu veřejné výdaje. Za tím účelem jsem se nejprve zaměřil na analýzu tohoto pojmu v platné a účinné české

²⁸ BOUVIER, M., M.-Ch. ESCLASSAN a J.-P. LASSALE. *Finances publiques*. 11. vyd. Paris: L.G.D.J., 2012, s. 295–311.

²⁹ Pojmy peněžní a finanční prostředky, resp. pojmy peníze a finance jsou používány *promiscue*. K dané problematice viz MRKÝVKA, Petr. *Propedeutika finančního práva. Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 20. ISBN 978-80-210-6759-2.

právní úpravě. Po analýze stěžejních legálních pramenů tuzemského rozpočtového práva lze konstatovat, že tyto samy o sobě nenabízí zcela komplexní definici pojmu veřejné výdaje, resp. nenabízí dostatečné východisko, jež by bylo postačující pro konstrukci této definice.

Z toho důvodu jsem se zaměřil na příslušný úsek teorie veřejných financí a čerpaje z odborné literatury jsem nejprve analyzoval jednotlivé pojetí vymezení pojmu veřejné výdaje skrze takřka celé století, a to s ohledem jak na pojetí české, tak i zahraniční. Následně jsem z těchto různých vymezení sestavil hlavní znaky pojmu veřejné výdaje, resp. veřejných výdajů coby nedílné součásti každého veřejného rozpočtu.

Tyto hlavní znaky mi pomohly sestavit obecnou definici pojmu veřejné výdaje, která má tuto podobu: *Veřejné výdaje jsou veřejné peněžní prostředky, které jsou používány, resp. přerozdělovány státem (popř. územními samosprávnými celky) na základě veřejné volby, a to prostřednictvím fiskálního systému za účelem uspokojování veřejného zájmu.*

Na závěr lze konstatovat, že cíl příspěvku (tj. vymezení pojem veřejné výdaje) byl splněn. Stran hypotézy, která může být buď potvrzena nebo vyvrácena, lze v daném případě konstatovat, že hypotéza stanovená v úvodu příspěvku byla vyvrácena, a to s ohledem na fakt, že v českém právním rámci lze nalézt vymezení pojmu veřejné výdaje. Avšak dané vymezení se svou sémantickou stránkou jeví v kontextu disciplíny veřejných financí jako nikoliv dostatečné. Rovněž se lze snad i pozastavit nad skutečností, že jediné legální vymezení předmětného pojmu je zakotveno v právním předpise regulujícím finanční kontrolu a nikoliv v právním předpise, který je svou povahou orientován na ryzí rozpočtový rámec tuzemského práva.

Literature

BOUVIER, M., M.-Ch. ESCLASSAN a J.-P. LASSALE. *Finances publiques*. 11. vyd. Paris: L.G.D.J., 2012, 1066 s. ISBN 978-2-275-03796-7.

ENGLIŠ, K. *Finanční věda*. Praha: nakladatelství Fr. Borový, 1929, 409 s.

FUNK, V. *Finanční věda se zvláštním zřetelem k československému zákonodárství finančnímu*. 3. vyd. Praha: Knihtiskárna „TYPUS“ Praha – Smíchov, 1929, 355 s.

- GAUDEMET, P.-M. a J. MOLINIER. *Finances publiques: budget/trésor*. 7. vyd. Paris: Montchrestien, 1996, 577 s. ISBN 978-2-707-60736-2.
- HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance. Vybrané problémy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 164 s. ISBN 978-80-7552-577-2.
- ISAIA, H. a J. SPINDLER. *Histoire du droit des finances publiques*. Paris: Economica, 1986, 444 s. ISBN 978-2-717-81125-4.
- LAJTKEPOVÁ, E. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Brno: Akademické nakladatelství Cerm, 2013, 132 s. ISBN 978-80-7204-861-8.
- LEROY, M. *Sociologie des finances publiques*. Paris: La Découverte, 2007, 128 s. ISBN 978-2-707-14552-9.
- MRKÝVKA, Petr. *Propedeutika finančního práva. Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 124 s. ISBN 978-80-210-6759-2.
- ORSONI, G. *Science et législation financières*. Paris: Economica, 2005, 753 s. ISBN 978-2-7178-5030-7.
- PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 642 s. ISBN 978-80-7357-698-1.
- PELLET, R. *Droit financier public*. 2. vyd. Paris: PUF, 2014, 742 s. ISBN 978-2-13-079877-4.
- QUATTARA, T. A. *L'économie des finances publiques et le système budgétaire malien*. 2. vyd. Bamako: iditions Jamana, 2002, 415 s. ISBN 978-2-915-03216-1.
- SAGUNA, D. D. *Drept financiar public*. 6. vyd. Bukurešť: Editura C. H. Beck, 2017, 430 s. ISBN 978-606-18-0651-5.
- TROTABAS, L. a J.-M. COTTERET. *Droit budgétaire et comptabilité pulique*. Paris: Dalloz, 1995, 432 s. ISBN 978-2-247-01860-4.

Contact – e-mail

391896@mail.muni.cz

Zdaňovanie ubytovacích služieb v zdieľanej ekonomike (príklad daňovej regulácie internetovej platformy Airbnb)¹

František Bonk

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

Abstract in original language

Zdieľaná ekonomika sa stala s ohľadom na otázky zdaňovania fenoménom súčasnosti a zákonodarstva po celom svete prijímajú právne úpravy s cieľom zabezpečiť daňové príjmy z nej plynúce. Poskytovanie služieb ubytovania je jej významnou súčasťou. Autor v článku analyzuje slovenskú právnu úpravu zdaňovania príjmov zo zdieľanej ekonomiky v komparácii so stanoviskami českej finančnej správy. Je súčasná právna úprava dostatočne efektívna vo vzťahu k zabezpečeniu daňových príjmov a preventívna vo vzťahu k motivácii daňovníka uskutočňovať daňové úniky?

Keywords in original language

Zdieľaná ekonomika; zdaňovanie; daňový únik; ubytovacie služby; internetová platforma Airbnb.

Abstract

The sharing economy became a phenomenon in the contemporary society and legislators worldwide come up with legal regulations that are devoted to the issues of taxation. Accommodation services play a major part with the sharing economy. Author focuses on the analysis of the Slovak legal regulation of taxation with respect to Czech legal regulation. Is the current legal regulation effective enough with respect to sufficient income profits for the state? What about the possibilities of taxpayers in conducting tax evasions?

¹ Článok predstavuje čiastkový výstup v rámci výskumného projektu APVV 16-0160 „Daňové úniky a vyhybanie sa daňovým povinnostiam (motivačné faktory, vznik a eliminácia)“, ako aj v rámci výskumného projektu VEGA 1/0846/17: „Implementácia iniciatív inštitúcií EÚ v oblasti priamych daní a nepriamych daní a jej rozpočtovo-právne dopady“.

Keywords

Sharing Economy; Taxation; Tax Evasion; Accommodation Services; Airbnb Online Platform.

1 ÚVOD

Koncept kolaboratívneho hospodárstva, resp. tzv. kolektívnej spotreby, založený na myšlienke zdieľania sa stal v súčasnosti imanentnou súčasťou ekonomík po celom svete². Internetové platformy poskytujúce sprostredkovanie služieb v oblasti ubytovania, ako napr. platforma Airbnb, sa stali súčasťou ponuky a zároveň aj vhodnou alternatívou pri zabezpečovaní najmä krátkodobého, ale aj dlhšie trvajúceho ubytovania. Zdieľaná ekonomika je však živý mechanizmus, ktorý nemožno obmedziť len na odvetvie ubytovania, ide totiž o mnohoozvetvový fenomén a neraz je jej pôsobenie vôbec ťažké „vymedziť“ v rámci mantinelov len jedného odvetvia služieb³.

Napriek tomu zaznamenáva práve odvetvie poskytovania služieb ubytovania v spojitosti s rapidným rozvojom zdieľanej ekonomiky množstvo otvorených otázok, ktoré nie je možné z hľadiska platnej právnej úpravy definitívne zodpovedať. V nasledovných riadkoch nášho článku sa pokúsime ozrejmiť, akým spôsobom by mali byť zdaňované príjmy dosahované v súvislosti s poskytovaním ubytovacích služieb prostredníctvom platformy Airbnb, najmä s ohľadom na ich zaradenie do konkrétnej príjmovej skupiny, ako aj na povinnosti poskytovateľa služby / daňovníka vo vzťahu k správcovi dane. V rámci spracovania bude využitá predovšetkým *metóda právnej analýzy* s ohľadom na aktuálnu slovenskú právnu úpravu v zákone č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov účinnú od januára 2018, ako aj *komparatívna metóda* – s ohľadom na porovnanie prístupu slovenskej a českej právnej úpravy (resp. postupu orgánov finančnej správy).

² KWONG, N. The Taxation of Sharing Economy Activities. In: *Taxation in a Global Digital Economy*. Vienna: Linde, 2017, s. 62.

³ Môže ísť o kombináciu poskytovaných služieb (napr. pokiaľ ide o služby ubytovania a upratovania, ubytovania a dopravy atď.).

2 PLATFORMA AIRBNB A OTÁZKY ZDAŇOVANIA

Platforma Airbnb sa stala v súčasnosti jednou z najpopulárnejších internetových platforiem v odvetví poskytovania služieb ubytovania⁴. Napriek tomu, že existuje viacero platforiem v oblasti zdieľanej ekonomiky, ktorých účelom je poskytovanie služieb ubytovania, nie všetky sú založené na rovnakých princípoch a východiskách, čo súvisí s rôznorodosťou transakcií v oblasti zdieľanej ekonomiky. Platforma Airbnb je totiž založená na princípe poskytovania *odplatného ubytovania*, zatiaľ čo niektoré platformy sú založené na princípe bezodplatného poskytovania ubytovania⁵, alebo aj na princípe „výmeny“ poskytovaného ubytovania⁶. Práve element odplatnosti poskytovaného ubytovania ju určitým spôsobom predurčuje na porovnanie s tradičnými formami poskytovania služieb ubytovania, ktorých imanentným znakom je snaha o dosahovanie zisku. Ambície zákonodarcov o reguláciu oblasti zdieľanej ekonomiky so zreteľom na otázky zdaňovania nemožno preto vnímať prekvapivo, sú iba snahou o vyrovnanie rozdielov či znevýhodnení medzi tradičnými formami podnikania (hotelové služby ubytovania) a možnosťami zdieľanej ekonomiky (ubytovanie prostredníctvom platformy Airbnb), ktorí súčasne (ako súťaželia) pôsobia na jednom trhu. Je preto zrejmé, že neregulovaním určitej z oblastí poskytovania služieb by jeden súťažiteľ mohol byť neprímerane zvýhodnený a naopak, čo by mohlo mať v konečnom dôsledku výrazne dopady pre tú-ktorú oblasť poskytovania služieb už v krátkodobom časovom horizonte. Nakoniec, ani Európska únia nerazí politiku obmedzovania, alebo uprednostňovania medzi vyššie načrtnutými modelmi. Vo vzťahu k zdieľanej ekonomike je zaujatý priateľský postoj a členské štáty sú vyzvané reflektovať výzvy zdieľanej ekonomiky

⁴ **Airbnb** predstavuje webovú platformu, ktorá prepája majiteľov súkromných nehnuteľností (domov, bytov a voľných izieb) so záujemcami zo strany turistov a ďalších cestovateľov hľadajúcich nocľah. Dostupné z: <https://www.airbnb.cz/trust>

⁵ Takýmto príkladom môže byť napr. platforma **Couchsurfing**, ktorej užívatelia si navzájom bezplatne ponúkajú svoje gauče s cieľom predstavenia svojej kultúry a nocľahu na potulkách svetom. Pozri bližšie na: <https://www.couchsurfing.com/>

⁶ Príkladom môže byť (možnože v Európe) nie až toľko známa platforma **Nightswapping**. Tá predstavuje platformu poskytujúcu služby ubytovania fungujúcu na tej báze, že hosťiteľ za poskytnutie ubytovania získa do online peňaženky sumu (body), ktorá je potom ďalej využiteľná v rámci danej komunity (dané body môže využiť na ubytovanie u iných, pričom aj za cestovanie získava body v sume 10% ceny ubytovania). Pozri bližšie na: <https://www.nightswapping.com/en-us/nightwallet>

a legislatívne dotvárať podmienky jej modelov na spoločnom trhu⁷. Takou výzvou je nepochybne zabezpečenie jasného, efektívneho a koherentného systému zdaňovania transakcií v zdieľanej ekonomike. V nasledujúcich riadkoch budú preto služby ubytovania prostredníctvom platformy Airbnb podrobené analýze so zreteľom na aktuálne platnú slovenskú daňovú sústavu.

2.1 Airbnb a daňové povinnosti v zmysle platnej daňovej sústavy

Platforma Airbnb je klasickým príkladom tzv. peňažných transakcií („cash transactions“)⁸ realizovaných v rámci zdieľanej ekonomiky, ktorých významným aspektom je okrem zdieľania aj dosahovanie zisku⁹. Účel dosahovania zisku je pri Airbnb imanentný a keďže nejde len o „bezodplatné zdieľanie“, dosahovaná protihodnota („príjem, zisk“ z poskytovanej služby ubytovania) musí byť posúdená s ohľadom na daňové povinnosti v zmysle platnej slovenskej daňovej sústavy. V tomto zmysle je potrebné nahliadnuť ako na nepriame dane, tak aj na dane priame v rámci platnej daňovej sústavy v Slovenskej republike.

Pokiaľ ide o posúdenie uplatniteľnosti DPH, poskytovanie tovarov alebo služieb užívateľom prostredníctvom internetových platforiem za protihodnotu predstavuje vo všeobecnosti zdaniteľný obchod podľa režimu DPH¹⁰ a spĺňa definíciu ekonomickej aktivity v zmysle čl. 9 ods. 1 smernice Rady 2006/112/ES z 26. novembra 2006 o spoločnom systéme DPH¹¹. Zároveň je však potrebné uviesť, že registračná povinnosť za platiteľa dane

⁷ Pozri napr. dokument: *Oznámenie* Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov. *Európska agenda pre kolaboratívnu ekonomiku*. COM(2016) 356 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0356&from=SK>

⁸ Bližšie ku klasifikácii jednotlivých typov transakcií realizovaných v rámci zdieľanej ekonomiky pozri BERETTA, G. Taxation of Individuals in the Sharing Economy. In: *Intertax*, 2017, roč. 45, č. 1, s. 3 a nasl.; Alebo tiež BERETTA, G. The European Agenda for Collaborative Economy and Taxation. In: *European Taxation*, 2016, roč. 46, č. 9.

⁹ Skupina peňažných transakcií predstavuje početnú skupinu prípadov, kedy jednotlivci (poskytovatelia) poskytujú tovary a služby na báze neprofesionálneho poskytovania tovarov a služieb prostredníctvom online platformy za poplatok (protihodnotu).

¹⁰ Pracovný dokument Komisie týkajúci sa uplatnenia DPH v zdieľanej ekonomike (č. 878). Dostupné z: <https://circabc.europa.eu/sd/a/878e0591-80c9-4c58-baf3-b9fda1094338/878%20-%20VAT%20treatment%20of%20sharing%20economy.pdf>

¹¹ Tiež KWONG, N. *The Taxation of Sharing Economy Activities*. In: *Taxation in a Global Digital Economy*. Vienna: Linde, 2017, s. 68.

je vo väčšine krajín EÚ regulovaná dosiahnutím zákonom stanovenej sumy obratu za obdobie 12 po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacov. Preto je dôvodné predpokladať uplatňovanie DPH v prípadoch internetových platforiem, ktoré periodicky vykonávajú činnosť podobnú podnikateľskej činnosti v rozsahu, v ktorom prekračujú rámec dosahovaného obratu pre povinnú registráciu za platiteľa dane¹². Už nie úplne jednoznačné býva posúdenie otázky, kto má byť vo vzťahu k poskytovanej službe ubytovania považovaný za zdaniteľnú osobu – má to byť internetová platforma, ktorá poskytuje službu ubytovania, alebo (aj) samotný poskytovateľ služby? Európska komisia zastáva názor, že samotné prihlásenie poskytovateľa služieb k internetovej platforme, prostredníctvom ktorej dochádza k ďalšiemu poskytovaniu tovarov a služieb, možno považovať za kontinuálnu (periodickú) činnosť. Už samotné pripojenie sa k internetovej platforme je preto podľa názoru Komisie činnosť, ktorá je porovnateľná s činnosťou výrobcov, resp. obchodníkov či osôb vykonávajúcich ekonomickú činnosť v zmysle čl. 9 smernice o DPH, bez ohľadu na to, či sú zdaniteľné obchody vykonávané na kontinuálnej báze alebo len príležitostne¹³. Však v prípade, že medzi internetovou platformou sprostredkujúcou služby ubytovania a poskytovateľom služby existuje vzťah nadriadenosti a podriadenosti (t. j. ak internetová platforma vystupuje ako zamestnávateľ poskytovateľa služieb), za zdaniteľnú osobu bude považovaná internetová platforma¹⁴.

Pokiaľ ide o posúdenie ďalších daňových povinností, zo samotnej podstaty fungovania platformy Airbnb (zodpovedajúcej peňažným transakciám

¹² V zmysle ustanovenia § 4 ods. 1 slovenského zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty je zdaniteľná osoba, ktorá má sídlo, miesto podnikania alebo prevádzkareň v tuzemsku, a ak nemá takéto miesto, ale má bydlisko v tuzemsku alebo sa v tuzemsku obvykle zdržiava, a ktorá dosiahla za najviac 12 predchádzajúcich po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacov obrat 49 790 €, povinnosť podať daňovému úradu žiadosť o registráciu pre daň.

¹³ Pracovný dokument Komisie týkajúci sa uplatnenia DPH v zdieľanej ekonomike (č. 878). Dostupné z: <https://circabc.europa.eu/sd/a/878e0591-80c9-4c58-baf3-b9fda1094338/878%20-%20VAT%20treatment%20of%20sharing%20economy.pdf>
Tiež: GRLICA, I. How The Sharing Economy is Challenging the EU VAT System. In: *International VAT Monitor*, roč. 28, č. 2. Dostupné z: https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/collections/ivm/html/ivm_2017_02_e2_3.html&hash=ivm_2017_02_e2_3

¹⁴ Tamtiež GRLICA, I. How The Sharing Economy is Challenging the EU VAT System. In: *International VAT Monitor*, roč. 28, č. 2.

realizovaným v rámci zdieľanej ekonomiky) vyplýva, že jej účelom je dosahovanie zisku, resp. príjmu, ktorý má podliehať dani z príjmov v zmysle aktuálnej právnej úpravy zdaňovania na Slovensku.¹⁵ V tomto ohľade bude v zmysle platnej právnej úpravy príjmového zdaňovania na Slovensku kľúčové identifikovať konkrétne príjmové zaradenie zdroja príjmu, ktoré bude mať vplyv na určenie výšky daňovej povinnosti. Tejto analýze bude venovaný priestor v rámci nasledujúcej podkapitoly nášho článku.

Nakoniec, je zrejmé, že preskúmanie daňových povinností u platformy Airbnb by nebolo úplne, ak by sme nenahliadli na skupinu miestnych daní, ktoré systémovo zaraďujeme pod oblasť priameho zdaňovania¹⁶. Práve v súvislosti s poskytovaním ubytovacích služieb v rámci zdieľanej ekonomiky má byť, podľa nášho názoru, uplatniteľná daň z ubytovania (alebo jej jazykový ekvivalent v zmysle národných právnych poriadkoch iných štátov – tzv. turistická daň, alebo tzv. hotelová daň).¹⁷ Špecifikom tejto daňovej povinnosti podľa slovenskej právnej úpravy je, že tu vystupuje nielen osoba daňovníka (fyzickej osoby, ktorá sa v ubytovacom zariadení prechodne odplatne ubytuje), ale aj osoba platiteľa dane (prevádzkovateľa zariadenia poskytujúceho odplatné prechodné ubytovanie). Teda daňovník je pri tejto dani osobou, ktorá majetkovo znáša daň zahrnutú v cene zaplateného ubytovania, avšak platiteľ dane bude osobou, ktorá za odvedenie dane majetkovo zodpovedá¹⁸. Poplatkové povinnosti spojené so službami ubytovania v rámci zdieľanej ekonomiky by sa podľa nášho názoru, v zmysle slovenskej právnej úpravy na užívateľa vzťahovať nemali, keďže tento nenapĺňa pojmové znaky poplatníka v zmysle ustanovenia § 77 ods. 2 a nasl. zákona

¹⁵ S týmto cieľom bola novelizovaná právna úprava zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov zákonom č. 344/2017 Z. z. Bližšia analýza novelizovaného ustanovenia bude obsiahnutá v ďalšom texte článku.

¹⁶ BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2015, s. 263. Tiež BUJŇÁKOVÁ, M. a kol. *Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ*. Košice: UPJŠ, 2015; Alebo tiež RADVAN, M. *Místní daně*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.

¹⁷ V zmysle ustanovenia § 37 zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.

¹⁸ Napr. podľa holandskej právnej úpravy je v cene celkovej čiastky zaplatenej za rezerváciu ubytovania zahrnutá aj daň (poplatok za ubytovanie), ktorý spolu s celkovou sumou vypočítanou podľa počtu prenocovaní a servisným poplatkom (ktorý zahŕňa uplatnenie DPH) predstavuje celkovú čiastku platenú užívateľom internetovej platforme.

o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.

2.2 Zdaňovanie príjmu u platformy Airbnb – poskytovanie ubytovacej služby alebo prenájmu?

V súvislosti s posúdením daňovej povinnosti u dane z príjmov (a ďalších nadväzujúcich súvislostí) bude najvýznamnejšou otázkou zatriedenie takto dosahovaného príjmu prostredníctvom platformy Airbnb pod konkrétnu príjmovú kategóriu v zmysle ustanovení zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov. Príjem dosahovaný prostredníctvom platformy Airbnb môže byť posudzovaný ako príjem z prenájmu¹⁹ alebo môže predstavovať poskytovanie ubytovacej služby²⁰. Obe kategórie príjmov pritom zastrešujú ustanovenia § 6 zákona o dani z príjmov. V zmysle § 6 ods. 1 písm. b) sú príjmami z podnikania aj príjmy zo živností²¹, pod ktoré spadá aj poskytovanie ubytovacích služieb²². Ďalšie ustanovenie § 6, konkrétne tretí odsek, počíta aj s (osobitnými) príjmami z prenájmu, ak nejde o príjmy uvedené v odseku 1 a v § 5 zákona (čiže príjmy zo živností alebo príjmy zo závislej činnosti podľa § 5 zákona). Príjmy z prenájmu takto zahŕňajú príjmy z prenájmu nehnuteľností vrátane príjmov z prenájmu hnutel'ných vecí, ktoré sa prenajímajú ako príslušenstvo nehnuteľnosti. Ubytovacia služba (predstavujúca živnosť) je definovaná v § 4 živnostenského zákona, v zmysle ktorého prenájom nehnuteľností, bytových a nebytových priestorov je živnosťou, pokiaľ sa popri prenájme poskytujú aj iné než základné služby spojené s prenájomom. Ako majú byť teda klasifikované príjmy dosahované prostredníctvom platformy Airbnb? Majú byť pre účely výpočtu dane z príjmov považované za poskytovanie ubytovacej služby (príjmy zo živností) alebo ako príjmy z prenájmu nehnuteľností?

Spresňujúci pohľad na túto otázku poskytla česká finančná správa prostredníctvom vydania „*Informácie k daňovému posúdeniu povinností poskytovateľov*

¹⁹ Ustanovenie § 6 ods. 3 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

²⁰ Ustanovenie § 6 ods. 1 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

²¹ Podľa zákona č. 455/1991 Sb. O živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

²² Ustanovenie § 4 zákona č. 455/1991 Sb. v znení neskorších predpisov.

ubytovacích služieb (Airbnb a ďalších)“ z októbra 2017²³. Tá vo svojich riadkoch vyjasňuje, ako má byť poskytovanie ubytovacích služieb prostredníctvom Airbnb posudzované. Ako uvádza samotný text vyhlášky, „*zásadné pre posúdenie je charakter a časový úsek poskytovaného ubytovania, tzn. či ide o ubytovanie poskytované relatívne dlhodobou za účelom zaistenia bytových potrieb nájomcu (jeho domácnosti), alebo je poskytované prechodne, resp. krátkodobou – za účelom rekreácie, ubytovania študentov, sezónnych pracovníkov a podobne*“. Do úvahy je ďalej potrebné vziať aj ďalšie služby, ktoré sú spojené s poskytovaním ubytovania²⁴. Poskytovanie ďalších (doplňkových služieb) vypovie o charaktere poskytovaného ubytovania. Rozdiel medzi nájmom a ubytovacou službou môže priblížiť aj uskutočňovanie bežnej údržby či drobných opráv v užívanom priestore – kým v prípade nájmu sa predpokladá uskutočňovanie týchto činností nájomcom, v prípade poskytovania ubytovacích služieb nemožno realizáciu týchto činností ubytovaným predpokladať. Príjmy z poskytovania ubytovacích služieb (prostredníctvom platformy Airbnb) naplňajú, podľa názoru českej finančnej správy, znaky podnikateľskej činnosti a majú podliehať dani z príjmov fyzických osôb ako príjmy zo živností. Obdobné závery, si podľa nášho názoru, osvojí aj slovenská finančná správa.

Spôsob zdaňovania (či už ide o zdaňovanie príjmov z prenájmu alebo zdaňovanie poskytovania ubytovacích služieb – živností, vykazuje viacero rozdielov a povinností, ktoré musia daňovníci znášať. Predovšetkým je pri poskytovaní ubytovacích služieb nevyhnutná registrácia na živnostenskom úrade,²⁵ ako aj registrácia pre daň z príjmov a zároveň je pri prevádzkovaní živnosti nevyhnutné sledovať povinné poistné povinnosti sociálneho a zdravotného poistenia. Naproti tomu poskytovanie prenájmu nepodlieha povinnej registrácii pre daň z príjmov, ani nie je zat'ážené poistnými povinnosťami (sociálne a zdravotné poistenie). Navyše, pri prenájme nie je potrebné

²³ Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-placeni-dani/2017-10-11_Info_k_danovemu_posouzeni_povinnosti_poskyvatelu_ubytovacich_sluzeb.pdf

²⁴ Informácia uvádza, že pre nájom je charakteristické poskytovanie len základných (nevyhnutných) služieb, ako napr. dodávky vody, tepla, odvoz komunálneho odpadu, prevádzka výt'ahu, osvetlenie a upratovanie spoločných častí domu atď., kým služby ako upratovanie priestoru užívaného nájomcom, poskytovanie lôžka a výmena posteľnej bielizne, poskytovanie toaletných potrieb či poskytovanie čiastočného stravovania (raňajky) predstavujú služby, ktoré sú nad rámec služieb pri poskytovanom nájme.

²⁵ Pri neregistrovaní živnosti by išlo o nepovolené podnikanie s uplatniteľnými príslušnými sankciami.

sledovať dosahovaný obrat u DPH, keďže nájom nehnuteľnosti je od DPH oslobodený²⁶. Na druhej strane, pri prenájme neexistuje možnosť uplatnenia paušálnych výdavkov, ako je tomu pri poskytovaní ubytovacích služieb²⁷.

3 PRÁVNA ÚPRAVA ZDAŇOVANIA ZDIELANEJ EKONOMIKY NA SLOVENSKU DE LEGE LATA

S účinnosťou od 1. januára 2018 došlo v zákone č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov k zmene definície stále prevádzkarne,²⁸ v ustanovení § 16 ods. 2 tretia veta. V zmysle novelizovanej právnej úpravy „*za výkon činnosti s trvalým miestom na území Slovenskej republiky sa považuje aj opakované sprostredkovanie služieb prepravy a ubytovania, a to aj prostredníctvom digitálnej platformy*“²⁹. Slovenský zákonodarca tak zareagoval na výzvy dosahovania príjmov v rámci zdieľanej ekonomiky, aj keď podľa nášho názoru nie práve najšťastnejšie.

Novelizované ustanovenie zákona o dani z príjmov, ktoré nadobudlo účinnosť od 1. januára 2018, založilo registračnú povinnosť pre fyzickú alebo právnickú osobu, ktorej vznikla na území Slovenskej republiky stála prevádzkareň²⁹. V prípade splnenia registračnej povinnosti zahraničnou internetovou platformou, ktorá sprostredkúva služby prepravy a ubytovania, táto následne podlieha daňovým povinnostiam vo vzťahu k zdaniteľným príjmom,³⁰ aj vo vzťahu k posudzovaniu povinností u DPH. Avšak v prípade, keď zahraničná online platforma nezaregistruje na území Slovenskej republiky stálu prevádzkareň, uplatní sa režim tzv. zrážkovej dane. Tá sa bude uplatňovať vo vzťahu k slovenskému poskytovateľovi služby – z poplatku,

²⁶ Ustanovenie § 38 zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov.

²⁷ Ale to len v prípade, ak je živnosť registrovaná na živnostenskom úrade, inak by išlo o nedovolené podnikanie a príjme z toho plynúci by bol zaradený pre účely zdaňovania do kategórie ostatných príjmov, kde neexistuje možnosť uplatnenia paušálnych výdavkov.

²⁸ Zákomom č. 344/2017 Z. z. zo 7. decembra 2017.

²⁹ Teda registračnú povinnosť aj pre operátorov zahraničných online platforiem, ktorí sprostredkujú služby prepravy a ubytovania na Slovensku.

³⁰ Po uplynutí zdaňovacieho obdobia je operátor digitálnej platformy povinný podať daňové priznanie z príjmov dosahovaných prostredníctvom jeho stálej prevádzkarne. Podľa § 15 ods. 3 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (Daňový poriadok), ak operátor digitálnej platformy daňové priznanie nepodá, a to ani na výzvu správcu dane, správca dane určí daň podľa pomôcok.

ktorý poskytovateľ služby odvedie zahraničnej spoločnosti za používanie jej platformy, mu bude zrazená 19% alebo 35% zrážková daň v závislosti na sídle skutočného príjemcu platby³¹.

Registračný „nával“ zahraničných platforiem poskytujúcich na území Slovenska služby prepravy a ubytovania sa však v priebehu roka 2018 neudial. Skôr naopak, finančná správa sama vyhľadáva subjekty (internetové platformy) poskytujúce služby na území Slovenska a registruje ich z úradnej moci³². Zodpovednosť za plnenie daňových povinností, sa tak prenáša na slovenských poskytovateľov služieb ubytovania, ktorí sú nútení uplatňovať tzv. režim zrážkovej dane. Takýto „režim“ nastavený slovenským zákonodarcom, zhodne s názormi prezentovanými predstaviteľmi Slovenskej komory daňových poradcov³³ nepriemerane zaťažuje práve poskytovateľov služieb využívajúcich sprostredkovanie pomocou digitálnych platforiem, ktorí sú zodpovední za uskutočnenie zrážky dane (resp. zabezpečenie úhrady dane). Zákonodarcu teda zatiaľ skôr „prenáša“ zodpovednosť na poskytovateľov služieb, akoby prijal systematické a trvalé riešenie vo vzťahu k preneseniu povinnosti na internetové platformy, čo by bol aj do budúca želateľný prístup.

4 ZÁVER

Novelizovaná právna úprava v zákone o dani z príjmov, ako aj prístup orgánov finančnej správy predznamenáva viacero otvorených otázok. Z nášho pohľadu slovenský zákonodarcu akoby „skomplikoval“ úlohu finančnej správy, ktorá musí „naháňať a registrovať“ internetové platformy. V prípade ich neregistrovania totiž daňové zaťaženie bude prechádzať na poskytovateľa služby ubytovania.

³¹ Ustanovenie § 43 ods. 2 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov. Povinnosť zraziť a odvieť daň bude mať pri ubytovacích službách konkrétne ubytovacie zariadenie, ktoré využíva služby zahraničných portálov, ktoré si na Slovensku nezaregistrujú stálu prevádzkareň.

³² V súčasnosti sú dostupné údaje Slovenskej komory daňových poradcov o tom, že kým niekoľkým spoločnostiam spustila finančná správa nedávno registráciu z úradnej moci. Pozri: <https://www.skdp.sk/webnew/main.nsf/0/932A290BAFD50AD4C12582DE00237C51>

³³ Napr. <https://www.bna.com/slovakia-pushing-tax-n73014481211/>; alebo <https://tech2.org/slovakia/the-state-officially-registered-expedia-for-income-tax/>

V našom článku bola preskúmaná uplatniteľnosť daní na príjmy dosahované prostredníctvom platformy Airbnb. V otázke zdaňovania príjmov sa na základe spresnení poskytovaných finančnou správou, už zdá byť nesporné, že poskytovanie služieb ubytovania prostredníctvom platformy Airbnb predstavuje na daňové účely príjem z podnikania (zo živnosti), a nie príjem z prenájmu. Aj keď je, podľa nášho názoru otázne, či je taká právna úprava správna, keď je ubytovanie prostredníctvom platformy poskytované užívateľovi len sporadicky (raz, dvakrát ročne). Aj v tých prípadoch (ojedinelé poskytnutie ubytovania cez platformu) poskytovateľ bezvýnimочно musí splniť všetky daňové, poisťné a obchodno-právne povinnosti peňažnej aj nepeňažnej povahy, ktoré na neho kladú právne predpisy. Je na zváženie, či je terajšia právna úprava v týchto prípadoch v súlade s politikou podpory zdieľanej ekonomiky, ktorá je prezentovaná z úniovej úrovne.

Literature

- BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2015, 752 s. ISBN 978-80-562-0091-9.
- BERETTA, G. Taxation of Individuals in the Sharing Economy. In: *Intertax*, 2017, roč. 45, č. 1, s. 2–11. ISSN 0165-2826.
- BERETTA, G. The European Agenda for Collaborative Economy and Taxation. In: *European Taxation*, 2016, roč. 46, č. 9.
- BUJŇÁKOVÁ, M. a kol. *Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ*. Košice: UPJŠ, 2015, 408 s. ISBN 9788081522468
- ČERVENÁ, K. a K. ČAKOČI. Daňová politika a jej vplyv na kreovanie podnikateľského prostredia (teoretické východiská). In: *Dny práva 2017*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 106–120. ISBN 9788021089747.
- GRLICA, I. How The Sharing Economy is Challenging the EU VAT System. In: *International VAT Monitor*, roč. 28, č. 2.
- KWONG, N. *The Taxation of „Sharing Economy“ Activities*. in: *Taxation in a Global Digital Economy (Series in International Tax Law)*. Vienna: Linde, 2017, s. 61–79. ISBN 978-3-7073-3778-5.
- RADVAN, M. *Místní daně*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 244 s. ISBN 978-80-7357-932-6.

ROMÁNOVÁ, A. a K. ČERVENÁ. Current system of Funding of Local Self-Government in Slovakia and its Challenges. In: *Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government*. Warszawa: CeDeWu, 2016, s. 207–218. ISBN 9788375568479.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0356&from=SK>

<https://circabc.europa.eu/sd/a/878e0591-80c9-4c58-baf3-b9fda1094338/878%20-%20VAT%20treatment%20of%20sharing%20economy.pdf>

https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-placeni-dani/2017-10-11_Info_k_danovemu_posouzeni_povinnosti_poskytovatelu_ubytovacich_sluzeb.pdf

<https://www.skdp.sk/webnew/main.nsf/0/932A290BAFD50AD4C12582DE00237C51>

<https://www.bna.com/slovakia-pushing-tax-n73014481211/>

<https://tech2.org/slovakia/the-state-officially-registered-expedia-for-income-tax/>

<https://www.airbnb.cz/trust>

<https://www.couchsurfing.com/>

<https://www.nightswapping.com/en-us/nightwallet>

Contact – e-mail

frantisek.bonk@upjs.sk

Ekonomické aspekty v daňovo-právnych vzťahoch¹

Mária Bujňáková

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
v Košiciach, Slovenská republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá aktuálnym stavom slovenskej daňovej legislatívy z pohľadu hodnotenia jej kvalitatívnych atribútov. Akcentuje niektoré jej negatívne charakteristiky, ako vysokú mieru a frekvenciu uskutočňovaných novelizácií, neprehľadnosť normotvorby, nedostatočnú snahu o primerané uplatnenie kritérií spravodlivosti a daňovej únosnosti i neprimeranú politizáciu daňovej normotvorby a jej destabilizujúci účinok.

Keywords in original language

Daňová legislatíva; daňová spravodlivosť; stabilita daňových noriem.

Abstract

The paper deals with current situation in the Slovak tax legislation in terms of its qualitative attributes. It emphasizes some of the negative features, such as high degree and frequency of amendments made, opacity of legislative, lack of effort on the appropriate application of the criteria of equity and ability to pay, as well as excessive politization of the tax law-making and its destabilizing effect.

Keywords

Tax Legislation; Tax Justice; Stability of Tax Norms.

¹ Tento príspevok vznikol ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0846/17, Implementácia iniciatív inštitúcií EÚ v oblasti priamych a nepriamych daní a ich rozpočtovo-právne dopady“ a ako súčasť riešenia grantového projektu APVV-16-0160 „Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam (motivačné faktory, vznik a eliminácia)“.

1 DANE A DAŇOVÁ POLITIKA A VPLYV EKONOMICKÝCH ČINITEĽOV NA DAŇOVÚ LEGISLATÍVU

Na úvod je potrebné podotknúť, že právo vo všeobecnosti nie je veľmi pozitívne vnímané, aj keď niekedy je to iba jednostranný pohľad, resp. konštatovanie. Na druhej strane musia existovať určité mantinely, ktorými spoločnosť vie zabezpečiť jednotlivé druhy potrieb. Popri iných nástrojoch je aj právo tým nástrojom, ktorý by mal byť garantom požadovaného vzniku, predpokladaného vývinu ale aj zániku každého spoločenského vzťahu, ktorý je garantovaný právnou normou, ale aj vo väzbe na vzťahy, ktoré sú právom regulované ekonomické vzťahy nevynímajúc.

Právny poriadok je regulačným systémom *sui generis*. Ako regulačné nástroje mu slúžia predovšetkým právne normy.² Právne normy sú spravidla vnímané ako objektívne podmienené všeobecné záväzné pravidla správania, vyjadrené v štátom stanovenej alebo uznanej forme, ktorých dodržiavanie je vynúiteľné štátnou mocou.³

Daňová politika je súčasťou rozpočtovej politiky štátu a zároveň je aj nástrojom hospodárskej politiky štátu. Môžeme skonštatovať, že je to vlastne súbor opatrení ktorými štát modifikuje daňovú sústavu. Daňová politika má svoje ciele a to ekonomické, politické i sociálne a ako nástroj na ich dosiahnutie sa využíva predovšetkým daňový systém. Daňová politika by mala byť predovšetkým stimulačná, teda taká ktorá podporuje rozvoj hospodárstva a podnikateľskú aktivitu. Pri uplatňovaní daňovej politiky je však potrebné zohľadňovať špecifiká daného štátu, a preto nie je možné v plnej miere aplikovať daňovú politiku iného štátu na naše podmienky. Každý štát má svoje špecifiká, určitý stupeň rozvoja, sociálnu skladbu, geografickú polohu a mnoho iných znakov a špecifik, ktoré sa musia rešpektovať aj v rámci daňovej politiky. Ekonomické podmienky a ekonomický vývoj ale aj predpoklady sú základným nástrojom pri realizovaní daňovej politiky.

² Bližšie pozri KRECHT, J. Právni systémy a jejich hloubkova struktúra. *Právník*, 2002, č. 5, s. 584.

³ BRÖSTL, A., I. KANÁRIK a G. DOBROVIČOVÁ. *Teória práva*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2004, s. 68.

Daňová problematika je veľmi široká a zložitá. Zdaňovanie je v každej trhovej ekonomike často diskutovaný odborný problém ale i jedna z najfrekvencovanejších otázok zo strany verejnosti. K dosiahnutiu prosperity krajiny je nutná predovšetkým racionálna hospodárska politika štátu a pragmatická finančná politika. Pokiaľ štát chce svoju hospodársku politiku zamerať na určitú sledovanú oblasť, môže tak urobiť prostredníctvom cieľovo orientovaných politik, ktoré tvoria jej súčasť. Nezastupiteľnú úlohu má daňová politika, ktorej zameranie a ciele sa odvíjajú od hospodárskej politiky uplatňovanej štátom.⁴ Neoddeliteľnou súčasťou hospodárskej politiky je daňová politika ktorej predmet definujú niektorí autori ako uplatňovanie daňových zásad a opatrení tak, aby dane slúžili na presadzovanie ekonomických sociálnych a politických potrieb štátu.⁵ Podľa Schultzovej je daňová politika spojená s využívaním daní a ich nástrojov, ktoré slúžia na ovplyvňovanie makroekonomických i mikroekonomických procesov v ekonomike.⁶ Vo všeobecnosti sa odvíja od uplatňovania hospodárskej politiky. Napríklad v prípade reštriktívnej hospodárskej politiky dochádza k nárastu daňového zaťaženia a v prípade expanzívnej hospodárskej politiky k znižovaniu daňového zaťaženia. Cieľom daňovej politiky je uplatňovať daňové zásady a opatrenia tak, aby dane slúžili na presadzovanie ekonomických, sociálnych a politických cieľov štátu.⁷

Podľa Siváka platí, že prevažnú časť verejných príjmov získava štát prostredníctvom daní, preto je rozhodujúci celkový výnos daní. Ak má byť tento čo najefektívnejší, je potrebné pri uplatňovaní daňovej politiky mať na pamäti predovšetkým vymedzenie predmetu príslušnej dane, stanovenie spôsobu výpočtu daňového základu a iné podstatné náležitosti daní.⁸ Ekonomovia nechápu úlohu daní len pasívne, to znamená ako zdroj peňažných príjmov pre verejné rozpočty, ale chápu aj ich aktívne pôsobenie na daňovníkov a celý ekonomický systém.

4 BEŇOVÁ, E. a kol. *Financie a mena*. Bratislava: Iura Edition, 2005.

5 SCHULTZOVÁ, A. a kol. *Daňovníctvo*. Bratislava: Iura Edition, 2007, s. 117.

6 *Ibid.*, s. 117.

7 SCHULTZOVÁ, A. a kol. *Daňovníctvo – Daňová teória a politika I*. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 11–12.

8 SIVÁK, R a kol. *Verejné financie*. Bratislava: Iura Edition, 2007, s. 181.

Tieto úvodné postrehy som vo svojom príspevku uviedla zámerne a to z dvoch dôvodov. Prvým dôvodom je skutočnosť, že problematika daní a daňového zákonodarstva vo veľkej miere je pertraktovaná predovšetkým v ekonomickej literatúre a druhým dôvodom je skutočnosť, že práve dane, daňové právo a daňový poriadok sú tie atribúty, ktorým by mala byť venovaná osobitná pozornosť právnej vedy. Som si vedomá skutočnosti, že ide o také atribúty práva, ktoré majú aj ekonomické znaky a vzájomne sa prelínajú, ale práve toto by malo byť dôvodom pre ich správne pochopenie, vnímanie, aplikáciu a aj rozhodovanie.

Dane existujú prakticky od obdobia vzniku organizačných foriem spoločnosti a ich vývoj súvisí s rozvojom štátu a s upevňovaním peňažného hospodárstva. Vývoj daní je odrazom zmien, ktorými prechádzala celá naša spoločnosť, odrazom zmien na fungovaní štátu, na hospodárstve, obchode, je odrazom chápania pojmov spravodlivosti a dobra.⁹

Dane predstavujú spoločenský fenomén, ktorý v sebe zahŕňa ekonomické, právne, sociálne, sociologické, morálne i psychologické aspekty.¹⁰ Predovšetkým prostredníctvom daní je možné ovplyvniť aj zdroje verejných rozpočtov. Keď vezmeme do úvahy skutočnosť, že daňové právo ako samostatné odvetvie práva v právnej teórii ešte vždy nemá primerané postavenie, bude nevyhnutné túto otázku nastoľovať na program dňa aj prostredníctvom všetkých dostupných spôsobov realizácie práva. Iba veľmi sporadicky sa objavujú názory na jeho významné miesto a často iba okrajovo v rámci odvetvia finančného práva. Pokiaľ si uvedomujeme jeho dôležitosť a význam, je nevyhnutné zdefinovať a zdôvodniť jeho jednotlivé inštitúty. Zároveň len poukazujem na skutočnosť, že aj súčasné obdobie je poznamenané zmenami, ktoré do života prináša daňové právo aj vo väzbe na ekonomický vývoj nielen na Slovensku ale aj v celoeurópskom a celosvetovom meradle.

Právo ako fenomén je vo svojej podstate nerozlučne spojené so spoločnosťou, v ktorej vzniká a pôsobí. Popri tejto podmienenosti práva spoločenským kontextom jeho existencie však môžeme identifikovať aj podmienenosť rozvoja spoločenských vzťahov platným a účinným súborom právnych

⁹ MEDVEĎ, J., J. NEMEC a kol. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint, 2011, s. 185.

¹⁰ BABČÁK, V. *Slovenské daňové právo*. Bratislava: EPOS, 2012. s. 24.

noriami, ktoré sa v nej realizujú. Výsledkom je vzájomné pôsobenie spoločnosti a práva, čo je potrebné rešpektovať a zohľadniť pri ich bližšom skúmaní. Finančné krízy sú vždy vážnym zásahom aj v oblasti daňovej politiky. Slovenská republika prešla turbulenciami v oblasti daňového zákonodarstva, čo rozhodne neproselo ani ekonomike ale ani právu.

Vychádzajúc zo základnej definície dane, mohli by sme definovať jej základné atribúty a následne poukázať najmä na tie otázky, ktoré sa ani prostredníctvom práva nevyriešili, resp. ich riešenie je príliš komplikované a nedosahuje tie výsledky, ktoré by sme očakávali, resp. také, ktoré by podstatným spôsobom ovplyvnili postavenie jednotlivých subjektov daňovo-právneho vzťahu.

V súčasnej vede daňového práva je daň definovaná resp. charakterizovaná nasledovnými znakmi.¹¹

- Ide o peňažnú platbu (žiadna iná forma splnenia daňovej povinnosti neexistuje).
- Nenávratný charakter dane znamená, že žiadny subjekt, ktorý má daňovú povinnosť, nemá nárok na vrátenie protislužby.
- Daň sa považuje za platbu neekvivalentného charakteru. Znamená to, že zaplatením sa znižuje majetok povinného bez toho, aby bol ekvivalentne vyrovnaný zo strany štátu.
- Daň je v SR možné ukladať zákonom, alebo na základe zákona, čo vyplýva priamo z Ústavy Slovenskej republiky. Každá daň musí mať zákonný predpoklad, bez ktorého nie je možné daň vyberať.
- Daň je určená na úhradu štátnych a iných verejných potrieb, čo znamená, že je príjmom verejného rozpočtu.
- Daň je stanovená v určitej výške s určeným termínom splatnosti.

Všetky tieto znaky dane ako základného pojmu odrážajú jednotlivé inštitúty predovšetkým prostredníctvom práva. Právo je tým nástrojom, ktorým by sa mala zabezpečiť úloha štátu pri plnení jeho funkcií. Každá vláda má snahu dosiahnuť najvyššie daňové príjmy, ktoré jej zabezpečia plynulý chod štátu prostredníctvom úhrady nevyhnutných verejných výdavkov. Daňové zákony, ktorými si štát zabezpečuje jednotlivé príjmy, by mali mať

¹¹ Bližšie pozri BABČÁK, V. *Slovenské daňové právo*. Bratislava: EPOS, 2012, s. 26–27; BUJNÁKOVÁ M. Je v Európe potrebná harmonizácia daní? In: ČERVENÁ, K., A. ROMÁNOVÁ, M. KARABINOŠ a M. KOČIŠ (eds.). *Vybrané otázky daňovej politiky Európskej únie a jej členských štátov*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2013, s. 32.

také atribúty, ktorými sa dosiahnutie tohto cieľa môže aspoň priblížiť, ak už nie úplne dosiahnuť.

2 EKONOMICKÉ ASPEKTY DAŇOVÉHO PRÁVA

Daňová legislatíva na Slovensku prešla od roku 1989 rôznymi zmenami a pokusmi o stabilitu a možno, že niekedy v začiatkoch aj medicínskou „terminológiou“ povedané pokus–omyl. Prvá dôležitá a zásadná zmena bola v rokoch 1992–1993, kedy sa prijali právne normy, ktoré už aspoň čiastočne odrážali zmenu hospodárskych a spoločenských pomerov. V tejto súvislosti je ešte potrebné podotknúť, že zákony prijaté v roku 1992 s účinnosťou od roku 1993 boli ešte koncipované a prijímané za spoločného štátu, ale počnúc 1. 1. 1993 vznikla samostatná Slovenská republika. Daňové zákony prijímané nesystémovo si vyžadovali časté novelizácie, nehovoriac už o podzákonných normách, ktoré neraz boli v rozpore s platnou právnou úpravou. Právne normy z oblasti daňového práva sa stali neprehľadnými, nehovoriac o ich častej novelizácii aj prostredníctvom iných právnych noriem. Časté zmeny a čiastočné a nesystémové úpravy ako aj rôznymi výnimkami poznamenaná legislatíva bola neraz novelizovaná ešte pred nadobudnutím účinnosti jednotlivých novelizovaných právnych úprav. V tomto procese transformácie hospodárstva nebolo jednoduché hľadať akceptovateľné hranice medzi verejnými a súkromnými financiami, medzi hľadaním optimálnej daňovej spravodlivosti a hospodárskeho rozvoja spoločnosti.

Podstatná zmena koncepcie daňovej politiky slovenskej republiky sa uskutočnila v roku 2003, čo bolo nevyhnutné nielen v dôsledku neprehľadnosti daňového práva ale súvisela aj so vstupom Slovenska do Európskej únie. Keď som v úvode spomenula, že daňová politika je odrazom hospodárskej politiky, musím podotknúť že aj odrazom politickej reprezentácie, keďže zákonodarnú moc má parlament, kde sa politika presadzuje. Zákonodarca si dal za cieľ zmenou právnej úpravy, ktorú pomenoval „daňová reforma“, dosiahnuť nasledovné ciele:

- sprehľadnenie daňových zákonov;
- zníženie priamych daní;
- zavedenie rovnej dane;
- posilnenie vlastných daňových príjmov obcí;

- stanovenie vlastných daňových príjmov VÚC;
- zavedenie nového systému horizontálneho finančného vyrovnávania;
- zabezpečenie prísneho, priameho, spravodlivého a efektívneho výberu daní;
- obmedzenie daňových únikov;
- zjednodušenie daňovej legislatívy;
- prehodnotenie uplatňovania sadzieb majetkových daní;
- daňovú stimuláciu pre podporu bytovej výstavby.

Uvedené ciele boli skutočne veľmi vzletne pomenované, ale pokiaľ išlo o ich realizáciu, to už bolo oveľa zložitejšie. V tejto súvislosti stačí len poznamenať, že k žiadnemu sprehľadneniu zákonov nedošlo a nielenže sa nesprehľadnili, ale ich aplikovanie v praxi bolo z dôvodu vysokej administratívy ešte náročnejšie. A už vôbec sa tu nedá hovoriť o daňovej reforme, nakoľko zmeny ktoré sa udiali boli zamerané predovšetkým na zavedenie jednotnej sadzby daní a z pohľadu práva ale aj ekonomiky nemôžeme hovoriť o daňovej reforme.

3 POŽIADAVKY NA KVALITU DAŇOVEJ LEGISLATÍVY

Nekladieme si za cieľ hodnotiť komplexne daňovú legislatívu, nakoľko nie sme kompetentní vo všetkých úrovniach, ale chceme poukázať najmä na právne aspekty daňového zákonodarstva. Zákon by mal byť jasný, stručný, stabilný. Tieto základné atribúty považujeme za tie ktoré by mohli podstatným spôsobom sprehľadniť daňové zákonodarstvo.

Známe sú štyri daňové kánony Adama Smitha, ktoré vyjadrujú zásadu spravodlivosti, určitosti, pohodlnosti platenia a efektívnosti.¹² Prvým kánonom sa hlásil k teórii tzv. „princípu prospechu“. Smith zdôrazňuje, že spravodlivé je, aby medzi druhmi dôchodku nebol rozdiel. Princíp určitosti je vnímaný podľa Smitha nasledovne. Daň, ktorú má každý jednotlivец platiť by mala byť stanovená presne, a nikdy nie ľubovoľne. Doba splatnosti, spôsob platenia a suma, ktorú má platiť, to všetko by malo byť platiteľovi a komukoľvek inému úplne jasné. Princíp pohodlnosti platenia je Smithom vnímaný nasledovne: Každá daň by sa mala vyberať vtedy a takým spôsobom, keď

¹² SMITH, A. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národu*. Praha: SNTL, 1958, s. 392–394.

sa to platiteľovi najviac hodí. Štvrtý daňový kánon poukazuje na skutočnosť, že každá daň by mala byť premyslene prepracovaná tak, aby občania platili čo najmenej nad to, koľko ona skutočne prináša do štátnej pokladne. Adam Smith (1723–1790) tieto štyri daňové kanóny už v tej dobe považoval za najlepšie riešenie. Aj keď jeho názory sú sčasti prekonané vývojom štátu a ekonomiky, treba podotknúť že daňové kanóny A. Smitha majú miesto aj v súčasnej dobe a ich citácie v prácach ekonómov ale aj právnikov predurčujú ich aktuálnosť a čiastočne aj pravdivosť. Mali by byť alfou a omegou prijímania právnej úpravy v oblasti daňového práva.

Nachádzať optimálne vhodné a efektívny kompromis v realizácii daňovej politiky tak, aby prezentovala záujmy verejnosti a potreby štátu je veľmi zložitá a snáď nebudeme zveličovať, až nereálne. Do úvahy musíme zobrať všetky faktory, ktoré môžu ovplyvniť samotné daňové zákonodarstvo. K týmto kľúčovým faktorom, ktoré ovplyvňujú daňové zákonodarstvo môžeme zaradiť predovšetkým daňový systém a daňovú sústavu. Tieto dva pojmy sú odlišné aj keď navzájom sa môžu prelínať. Daňový systém predstavuje širší pojem ako daňová sústava. Pod daňový systém možno zaradiť:

- daňovú sústavu /sústavu daní/,
- právne a organizačne usporiadaný systém orgánov, ktoré zabezpečujú výkon správy daní a ďalšie súvisiace činnosti,
- systém nástrojov metód a pracovných postupov, ktoré uvedené orgány môžu realizovať.¹³

Tieto pojmy nie sú identické, pretože každý z nich vyjadruje iné vnútorné usporiadanie a členenie. Daňový systém by sme mohli charakterizovať ako komplex zdaňovania a z hľadiska členenia právnych noriem, ktoré ho upravujú, hovoríme o daňovom práve hmotnom a daňovom práve procesnom. Daňová sústava, už sme skonštatovali, že je zložkou daňového systému a je to teda sústava všetkých daní v krajine. Daňová sústava je pojem pre určitú skupinu daní, ktoré sa v konkrétnom štáte ukladajú a vyberajú.

Keď sme aspoň stručne zadefinovali daňovú sústavu, je treba podotknúť že súčasná daňová sústava, tak ako je dnes právne zakotvená, vychádzala zo zákona o sústave daní.¹⁴ Tento mal pracovný názov „daňová ústava“,

¹³ BABČÁK, V. *Slovenské daňové právo*. Bratislava: Epos, 2012, s. 33.

¹⁴ Zákon č. 212/1992 Zb. o sústave daní.

čo si myslíme, že malo svoje výhody a do určitej miery aj stabilitu pri zavádzaní nových daní. Tento zákon bol v roku 1999 zrušený, a to nepriamo zákonom č. 219/1999, ktorým sa menil a dopĺňal zákon č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré ďalšie zákony. Táto právna úprava bola typickým príkladom zmien daňových zákonov, ktoré boli často novelizované a to nepriamo. Keď sme hovorili o daňovej ústave, z hľadiska aplikácie tohto zákona to znamenalo, že žiadne iné dane ako tie, ktoré v tom čase zákon umožňoval ukladať a vyberať nemohli byť prijímané v parlamente. Bola to právna záruka a právna istota, ktoré dane sa ukladajú a vyberajú. Zrušením tohto zákona sa otvoril priestor pre možnosť zavádzania aj iných daní, nakoľko tieto môžu byť zavedené do právneho poriadku samostatným zákonom a nič im v tom nebráni, dokonca je to v súlade s Ústavou Slovenskej republiky.

Samotný daňový systém môže byť ovplyvňovaný viacerými faktormi, ktoré sú rozhodujúce pre komplexné zdaňovanie. Jedným z dôležitých faktorov je v poslednom období globalizácia, ktorá zasahuje do všetkých sfér života, ale najmä ekonomické parametre ovplyvňujúce celú daňovú sústavu. Aj Slovenská republika nevyhnutne musela svoj daňový systém prispôbiť jednak vnútorným podmienkam v štáte ale aj vo vzťahu k Európskej únii a niektorým medzinárodným aspektom, ktoré musia byť vzaté do úvahy. Už sme spomínali Smithove daňové kánony, ktoré by aj dnes mali byť dobrým predpokladom pre dobré zákony.

Slovenské zákonodarstvo je poznamenané bojom medzi politickými reprezentáciami a bohužiaľ prenáša sa to najmä do parlamentu, ktorý by mal byť tvorcom dobrých a jednoduchých zákonov. V tomto príspevku nie je priestor pre všetky argumenty, ktoré nie sú rešpektované pri tvorbe nových zákonov, resp. pri ich zmenách. Z pohľadu daňového práva je potreba povedať, že by sme mali presadzovať takú právnu úpravu, ktorá by bola prínosom pre štát, spravodlivá a jednoduchá pre občana a zároveň vytvorila priestor pre konkurencieschopnosť ekonomiky aj vo vzťahu k zahraničiu. Je nám známe, že niektoré zákonitosti a obmedzenia sme zadefinovali vstupom do EÚ, ale oblasť priamych daní je dostatočnou príležitosťou pre naplnenie cieľov dobrého daňového práva.

Daňové zákony, či už hmotnoprávne alebo procesné, by mali spĺňať predovšetkým požiadavku efektívnosti, spravodlivosti, jednoduchosti a prehľadnosti a právnej istoty. Tieto základné atribúty daňových zákonov pri ich dodržaní by určite zabezpečili dostatočné zdroje pre fungovanie štátu a plnenie jeho funkcií.

Efektívnosť daní je dôležitým atribútom už pri príprave zákona. Štát musí zabezpečiť riadne spravovanie daňovej agendy, ale aj samotný výber daní. V súčasnosti tak často kritizované daňové úniky najmä pri správe nepriamych daní poukazujú na nedostatky v daňovej správe. Pri prijímaní daňových zákonov je nevyhnutné predpokladať všetky náklady, ktoré môže štát mať pri ich ukladaní, spravovaní a výbere. Tieto náklady ekonómia definujú ako priame administratívne náklady a nepriame administratívne náklady.¹⁵ Priame administratívne náklady sú tie, ktoré štátna správa vynaloží na organizáciu daňového systému. Tieto priame náklady sa úmerne zvyšujú zložitou daňovým systémom, s počtom rôznych daní, daňových sadzieb, rôznymi výnimkami a úľavami, výnimkami pri platení, ale aj ďalšími okolnosťami. Nepriame administratívne náklady znáša súkromný sektor, ináč ich môžeme nazývať aj vyvolanými, nakoľko sú dôsledkom právnej úpravy. Ide o náklady spojené s daňovou povinnosťou na strane daňovníka, resp. platiteľa alebo lepšie povedané na strane povinného. Aj pri týchto nepriamych nákladoch je ich výška závislá od zložitosti právnej úpravy. Pri jednoduchých a prehľadných zákonoch sú tieto náklady minimalizované. Napríklad pri paušálnej dani by tieto náklady boli minimálne, naopak pri komplikovanej dani z príjmov a vedení agendy s tým súvisiacej budú náklady aj priame aj nepriame vyššie.

Požiadavka spravodlivosti v daňových zákonoch je veľmi zložitým a náročným problémom s ktorým sa stretávame už v staroveku a aj v stredoveku. Už vtedy to bol najdôležitejší daňový problém. Komplexne sa otázkou spravodlivosti zaoberal Adam Smith, kde jeho spomínané daňové kánony nesledujú len spravodlivosť medzi daňovníkmi podľa zákonnej výšky dane, ale rovnako vznik nespravodlivosti ktorá bola zapríčinená dôsledkom neurčitostí, ktoré boli obsiahnuté v zákone.¹⁶ Možno skonštatovať, že spravod-

¹⁵ Bližšie pozri KUBATOVÁ, K. *Daňová teorie a politika*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 45 a naśl.

¹⁶ SMITH, A. *Pojednaní o podstate a původu bohatství národů*. Praha: SNTL, 1958, s. 392–394.

livosť v daňovom práve neexistuje. Z pohľadu práva, to, čo je spravodlivé pre štát ako mocenský orgán, nemusí byť spravodlivé pre povinné subjekty. Daňová spravodlivosť je pojem relatívny, a preto aj môžeme skonštatovať, že pokiaľ ide o dane, podľa nášho názoru neexistuje spravodlivosť. Len pre porovnanie, to, čo považuje štát za spravodlivé, nepovažuje za spravodlivé povinný subjekt, ktorého sa konkrétna daň týka. Spravodlivosť v daňovom práve je vnímaná v kontexte rovnakých podmienok pre rovnakú skupinu daňovníkov, resp. povinných osôb. Historicky najznámejším princípom spravodlivého zdanenia je princíp tzv. prospechu a princíp platobnej schopnosti.¹⁷ Spravodlivé zdanenie ani v kontexte tohto princípu neexistuje, nakoľko dane, ktoré sú súčasťou rozpočtu sa prerozdeľujú na krytie potrieb štátu a sú rozptýlené na mnohé verejné výdavky, ktoré sú často spojené so sociálnymi dávkami. Ďalší historický princíp spravodlivosti zdanenia a to kritérium platobnej schopnosti je považované za najviac prepracované. V tomto ponímaní je platobná schopnosť ako princíp chápaná v rovine horizontálnej a v rovine vertikálnej. V horizontálnom chápaní znamená, že dva subjekty, ktorí majú rovnaké východiská a rovnaké podmienky, by mali platiť rovnakú daň. Spravodlivosť vo vertikálnej rovine znamená, že subjekt ktorý je na tom lepšie, by mal platiť vyššiu daň. Táto spravodlivosť ako sme ju načrtli, aj keď je akokoľvek zaujímavou a teoreticky prít'azlivou, v súčasnom období nie je vôbec aplikovateľná, aj keď jej niektoré znaky sa premietli do novelizácie súčasného zákona o dani z príjmov.¹⁸

Jednoduchosť a prehľadnosť daňových zákonov, či už hmotnoprávných alebo procesnoprávných, je azda najboľavejším miestom daňového práva spolu s právnou istotou. V predchádzajúcej časti sme upozornili na neprehľadnosť právnej úpravy v oblasti daní. Čím je zákon jednoduchší, tým je ľahšia a lepšia jeho aplikácia a je viac akceptovateľný pre okruh subjektov ktorých sa dotýka. Neprehľadnosť daňových predpisov, ich nesystémová zmena nevytvárajú predpoklady pre ich správnu aplikáciu a, bohužiaľ,

¹⁷ Prof. Kubatová vníma princíp prospechu v ponímaní, že jedinci majú byť zdaňovaní podľa prospechu, ktorý majú z verejných výdavkov umožnených daňami. Zjednodušene by sme mohli charakterizovať tento princíp spravodlivosti ako každému podľa jeho príspevku do rozpočtu štátu.

KUBÁTOVÁ, K. *Daňová teória a politika*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 45.

¹⁸ Napr. novelou zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov č. 395/2012 Z. z., ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2013.

často nabádajú aj k ich obchádzaniu. Nájst' optimálne vhodný a efektívny kompromis v realizácii celej daňovej politiky tak, aby jednoznačne reprezentovala záujmy verejnosti a zároveň uspokojila ich potreby ani nie je možné. Dane vždy boli a budú poznačené ekonomickým vývojom, ale aj politickými postojmi tých, ktorí o nich rozhodujú.

Literature

- BABČÁK, V. *Slovenské daňové právo*. Bratislava: Epos, 2012, 670 s. ISBN 9788080579715.
- BEŇOVÁ, E. a kol. *Financie a mena*. Bratislava: Iura Editions, 2005, 392 s. ISBN 8080780315.
- BRÖSTL, A., I. KANÁRIK a G. DOBROVIČOVÁ. *Teória práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2004, 169 s. ISBN 80-7097-486-9.
- BUJŇÁKOVÁ, M. Je v Európe potrebná harmonizácia daní? In: *Vybrané otázky daňovej politiky Európskej únie a jej členských štátov: zborník abstraktov*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012, s. 9–10. ISBN 978-80-7097-972-3.
- KRECHT, J. *Právní systémy a jejich hloubková struktúra*, Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2002, č. 5.
- KUBÁTOVÁ, K. *Daňová teorie a politika*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, 276 s. ISBN 9788073575748.
- MEDVEĎ, J., J. NEMEC a kol. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint dva, 2011, 276 s. ISBN 9788073575748.
- SIVÁK, R. a kol. *Verejné financie*. Bratislava: Iura Edition, 2007, 311 s. ISBN 8080780944.
- SMITH, A. *Pojednaní o podstate a původu bohatství národů*. Praha: SNTL, 1958.
- SCHULTZOVÁ, A. a kol. *Daňovníctvo*. Bratislava: Iura Edition, 2007, 237 s. ISBN 9788080782641.
- SCHULTZOVÁ, A. a kol. *Daňovníctvo – Daňová teória a politika I*. Bratislava: Iura Edition, 2011, 138 s. ISBN 9788080784089

Contact – e-mail

maria.bujnakova@upjs.sk

Vliv kontrol a auditů EU dotací na veřejné finance

Stanislav Bureš

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Předkládaný článek se zabývá vlivem práva a ekonomie v oblasti kontroly a auditu dotací poskytnutých z Evropských strukturálních a investičních fondů v České republice. Závěry kontroly a auditu, které jsou ve vztahu k rozpočtu EU finální, však nemusí být finálními ve vztahu k řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně, kdy správce daně nemusí „potvrdit“ takový předcházející závěr. Vzniklé rozdílné posouzení má vliv na státní rozpočet, protože dotčené finanční prostředky nejsou a ani nemohou být zpět vymoženy od příjemce, avšak z rozpočtu EU nemohou být proplaceny.

Keywords in original language

ESI fondy; kontrola; audit; EU; dotace; veřejné finance; finanční úřad.

Abstract

The presented contribution deals with the impact of law and economics on the control and audit of subsidies granted from the European Structural and Investment Funds in the Czech Republic. Conclusions from the control and audit reports which are final in relation to the EU budget, however, may not be final in relation to the national procedure for breach of budgetary discipline. In this procedure the tax administrator does not have to “confirm” previous conclusions from controls and audits. The resulting different assessment has an impact on the state budget because the EU funds in question are not and cannot be recovered from the beneficiaries of the EU funds at the national level but at the same time cannot be reimbursed from the EU budget.

Keywords

ESI Funds; Management Verification (Control); Audit; EU; Subsidy; Public Finances; Tax Administrator.

1 ÚVOD

Vliv práva a ekonomie vidíme na denním pořádku. Jde o vztah, ve kterém se oba dva prvky průběžně ovlivňují, ve kterém se ve vzájemné interakci vyvíjí. V rozličných oblastech života jedince i státu. Vliv výsledků kontrol ve smyslu finanční kontroly dle zákona o finanční kontrole¹, resp. kontrolního řádu², na veřejné finance, tedy rozpočet veřejných institucí poskytujících dotační prostředky ze svých rozpočtů, a následně na státní rozpočet, je pouze velmi úzkou problematikou spadající pod otázku vlivu práva a ekonomie. Nicméně pro oblast dotačního práva to lze s ohledem na případné následné vymáhání neoprávněně proplacených veřejných prostředků jako poměrně zásadní téma.

Jak už naznačuje název článku, tématem jsou dotační prostředky z podstatné části pocházející z rozpočtu EU. České republice jsou „přiděleny“ z Evropských strukturálních a investičních fondů (dále též „ESI fondy“). Mezi ESI fondy patří Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Evropský sociální fond (ESF), Fond soudržnosti (FS), Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF)³. Prostředky z těchto fondů jsou na úrovni členských států EU spravovány prostřednictvím tzv. operačních programů. Jednotlivé operační programy řídí tzv. řídicí orgány, což jsou většinou veřejné instituce. V prostředí České republiky jsou to v programovém období 2014–2020 různá ministerstva (organizační složky státu), která dotační prostředky poskytují příjemcům dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále též „rozpočtová pravidla“). Avšak v minulém programovém období 2007–2013, to byly i územní celky – regionální rady regionů soudržnosti⁴, které dotační prostředky poskytovaly dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále

¹ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

² Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole.

³ Slovníček. Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF). *ec.europa.eu* [online]. Internetová prezentace Evropské komise [cit. 3. 2. 2019]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/cs/policy/what/glossary/e/esif

⁴ Zřízené dle § 16 zákona č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje.

těž „malá rozpočtová pravidla“). Nicméně pro účely tohoto článku se pro zjednodušení (a též aktuálnost) budu držet programového období 2014–2020 a poskytování dle rozpočtových pravidel.

V článku bude dále pracováno s pojmy „kontrola“ a „audit“. „Kontrolou“ je myšlena „prvostupňová“ finanční kontrola je v odpovědnosti poskytovatelů dotací (řídících orgánů) dle ustanovení § 8a zákona o finanční kontrole. „Auditem“ je myšlena „druhostupňová“ finanční kontrole veřejných prostředků, kterou vykonává Ministerstvo financí dle ustanovení § 13a zákona o finanční kontrole.

A o jakých vlivech bude řeč? O takových, kde kontrola nebo audit dojde k závěru, že došlo k porušení právních předpisů nebo dotačních podmínek, a toto porušení vyčíslí nějakým finančním dopadem. Prostředky ve vyšší vyčíslení nemohou být proplaceny z rozpočtu EU, jsou předány k vymožení orgánům finanční správy (místně příslušný finanční úřad), které vedou řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně dle rozpočtových pravidel jako daňové řízení. Což znamená, že finanční úřady jsou povinny si utvořit vlastní závěr, který se může lišit od závěru kontroly nebo auditu (a to jak absolutně, kdy je např. konstatováno, že popsany skutek není porušením rozpočtové kázně, tak i „pouze“ z hlediska finančního vyjádření). Vzniklé rozdílné posouzení pak má vliv na rozpočet správců rozpočtových kapitol – poskytovatelů dotací. Platí, že jak řídicí orgány samotné (případně ve vazbě na závěry auditu), tak i správce daně mají dle právních předpisů povinnost učinit vlastní závěr, přičemž závěr ve vztahu řídicí orgán – rozpočet EU se stává konečným, bez ohledu na následující posouzení správce daně. Tím může být poměrně zásadně ovlivněn státní rozpočet. Kromě toho stojí za zmínku časová prodleva mezi dobou, kdy řídicí orgán musí učinit rozhodnutí o tom, zda a jakou výši finančních prostředků bude žádat k proplacení z rozpočtu EU, a dobou, ve které je ukončeno řízení před finančním úřadem.

2 OBECNÁ VÝCHODISKA

V úvodu jsem nastínil jistou, resp. možnou, dvojkolejnost v závěrech orgánů, které jsou příslušné k tomu posuzovat oprávněnost čerpání veřejných finančních prostředků poskytnutých z rozpočtu ČR, avšak spolufinancovaných

z rozpočtu EU. Na druhou stranu by se do obdobné situace mohlo dostat při kontrole a následném vymáhání i čistě národních veřejných finančních prostředků, což však není předmětem. První „kolej“ je řídicí a kontrolní systém (poskytovatel dotace/ řídicí orgán) a na něm nezávislé ověření (audit) se svými závěry v podobě zprávy o kontrole nebo auditu. Musí⁵ zohledňovat nejen národní, ale i „evropskou“ výkladovou praxi, vč. tzv. soft law (v podobě auditních závěrů Evropské komise nebo Evropského účetního dvora). Druhá „kolej“ souvisí s následným vymáháním prostředků označených kontrolou nebo auditem jako nezpůsobilé k financování z ESI fondů. Dle Metodického pokynu finančních toků⁶, který je pro orgány podílející se na implementaci ESI fondů v ČR závazný na základě usnesení vlády⁷, mají řídicí orgány dle kapitoly 4.3.1 povinnost předat vymáhání tzv. potvrzených nesrovnalostí⁸ (tedy mj. závěrů kontrol a auditů), k dalšímu řízení jako podezření na porušení rozpočtové kázně příslušnému finančnímu úřadu.

Pokud jde o řídicí a kontrolní systém a o provádění následného ověření – na řídicím a kontrolním systému nezávislého auditu, jsou tyto činnosti upraveny zákonem o finanční kontrole. Systém finanční kontroly vykonávané kontrolními orgány podle § 7 až 11 zákona o finanční kontrole zahrnuje finanční kontrolu skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob, a to před jejich poskytnutím, v průběhu

⁵ Pojednání o tom, proč musí, není předmětem tohoto článku. Pro účely článku s tím pracujeme jako s faktem.

⁶ Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014–2020. *mfcv.cz* [online]. Internetová prezentace Ministerstva financí, 16. 10. 2015 [cit. 3. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.mfcv.cz/cs/legislativa/metodiky/2015/metodiky-pokyn-financnich-toku-programu-22791>

⁷ Usnesení vlády č. 837 ze dne 15. října 2014.

⁸ Legální definice *nesrovnalostí* dle čl. 2 bod 36 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. je *jakékoli porušení ustanovení unijního nebo vnitrostátního právního předpisu týkajícího se jeho uplatňování, které vyplývá z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu zapojeného do provádění fondů ESI, a v důsledku jehož je nebo by mohl být poškozen rozpočet Unie tím, že by byl z rozpočtu Unie ubrazen neoprávněný výdaj.*

jejich použití a následně po jejich použití, včetně auditu podle přímo použitelných předpisů Evropské unie. Mezi hlavní cíle finanční kontroly patří prověřování dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky k zajištění stanovených úkolů těmito orgány nebo hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy. Posouzení použití veřejných prostředků je tedy úzce spjato s výkladem řady souvisejících obecných i speciálních zákonů.

Specifická pravidla pro výše zmíněný audit v rámci sdíleného řízení jsou upravena v § 13a zákona o finanční kontrole, který odlišným způsobem upravuje i proces samotného auditu. Audit je v tomto smyslu finanční kontrolou, kdy je pojmem vycházejícím z unijního práva a do českého práva byl přenesen poněkud nesystémově. Pojem audit v širším slova smyslu tedy zahrnuje nejen interní a externí audit, ale i audit (druhostupňovou finanční kontrolu) „evropských“ prostředků. Proces výkonu auditu je kromě § 13a zákona o finanční kontrole upraven i obecným právním předpisem upravujícím proces kontroly, kontrolním řádem.

Pokud jde o vymáhání finančních prostředků nezpůsobitelných k financování z rozpočtu EU, proces vymáhání tzv. nesrovnalostí je upraven příslušnými rozpočtovými pravidly a pro potřeby ESI fondů rozpracován Metodickým pokynem finančních toků. Z metodického pokynu vyplývá, že potvrzené nesrovnalosti jsou řídicími orgány předávány jako podezření na porušení rozpočtové kázně k dalšímu řízení správcům daně. U operačních programů řízených ministerstvy (která rozhodují o poskytnutí dotačních prostředků), je orgán provádějící správu odvodů dle § 44a odst. 11 rozpočtových pravidel místně příslušný orgán finanční správy, finanční úřad. Tyto orgány vykonávají správu odvodů podle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, a mají tak postavení správce daně a porušitel rozpočtové kázně pak postavení daňového subjektu.

Správce daně v daňovém řízení provádí dokazování a hodnotí důkazy v souladu s § 92 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů. Správce daně dbá, aby skutečnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně byly zjištěny co nejúplněji a případné rozhodnutí následně řádně a přezkoumatelně odůvodněno.

V řízení se správce daně řídí základními zásadami daňového řízení, mimo jiné postupuje při správě daní v souladu se zákony a jinými právními předpisy, při dokazování hodnotí důkazy podle své úvahy a vychází ze skutečného obsahu právního jednání nebo jiné skutečnosti rozhodné pro správu daní. Ve vztahu k případným zjištěním kontrol nebo auditů pak lze konstatovat, že správce daně jimi není a ani nemůže být vázán.

Kontrolní nebo auditní závěry však může správce daně užít jako jeden z důkazních prostředků. Na základě výsledků provedeného vlastního dokazování a zjištěných skutečností tak může správce daně dojít k odlišnému závěru o pochybení příjemce dotace a případnému porušení rozpočtové kázně, než kontrola nebo audit. Správce daně je pak v případě vlastního zjištění povinen vydat platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně.

Odvod za porušení rozpočtové kázně není správněprávní sankcí⁹. Platí, že byla-li příjemci dotace vyplacena dotace a následně na základě výsledků daňové kontroly mu byl uložen odvod za porušení rozpočtové kázně, nejedná se o sankci. Příjemce dotace je pouze povinen vrátit to, co mu bylo nesprávně vyplaceno, neboť nedodržel podmínky sjednané pro vyplacení dotace.

Z výše uvedeného je zřejmé, že může docházet k rozdílným závěrům dotčejících orgánů. Pokud kontrola nebo audit označí určité finanční prostředky jako nezpůsobilé k financování z ESI fondů, Evropská komise je České republice neproplatí. Avšak poskytovatel dotace tyto prostředky nedostane uhrazeny z Národního fondu¹⁰ a musí je minimálně dočasně „najít“ ve své rozpočtové kapitole. Shrnout lze situaci takto. Poskytovatel dotace zašle na finanční úřad podnět k prošetření možného porušení rozpočtové kázně. Pokud je závěrem řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně, že příjemce se dopustil takového porušení a v takovém objemu finančních prostředků, jaké konstatovala kontrola nebo audit, nemá takový závěr vliv na veřejné finance, se kterými hospodář poskytovatel dotace, protože jsou od příjemce vymoženy zpět. Pokud však správce daně dojde k rozdílnému

⁹ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2013, sp. zn. 1 AfS 54/2013-36.

¹⁰ § 37 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

závěru (lhostejno, zda dle správce nedošlo ke skutku, nebo skutek „ohodnotí“ na nižší finanční dopad), musí finanční rozdíl vzniklý různými konečnými závěry být „nalezen“ správcem rozpočtové kapitoly v jeho kapitole, příp. ve spolupráci s Ministerstvem financí ze zdrojů státního rozpočtu. Jedním z možných důvodů rozdílu je též rozdílně vnímaná zásada proporcionality při vyčíslování nedostatků. Jinak ji v důsledku pravidel Evropské komise vnímá kontrola a audit a jinak ji musí vnímat finanční úřady s ohledem na judikaturu správních soudů. Vliv této dvojkolejnosti i rozdílného vnímání proporcionality na veřejné finance je nebo může být značný.

3 PRAKTICKÝ PŘÍKLAD

Pro praktický příklad dopadů výše popsané dvojkolejnosti lze čerpat ze skutečných případů, které musí řešit dotčená ministerstva, řídicí orgány. Následující pasáž vedena snahou o pojmenování podstatných skutečností, které musí být brány v úvahu při přijímání souvisejících rozhodnutí ze strany takového ministerstva.

Aby byl příklad ještě zajímavější, lze poukázat na jeden z fázovaných projektů. Co to znamená? Jedná se o velký projekt, jak z hlediska doby realizace, tak z hlediska objemu finančních prostředků. A jako takový je / byl z části podpořen z operačního programu z programového období 2007–2013 a z části z navazujícího operačního programu pro období 2014–2020.

U tohoto projektu došlo k auditnímu nálezu – pochybení¹¹ s vyčíslením finančního dopadu (obdobně by platilo i u kontrolního nálezu). V rámci první fáze projektu byly kompletní výdaje ze strany řídicího orgánu (poskytovatele dotace) profinancovány a ten po negativním auditním vyzval příjemce dotace k navrácení prostředků dle § 14f rozpočtových pravidlech. Příjemce nepřistoupil na navrácení finančních prostředků dle výzvy, a tak byl tento auditní závěr jako nesrovnalost předán jako podnět k šetření porušení rozpočtové kázně na místně příslušný orgán finanční správy.

Jelikož řízení před orgánem finanční správy trvá nějakou dobu, řídicí orgán pro projekt v druhé fázi navazujícího operačního programu období

¹¹ Vycházíme z toho, že se jedná o jednu skutečnost, jedno pochybení z jedné veřejné zakázky, přičemž výdaje s ní související jsou propláceny jak v první fázi projektu, tak i v jeho druhé fázi.

2014–2020 přistoupil k tomu, že finanční prostředky související s nalezenou chybou neproplatil. A to konkrétně tak, že postupoval dle § 14e rozpočtových pravidel a vydal opatření o nevyplacení adekvátní části prostředků. Příjemce dotace proti tomuto opatření podal v souladu s rozpočtovými pravidly námitky. Řízení o námitkách bylo po dohodě s příjemcem dotace přerušeno usnesením s ohledem na řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně, resp. daňovou kontrolu, týkající se první fáze projektu probíhající v návaznosti na podnět k prošetření porušení rozpočtové kázně týkající se první fáze projektu.

Poskytovatel dotace následně obdržel zprávu o daňové kontrole, dle které finanční úřad dospěl k závěru, že pochybením, které je označeno v závěrech auditu, nedošlo k porušení rozpočtové kázně. Dle rozpočtových pravidel, resp. dle daňového řádu je jediným orgánem, který může rozhodnout o tom, zda k porušení rozpočtové kázně došlo, či nikoliv, finanční úřad. Poskytovatel dotace / řídicí orgán musí přijmout závěry řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně a pochybení identifikované u první fáze projektu promítnout i do procesu rozhodování o neproplacení (části) dotace dle § 14e rozpočtových pravidel u druhé fáze projektu. V opačném případě by se nedalo předpokládat, že by případný soud dospěl k jinému závěru, než finanční úřad, a tedy takový postup poskytovatele dotace by pravděpodobně byl shledán jako nezákonný.

Pro přijetí rozhodnutí (nebo pro učinění názoru) je podstatné, že finanční úřady rozhodují výhradně o porušení rozpočtové kázně. Nerozhodují o nesrovnalostech, tedy o vztazích směrem k rozpočtu EU. Skutečnost, že finanční dojde k jinému závěru, než audit nebo kontrola, není sama o sobě důvodem k přehodnocení nesrovnalosti (z potvrzené na nepotvrzenou). Platí, že v případě vyčísleného nálezu z kontroly nebo auditu, se vždy jedná o potvrzenou nesrovnalost a že řídicí orgán je povinen vymáhat nebo neproplatit finanční prostředky ve vyčíslené výši, resp. nepožadovat je k proplacení z rozpočtu EU. Tedy nejen na část, která byla předmětem kontroly nebo auditu (např. jedna konkrétní žádost o platbu), ale i na ostatní, další výdaje dotčené touto potvrzenou nesrovnalostí, touto jednou konkrétní veřejnou zakázkou.

Ve výjimečných a odůvodněných případech, může orgán provádějící kontrolu nebo audit dle (posledního odstavce) kap. 4. 1. 1 Metodického pokynu finančních toků ve vazbě na rozhodnutí finančního úřadu přehodnotit své předcházející závěry. Přičemž v zásadě platí, že vydání rozhodnutí takovým důvodem není. Mohly by jím být zejm. nové skutečnosti, nový důkazní materiál, který nebyl zohledněn při kontrole nebo auditu apod.

Lze tedy konstatovat, že poskytovatel dotace v případě výše nastíněného případu musí balancovat mezi podzákonými pravidly pro oblast ESI fondů, které však vycházejí z právních předpisů EU stanovících např. finálnost „závěru“ auditu, a pravomocnými rozhodnutími orgánů finanční správy. Ve smyslu českého právního pořádku nesmí řídicí orgán jako poskytovatel dotace krátit příjemce na jeho právech, avšak ve smyslu konečných kontrolních a auditních závěrů nesmí žádat Evropskou komisi o proplacení takových výdajů, které byly označeny jako nezpůsobilé ke spolufinancování z rozpočtu EU. A jak bylo popsáno v předcházející kapitole, takové finanční prostředky se musí někde „najít“.

4 ZÁVĚR

Kontrola i audit musí dát výrok k řádnosti čerpání prostředků. Musí poskytnout Evropské komisi (a potažmo dalším orgánům EU) ujištění o legalitě a správnosti výdajů. Přitom musí zohlednit zásady proporcionality při vyčíslování případných nezpůsobilých výdajů, stejně jako orgány finanční správy. Avšak její vnímání je, příp. může být na „evropské“ úrovni odlišné od národní úrovně. Tak vzniká rozdíl v závěrech, který má přímý vliv na státní rozpočet, protože dotčené finanční prostředky nejsou a ani nemohou být zpět vymoženy od příjemce, avšak z rozpočtu EU nemohou být proplaceny. Pokud „chybu“ odhalí sám členský stát prostřednictvím kontroly nebo auditu, nemůže sice dotčenými prostředky profinancovat ten konkrétní projekt, ale může je v rámci téhož operačního programu použít na jiný projekt. Pokud „chybu“ odhalí až Evropská komise, pokrátí o její finanční vyčíslení daný operační program (uplatní tzv. čistou korekci. Pro členský stát je tak finančně výhodnější postupovat ve vztahu k Evropské komisi dle jejich výkladových pravidel i za cenu toho, že v řízeních před finančními úřady není takový přístup obhajitelný.

Závěry kontroly a auditu mají charakter „pouhé“ informace o stavu¹², nemají přímý dopad (ve smyslu případných finančních následků) do práv a povinností kontrolovaných a auditovaných subjektů. Ten má jen závěr finančního úřadu. Na druhou stranu závěry „evropské“ finanční kontroly, které by (částečně) neobstály v čistě národní výkladové praxi finančních úřadů či správních soudů, nejsou zcela dobrou vizitkou státu a jeho majetkového řízení, jsou určitým reputačním problémem. Logická otázka zní. Jak z toho ven? Jak odstranit tuto dvojkolejnost?

Cesta může spočívat v podobě komplexní reformy oblasti národních veřejných financí, dotačního práva a finanční kontroly. Ale dvojkolejnost v celé své šíři nemůže být podle mého soudu odstraněna, pokud budeme i nadále čerpat prostředky spolufinancované z rozpočtu EU a nedojde k úplnému sjednocení národních a „evropských“ pravidel a výkladů, nebo k respektování národní výkladové praxe (nesouvisející s „evropskými“ prostředky) ze strany orgánů EU.

Literature

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Zákona č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje.

Zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Usnesení vlády č. 837 ze dne 15. října 2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2013, sp. zn. 1 Afs 54/2013-36.

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. ledna 2015, sp. zn. 10 Af 72/2014-60.

¹² Např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. ledna 2015, sp. zn. 10Af 72/2014-60.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. (OJEU L 347/320 ze dne 20. 12. 2013).

Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014–2020. *mfcz.cz* [online]. Internetová prezentace Ministerstva financí, 16. 10. 2015 [cit. 3. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.mfcz.cz/cs/legislativa/metodiky/2015/metodicky-pokyn-financnich-toku-programu-22791>

Slovníček. Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF). *ec.europa.eu* [online]. Internetová prezentace Evropské komise, datum uveřejnění neznámé [cit. 3. 2. 2019]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/cs/policy/what/glossary/e/esif

Contact – e-mail

199190@mail.muni.cz

Legal and Economic Aspects of Cohesion Policy Simplification Measures

Romana Buzková

Faculty of Law, Masaryk University, Czech Republic

Abstract

This paper provides a complex analysis of measures simplifying the European Union's cohesion policy post-2020. The text explains the need for simplification and describes how it could be achieved in various areas. The aim of this paper is to evaluate the current state of rules governing the cohesion policy, to define the main obstacles that prevent this policy from smooth implementation and functioning, and to present and analyse potential improvements from a legal and economic point of view. The text reflects recent developments in this area. The methods of description, analysis, comparison, and synthesis were used.

Keywords

Cohesion Policy; Common Provisions Regulation; European Union; European Structural and Investment Funds; Simplification.

1 INTRODUCTION

Cohesion policy promotes the economic, social, and territorial cohesion within the European Union. It can be recognised as one of the most visible and important EU policies due to its broad impact on the daily lives of citizens. It is often described as the main investment policy of the European Union because it supports the economic growth, competitiveness, creation of jobs, and sustainable development of all European regions. In order to promote its overall harmonious development, the EU should develop and pursue its actions leading to the strengthening of its economic, social and territorial cohesion. The aim of this policy is to reduce disparities between the levels of development of various regions and the backwardness

of the least favoured regions, such as the cross-border regions. To achieve these objectives, the EU takes actions through its funds and other financial instruments.¹

The policy is a subject to shared competence of the European Union and the Member States. Administrative simplification has been defined as a key objective of the future cohesion policy in the upcoming programming period 2021–2027. Its current rules are over-complex and fragmented between funds and different forms of financing, leading to an unnecessary burden which is imposed both on managing authorities and final beneficiaries who are in most cases cities, regions, SMEs, NGOs, and others.

The aim of this paper is to analyse the current state of rules governing the cohesion policy, to define the main obstacles that prevents this policy from smooth implementation and functioning, and to propose a list of potential improvements which are in line with the purpose of the policy and the European Union as a whole. It also provides an overview of the relevant European Commission's legislative proposals for the period of 2021–2027 that were introduced in May 2018.

2 COHESION POLICY TODAY

Cohesion policy is currently implemented through the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CS). In the 2014–2020 period, the amount of EUR available for it is approximately one third of the long-term EU budget (351,8 billion EUR out of 1082 billion EUR). These three funds together with the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) form the European Structural and Investment Funds (ESI Funds). The rules governing operations of ESI Funds are laid down in Regulation (EU) No 1303/2013 (Common Provisions Regulation). In addition, each fund is a subject to its specific regulation and implementing acts which determine the scope of the fund.²

¹ Articles 174–175 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

² BUZKOVÁ, Romana. *Fondy Evropské unie (European Union Funds)*. Diploma thesis. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 2016, p. 15, 18, and 26.

In the 2014–2020 programming period, the ESI Funds support 11 investment priorities, also known as thematic objectives. The goal of these objectives is to focus EU funding on areas that deliver the highest benefits to citizens and to create synergies between funded projects. Thematic objectives are translated into priorities that are specific to each ESI Fund and are set out in the Fund specific rules.³

In order to better understand the issue of ESI Funds management, meaning how the funding works in practice, it is necessary to explain the term “shared management” first. There are two main types of EU funding management: central management (conducted directly by the European Commission) and shared management (shared between the EU and the Member States). Shared management applies in the case of cohesion policy. The European Commission plays a supervisory role while it entrusts the Member States with implementing programmes at national level. Member States then allocate funds to end recipients and take primary responsibility for setting up a management and control system which complies with the requirements of EU regulations, ensuring that this system functions effectively and also preventing, detecting, and correcting irregularities.⁴

At the beginning of the 2014–2020 programming period, each Member State had to prepare a Partnership Agreement which is based on the Common Strategic Framework (annexed to the Common Provisions Regulation). Every Partnership Agreement sets out measures to ensure consistency with EU strategies and specific tasks for each fund, including economic, territorial, and social cohesion. Specifically, it includes an analysis of the country’s development needs, ex-ante evaluation of national programmes, a list of operational programmes with appropriate annual allocations for each fund, an overview of the main expected results. The agreement also includes measures leading to effective institutional implementation of ESI Funds, ensuring an integrated approach and electronic data exchange. The Partnership Agreement covering all ESI Funds support had to be submitted to the European Commission for approval. The Commission then assessed the compatibility of the Partnership Agreement with the regulations,

³ Article 9 of the Regulation (EU) No 1303/2013.

⁴ EU Glossary: Shared management.

objectives and priorities, considering national reform programmes and country-specific recommendations. Where appropriate, the Member States adapted the Partnership Agreement based on the Commission's comments.⁵

In case of delays in any part of the process, the programming period cannot successfully start on time. When operational programmes are not approved, calls for project proposals cannot be launched, interested candidates cannot submit their project proposals, managing authorities cannot select successful beneficiaries, payments cannot be executed, etc. Therefore, it is necessary to start the work on regulations years before the new programming period starts due to the length of the EU legislative procedure and the following national procedures.

For example, the Czech Partnership Agreement, which was drawn up under the supervision of the Ministry of Regional Development in cooperation with representatives of other departments, self-governments and other partners, was approved by the European Commission after almost three years of negotiations on 24 August 2014. However, the document is regularly updated due to technical revisions and allocation transfers. The last revision was approved by the Commission on 15 March 2018.⁶

2.1 Conditionalities

Conditionality is an established EU governance tool. In the 2014–2020 programming period, the use of conditionalities has been significantly extended by the introduction of a comprehensive set of macro-economic and ex-ante conditionalities which are anchored in the Common Provisions Regulation. They require that all EU spending comply with a set of EU policy standards. In case of failure to do so, funding could be suspended, e.g. when Member States do not correct excessive government deficits or when they fail to submit a sufficient corrective action plan under the Macroeconomic Imbalance Procedure. However, the enforcement of macro-economic conditionalities has proven to be highly difficult due to shortcomings of the legal framework,

⁵ BUZKOVÁ, Romana. *Fondy Evropské unie (European Union Funds)*. Diploma thesis. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 2016, p. 36.

⁶ Dohoda o partnerství (The Partnership Agreement).

fragile economic situation of the countries concerned (Spain and Portugal in 2016), late timing and a strong opposition of the European Parliament.⁷

The measures are highly criticised by a number of authors as well. The criticism is based on the belief and documented explanation that the provisions will impose a double unfair penalty to local and regional authorities (and other beneficiaries) as they are not responsible for excessive national deficits and they manage their own budgets.⁸

3 PROBLEMS TO ADDRESS

The next two chapters are mainly based on author's personal experience from her work at the European Committee of the Regions in Brussels, final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification⁹ (published on 11 July 2017), outcomes of the 7th Cohesion Report¹⁰ (published on 9 October 2017), and the Reflection Paper on the Future of EU finances¹¹ (published on 28 June 2017). Although there are many areas for improvement, the following issues seem to be the most problematic.

3.1 Differences between rules

There are many funding options available, e.g. ESI Funds, Connecting Europe Facility, Horizon 2020, the European Fund for Strategic Investments, etc. and not all of them fall within the scope of the Common Provisions Regulation. Unfortunately, the rules for funding differ depending on the financial instrument and its type of management (shared or central) which makes it difficult for beneficiaries to comply with all of them, especially

⁷ VITĂ, Viorica. *Research for REGI Committee – Conditionalities in Cohesion Policy*. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2018, p. 11 and 26.

⁸ JOUEN, Marjorie. The macro-economic conditionality, the story of a triple penalty for regions. *Policy Paper*, Paris: Jacques Delors Institute, 2015, Issue No 131, p. 1.

⁹ The High Level Group on Simplification for beneficiaries of the ESI Funds was set up by the European Commission in July 2015. This group of 12 experts advised the Commission on how to cut red tape in the management and access to funds with a focus on the post-2020 period.

¹⁰ The report published by the European Commission analyses the current state of the economic, social, and territorial cohesion and sets the scene for post-2020 discussions.

¹¹ The paper published by the European Commission illustrates possible scenarios for the future EU budget which must reflect new challenges.

when they apply for funding from different sources. The combination with state aid rules or public procurement appears to be problematic as well.

3.2 The amount of rules

The High Level Group on Simplification concluded that beneficiaries are overwhelmed by the number of rules. There are currently more than 600 pages of regulations accompanied by more than 5000 pages of guidelines governing the cohesion policy in 2014–2020. At the same time, some of the guidelines create obligations beyond what is established in the regulatory provisions. With this number of rules, the risk of making mistakes in project proposals or during project realisation might be very high. This could lead to discrepancies in reporting during the process of project realisation and subsequently to sanctions.

3.3 The number of procedures, the length of the implementation process

The programming periods are seven years long. Every seven years, new EU regulations are adopted (accompanied by national procedures and documents) even if the same institutions continue to provide support for beneficiaries. Therefore, the implementation process can take more time than expected which leads to unnecessary delays at the beginning of a programming period. Also, when the managing authorities and beneficiaries finally learn new rules, these rules are updated or totally changed again which for sure does not contribute to legal certainty.

3.4 Controls and audits

Although the High Level Group is convinced that the success of enforcing rules is unquestionable, it raised concerns about negative externalities – growing number of rules and higher risk of controls which make EU funding less attractive for (potential) beneficiaries. In case of small projects, beneficiaries often do not have the administrative capacity to cope with all the paperwork.

4 POSSIBLE SOLUTIONS

Cohesion policy funding should be made more flexible to face new challenges, for example through an unallocated capacity. For future success, it is necessary to adapt its rules; less micromanagement at the EU level, more reliance on national or regional level, and a results-oriented tailor-made approach are some of the proposals that could help this policy better deliver desired results on the ground.

4.1 Complementarity between rules

Projects financed by ESI Funds under shared management should not get more restrictive treatment than projects under central EU management. Coherence could be improved via a single rule book for cohesion policy funds and other funding instruments with programmes or projects of the same type with similar objectives. One set of rules would ensure stronger complementarity between all funds and simplify the work of managing authorities and lives of beneficiaries.

4.2 Fewer rules

Fewer rules and fewer guidelines with clear structure and full alignment of terminology is needed. If possible, the current text of main regulations should be kept but with significant shortcuts so that the length is shorter. It is essential to keep the beneficiary's perspective. Beneficiaries want to know what their rights and obligations are at each stage of the project management process. Overlapping and confusing rules cause only misunderstandings and mistakes.

4.3 Respecting existing national procedures, faster implementation with smoother transition

In cases where national procedures prove to be sufficient, double checks and other redundant procedures should be avoided. Instead of introducing new requirements, beneficiaries and administrative bodies could benefit from using existing rules which work. Faster implementation of cohesion policy and a smoother transition between programming periods is required, e.g. thanks to shorter procedures for closing programmes and quicker

and more flexible processes for appointing managing authorities and for programming.

4.4 Fewer controls, single audit principle

The control system should be very flexible to be able to accommodate existing national frameworks and systems rather than trying to define one-size-fits-all rules; it should prioritise those solutions which are embedded in national rules. EU auditors should refrain from direct controlling of individual projects and should concentrate on reviewing the assurance provided by existing national checks instead. In other words, the aim is to avoid a parallel control structures (when it is proven that national rules function properly, there is no need to require a re-check). More differentiated approach to errors and fraud could be also helpful, especially when it comes to smaller beneficiaries and projects.

4.5 Others

Establishing more one stop shops at national or regional level could help the beneficiaries to handle ESI and non-ESI funding together.

The Reflection Paper on the Future of EU finances also suggests that the levels of national co-financing for cohesion policy should be increased in order to better calibrate them for different countries and regions and increase ownership and responsibility. However, some authors conclude that increased national co-financing rate could impact the total volume of cohesion projects in the opposite way in fiscally constrained and non-constrained countries. When the national co-financing rate is rather low, national authorities might have more resources to spend on other projects which might stimulate growth.¹²

The question could also be asked as to whether cohesion policy funding should be available to more developed countries and regions. On the other hand, cutting EU funding in more developed regions could lead to even bigger tensions as well as cutting EU funding in countries which for example refuse to accept migrants.

¹² DARVAS, Zsolt, Jan MAZZA and Catarina MIDOES. How to improve European Union cohesion policy for the next decade. *Policy Contribution*, Brussels: Bruegel, 2019, Issue No 8, p. 7.

5 POST-2020 REGULATORY FRAMEWORK PROPOSALS

The European Commission introduced a package of legislative proposals regarding the next multiannual financial framework (MFF) and the EU budget resources on 2 May 2018. The date of application is 1 January 2021 and is presented for a Union of 27 Member States, in line with the notification by the United Kingdom of its intention to withdraw from the European Union. The budgetary envelope for economic, social, and territorial cohesion in the 2021–2027 period comprises 330 642 million EUR out of 1 134 583 million EUR in total in commitments.¹³

Four proposals for modernised cohesion policy followed on 29 May 2018. Firstly, the Commission is proposing a so-called single rule book (new Common Provisions Regulation; CPR) that would better facilitate synergies between the following shared managed funds:

- The European Regional Development Fund,
- The Cohesion Fund,
- The European Social Fund Plus,
- The European Maritimes and Fisheries Fund,
- The Asylum and Migration Fund,
- The Border Management and Visa Instrument,
- The Internal Security Fund.

The regulation should contribute to subsidiarity by promoting shared management and to proportionality by unifying and consolidating rules. The structure of the Common Provisions Regulation should be more user-friendly, and the text got shorter too.¹⁴

The second proposal is a regulation on the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund. Although the rules on delivery and implementation are covered in the Common Provisions Regulation, this regulation sets out specific objectives and strategic issues of these two funds.¹⁵

¹³ Proposal COM (2018) 322 final.

¹⁴ Proposal COM (2018) 375 final.

¹⁵ Proposal COM (2018) 372 final.

Similarly, due to nature of the European territorial cooperation (Interreg) programmes, the third proposal sets out specific provisions simplifying the cooperation beyond borders.¹⁶ The last proposal aims at resolving legal and administrative obstacles in a cross-border context.¹⁷

Besides putting almost all rules in one place at one time (which increases legal certainty and reduces the risk of potential delays), the simplification measures further include the following provisions:¹⁸

- Reduction of thematic objectives from 11 to 5:
 1. A smarter Europe – innovative and smart economic transformation
 2. A greener, low carbon Europe
 3. A more connected Europe – mobility and regional ICT connectivity
 4. A more social Europe – implementing the European Pillar of Social Rights
 5. Europe closer to citizens – sustainable and integrated development of urban, rural and coastal areas through local initiatives;
- Faster and more strategic programming (no Common Strategic Framework; the Partnership Agreement will serve as the only strategic document with no more changes after its adoption; greater flexibility in small financial adjustments of programmes without the Commission's decision);
- No obligation for ex-ante evaluation of future programmes;
- Straightforward transfer mechanism among funds and other instruments;
- Territorial tools (using already existing tools, such as the Community-led Local Development and Integrated Territorial Investments established in 2014–2020 period; common approach with a minimum set of requirements; shorter provisions);
- No specific rules and procedures for major projects and revenue generating projects beyond state aid rules;
- Extended use of simplified cost options (instead of reimbursing actual expenditure based on invoices, payments will increasingly be based on flat-rate reimbursement, unit costs or lump sums);

¹⁶ Proposal COM (2018) 374 final.

¹⁷ Proposal COM (2018) 373 final.

¹⁸ Simplification handbook: 80 simplification measures in cohesion policy 2021–2027.

- Reimbursement of technical assistance (in proportion to implementation progress, using a flat-rate);
- Reduction of the number of verifications (overall reduction of the control burden);
- More proportionate approach to audits, especially in case of Interreg interregional and cross-border programmes;
- And more.

The Common Provisions Regulation proposal is now subject to intense debate. Its final version still has to be adopted by the European Parliament and the Council. To further analyse the proposal, one of the most controversial articles is Article 15 which maintains the use of macro-economic conditionalities by introducing measures linking effectiveness of funds to sound economic governance. The proposed conditionality remains conceptually similar to the 2014–2020 period with possible cuts in funding. As a reaction, the European Committee of the Regions (CoR) adopted its opinion on CPR proposal in December 2018 where it reiterated its firm opposition to any macro-economic conditionalities. The European Parliament shared the CoR view and rejected the controversial proposal in its vote on 13 February 2019 and sent a clear message to the Commission and the Council for the upcoming negotiations.

6 CONCLUSION

Cohesion policy, and the European Union as a whole, will change after 2020. The policy itself needs to be simpler, more flexible, and more streamlined with focus on the real EU added value in order to deliver better results on the ground. To sum up, cohesion policy should be results-oriented, not indicator-oriented.

The biggest issue of the cohesion policy regulatory framework is the high number of rules and guidelines which makes the use of funds complicated and sometimes even discouraging for potential beneficiaries. Therefore, when it comes to simplification in general, the main calls are for the reduction of provisions and administrative burden and, especially in case of smaller projects, the reduction of controls. Although the Common Provisions Regulation proposal brings indeed many simplification measures,

some controversies remain, e.g. in the area of macro-economic conditionalities. The link of ESI Funds to sound economic governance should not serve as a punishment for local and regional authorities.

Due to the delays at the beginning of the last programming period 2014–2020, the European Commission and other institutions aim to prepare and adopt the 2021–2027 regulations in advance so that the Member States, local and regional authorities, and other beneficiaries have enough time prepare themselves for a smooth transition between the programming periods. The legislative proposals, especially the Common Provisions Regulation which was presented in May 2018, represent a promising start of this effort. However, it is unlikely the regulations will be adopted in 2019. After the European Parliament elections, which took place in May 2019, the negotiations with the Parliament and the Council are still ongoing.

Literature

Amendments adopted by the European Parliament on 13 February 2019 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument. Available at: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0096_EN.html

BUZKOVÁ, Romana. *Fondy Evropské unie (European Union Funds)*. Diploma thesis. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 2016, 76 p.

DARVAS, Zsolt, Jan MAZZA and Catarina MIDOES. How to improve European Union cohesion policy for the next decade. *Policy Contribution*, Brussels: Bruegel, 2019, Issue No 8, 21 p.

Dohoda o partnerství (The Partnership Agreement). *Ministry of Regional Development of the Czech Republic* [online]. 2018 [cit. 3. 1. 2019]. Available at: <http://dotaceu.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Dohoda-o-partnerstvi>

EU Glossary: Shared management. *European Commission* [online]. [cit. 12. 12. 2018]. Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/s/shared-management

- Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020. *ec.europa.eu* [online]. 2017 [cit. 13. 12. 2018]. Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/newsroom/pdf/simplification_proposals.pdf
- JOUEN, Marjorie. The macro-economic conditionality, the story of a triple penalty for regions. *Policy Paper*, Paris: Jacques Delors Institute, 2015, Issue No 131, 10 p.
- Opinion CDR 3593/2018 on Common Provisions Regulation. *European Committee of the Regions* [online]. 2018 [cit. 15. 6. 2019]. Available at: <https://cor.europa.eu/EN/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-3593-2018>
- Proposal COM (2018) 322 final for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027. In: *EUR-Lex* [legal information system].
- Proposal COM (2018) 372 final for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund. In: *EUR-Lex* [legal information system].
- Proposal COM (2018) 373 final for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context. In: *EUR-Lex* [legal information system].
- Proposal COM (2018) 374 final for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions for the European territorial cooperation goal (Interreg) supported by the European Regional Development Fund and external financing instruments. In: *EUR-Lex* [legal information system].
- Proposal COM (2018) 375 final for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument. In: *EUR-Lex* [legal information system].
- Reflection Paper on the Future of EU finances. *European Commission* [online]. 2017 [cit. 13. 12. 2018]. Available at: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_en.pdf

Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006. In: *EUR-Lex* [legal information system].

Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. *European Commission* [online]. 2017 [cit. 13. 12. 2018]. Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/

Simplification handbook: 80 simplification measures in cohesion policy 2021–2027. *European Commission* [online]. 2018 [cit. 15. 12. 2018]. Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_en.pdf

Treaty on the Functioning of the European Union. In: *EUR-Lex* [legal information system].

VITĂ, Viorica. *Research for REGI Committee – Conditionalities in Cohesion Policy*. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2018, 64 p.

Contact – e-mail

Romana.Buzkova@law.muni.cz

Digitalizace finanční správy v České republice

Tereza Čejková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá možnostmi digitalizace daňové správy v České republice. Budou uvedeny příklady některých zemí, jako například Estonsko, kde administrativa související s daňovým řízením probíhá převážně prostřednictvím elektronických komunikačních prostředků. V textu jsou zváženy potenciální přínosy pro Česko a možná rizika, která by z úplné digitalizace finanční správy vyplývala jak pro správce daně, tak i pro poplatníka. Cílem článku je potvrdit či vyvrátit hypotézu, že kompletní digitalizace české finanční správy je možná a do budoucna výhodná.

Keywords in original language

Digitalizace; eGovernment; daňové řízení; usnadnění administrativy; daňový řád.

Abstract

The paper deals with possibility of digitization of tax administration in the Czech Republic. There will be examples of some countries, such as Estonia, where the tax administration is mainly conducted via electronic means of communication. The text looks at potential benefits for the Czech Republic and the possible risks that complete digitization of financial management would entail for both the tax collector and the taxpayer. The aim of the article is to confirm or rebut the hypothesis that the complete digitization of Czech financial administration is possible and profitable in the future.

Keywords

Digitization; eGovernment; Tax Administration; Administrative Facilitation; Tax Procedure Code.

1 ÚVOD

Chod a fungování státní správy a komunikace civilních osob přímo s úřady je častým předmětem odborných i laických diskuzí. Správní právo procesní, jako součást veřejného práva, zahrnuje značné množství právních předpisů. Finanční právo se ze správního jako samostatné odvětví oddělilo teprve relativně nedávno, je tak znatelná silná provázanost. Pro účely této práce se budeme soustředit především na oblast správy daní.

Efektivita jednání s úřady je často nízká, když je v mnoha případech vyžadován osobní kontakt, případně komunikace prostřednictvím pověřené osoby, pro niž je však stejně nutné vyříditi legalizaci plné moci za osobní přítomnosti na jiném úřadě. Zvláště v případě finančních úřadů musí osoba vyplňovat ne zcela jednoduché formuláře, předkládat množství informací a každé své podání činit stanoveným, avšak ne ve všech případech stejným způsobem. Za nedodržení jsou ukládány pokuty či jiné postihy, a to, aniž by se jednající měl kolikrát skutečnou možnost se řádně informovat o podrobnostech své povinnosti a nechat si vysvětlit nejasnosti. Jednání se tak stává složitým a velmi nepřijemným.

Lidstvo vstupem do jednadvacátého století dosáhlo tzv. digitálního věku. Znamená to, že každý aspekt života nyní nějakým způsobem závisí na internetu. Zprávy o událostech, jízdní řády, programy kin, recenze na knihy, studijní materiály, recepty, jakoukoliv informaci člověk potřebuje, je mu k dispozici během několika vteřin. V době digitální ekonomiky provádí více, než 80 % Čechů své nákupy přes internet,¹ jen za rok 2017 zákazníci utratili v e-shopech 115 miliard korun (kterých máme v republice ve srovnání s jinými evropskými zeměmi nejvíce na osobu),² a tato částka každým rokem narůstá,³ vysokorychlostní připojení je v naprosté většině domácností, v každé instituci, investuje se do virtuálních měn, které existují pouze

1 Využívání informačních a komunikačních technologií v domácnostech a mezi jednotlivci – 2018. ČSÚ [online]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/7-vyhledavani-vybranych-informaci-na-internetu-qtqrmf2grq> [cit. 6. 1. 2019].

2 ČTK: Česko má nejvíce e-shopů v Evropě v přepočtu na obyvatele. In: *Tyden.cz* [online]. Dostupné z: https://www.tyden.cz/rubriky/byznys/cesko/cesko-ma-nejvic-e-shopu-v-evrope-v-prepoctu-na-obyvatele_463899.html [cit. 6. 1. 2019].

3 DIVINOVÁ, J. Češi v e-shopech loni utratili 115 miliard korun. On-line chce být i DM. In: *iDnes.cz* [online]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/e-shopy-2017-zisky-dm-drogerie.A180103_210514_ekonomika_pas [cit. 6. 1. 2019].

jako kód programovacího jazyka, využívají umělé inteligence, jako například Alexa či Google Home, a další.

Lidé jsou zvyklí udržovat vztahy prostřednictvím sociálních sítí a messengerových aplikací, z jakékoliv vzdálenosti udržují kontakt na denní bázi. Zvláště je, že videohovory, o kterých jsme snili o zahájení vysílání sci-fi seriálu Star Trek, jsou pro člověka obvykle pohodlné jen s obou, která je mu blízká. Ačkoliv se může jevit jinak, má tento postřeh pro příspěvek vcelku zásadní význam – s rozvojem technologií se pro spoustu lidí stala telefonická i osobní komunikace s cizí osobou spojenou se silným diskomfortem.

Je zjevné, že online prostředí je Čechům důvěrně známé a orientují se v něm kolikrát lépe, než v tom „offline“.

Ačkoliv zavedení datových schránek bylo v tomto směru jistým pokrokem, není to zdaleka dostačující. Přes možnost činit podání touto elektronickou cestou (v některých případech jde o povinnost) je nutné vyhledat příslušný formulář, vytisknout jej, vyplnit, při vzniku chyby postup zopakovat, oskenovat a převést do požadovaného formátu a teprve odeslat. Bez komentáře nechávám omezenou kapacitu velikosti odesílaných souborů. Komunikace však zůstává převážně „papírová“, telefonická a osobní.

E-government, tedy poměrně univerzální pojem označující digitální státní správu, definuje mj. Fang. Je úkolem vlády státu poskytovat svým občanům efektivní a pohodlný přístup k co nejkvalitnějším službám a stejně tak jim poskytnout možnost demokratické participace na chodu institucí, a to za využití moderních informačních a komunikačních technologií. Souhrnně je cílem zavedení e-governmentu vyšší kvalitu a nákladové zefektivnění státních služeb, a zlepšení vztahů mezi občany a vládou.⁴

Tento článek se zabývá úvahou, proč česká státní správa doposud nepřistoupila k vyšší míře digitalizace v oblasti správy a výběru daní a zda je možnost digitalizovat některé její části okamžitě. Budou uvedeny příklady některých zemí, kde je digitalizace státní správy úspěšná a popsán jejich systém. Druhá část textu bude věnována přibližnému návrhu informačního systému

⁴ FANG, Zhiyuan. E-government in digital era: concept, practice, and development. In: *International journal of the Computer, the Internet and management*, 2002, s. 1–22.

propojeného s platební aplikací, který by teoreticky mohl fungovat pro účely správy daní v České republice, a budou diskutovány možné dopady jak z hlediska nákladů, tak přístupu poplatníků. Hypotézou, kterou se v závěru pokusím potvrdit či vyvrátit je, že digitalizace finanční správy v České republice je v současné době digitální ekonomiky žádoucí a její provedení je možné výhledově v průběhu několika let.

2 E-STONSKO A DALŠÍ

Podle Českého statistického úřadu využívá internet v přístupu k veřejnosprávním úřadům a jiným veřejným institucím méně než polovina Čechů, a to mluvíme o úkonem typu vyhledání informace či stažení formuláře. Oproti tomu komunikaci online zvládá až 90 % Dánů, 80 % Švédů a Finů, obdobná procenta dosahují i Nizozemci a Estonci,⁵ přičemž poslední jmenovaní jsou známi pro svou pokročilou úroveň digitalizace státní správy.

2.1 Estonsko

Že je Estonsko⁶ v tomto směru oproti ostatním evropským zemím napřed se „rozkřiklo“ především v okamžiku, kdy byla zavedena možnost tzv. *virtuálního občanství*,⁷ které mimo své výhody nesla především symbolickou hodnotu – měla světu ukázat, že nastal čas na přesun patriční části veřejné správy do digitální sféry, a že to nadále nezůstává utopií. V zemi je v tomto roce jedinou veřejnosprávní záležitostí, kterou nelze vyřídit online, svatba a развод. Vládní výbor, který se věnuje rozvoji digitální společnosti a elektronické správy složená z pěti odborníků z oblasti ICT a tří ministrů se nazývá Rada e-Estonska a funguje od roku 2014. IT legislativu a politiku řídí Ministerstvo

⁵ Jednotlivci v zemích EU vykonávající vybrané aktivity na webových stránkách veřejné správy. ČSÚ [online]. 2017. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/61508128/0620041884.pdf/042913b1-26ed-49be-bebc-5d4884f67193?version=1.2> [cit. 6. 1. 2019].

⁶ Pozn.: Nad rámec tématu článku považuji za zajímavost hodnou zmínky, že v roce 2011 dalo Estonsko světu aplikaci TransferWise, která umožňuje rychlé a levné převody měn, provádění přeshraničních plateb a vedení tzv. borderless účtu. Dnes milionům uživatelů usnadňuje život při provádění bezpečných mezinárodních obchodů.

⁷ Tzv. e-Residency umožňuje využívat některých občanských práv (např. zakládat a řídit společnost v Estonsku, odvádět zde daně atd., a to aniž by daná osoba vstoupila na jeho území, a to i v případě, že by osoba jako taková sama nespĺnovala podmínky pro vstup do země). Více např. v HEJDA, L.: *Digitální government v Estonsku*. Bakalářská práce. Brno: Mendelova univerzita, Provozně-ekonomická fakulta, 2017. Vedoucí práce Ing. Michal Mádr.

hospodářství a spojů, konkrétně Odbor státních informačních systémů a Úřad pro informační systém, který má starost ochranu dat a bezpečnost.⁸ Vysoká míra zabezpečení platformy může však být také proražena a data se tak ocitnou v ohrožení. Ačkoliv je pravděpodobnost nízká, fungují v jiných zemích, jako je například Lucembursko, tzv. *datová velhyslancectví*, kde jsou veškeré informace zálohovány⁹ (to se týká i ostatních zemí s pokročilou digitální státní správou).

Systém funguje jako blockchain propojující veškeré úřední databáze. Občan se loguje do aplikace pomocí čtečky a své identifikační karty. Pro odeslání jakékoliv informace je nezbytný osobní podpis a důkladné šifrování,¹⁰ aby se minimalizovalo riziko získání údajů hackery či jinými nepovolanými osobami. Od letošního roku ubývají informace, které musí občan do systému zadávat sám (např. zapsání dítěte do matricy), ale jednotlivé veřejné instituce je budou sdílet (z nemocnice odejde zpráva matričnímu úřadu v okamžiku narození miminka). Takto má každý úřad přístup (pouze!) ke všem relevantním informacím „z prvních rukou“ a občanu tak odpadá povinnost prokazovat se množstvím jiných legalizovaných dokumentů. Vše podléhá striktně daným pravidlům, což podporuje transparentnost systému a posiluje tak důvěru uživatelů. Popularizaci a vzdělávání občanů zajišťuje nezisková organizace Estonská asociace informačních technologií a telekomunikací.¹¹ Modernizace systému samozřejmě není jednoduchý proces, který budou zvládat všichni občané již od jeho zavedení, zvláště pak ti starší. Systém taky prochází, a ještě dlouho procházet bude, řadou změn a novinek, což se však netýká jen státní správy v Estonsku, ale jakékoliv novinky podobného typu.

Pro výběr daní v Estonsku od roku 2000 existuje informační systém e-Tax Board. Poplatník nemusí podávat daňové přiznání, daň je mu automaticky

⁸ Parlamentní institut: Digitalizace státní správy v evropských zemích. Srovnávací studie č. 5.3.374. *Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2017. ISSN 2533-4131. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1> [cit. 7. 1. 2019].

⁹ ČTK: Estonsko zdigitalizovalo všechny úřední úkony. Až na svatbu nebo rozvod. In: *iDnes.cz* [online]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/digitalizace-estonsko-spolecnost-lide-vlada.A190108_112420_zahranicni_remy [cit. 10. 1. 2019].

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Parlamentní institut: Digitalizace státní správy v evropských zemích. Srovnávací studie č. 5.3.374. *Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2017. ISSN 2533-4131. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1> [cit. 10. 1. 2019].

strhávána z účtu v závislosti příjmu či jiném základu daně.¹² Automaticky jsou přiznávány i příslušné slevy a odpočty a pouze v případě nepravidelných záležitostí, jako je například žádost o odložení splatnosti či splátkový kalendář apod., musí poplatník prostřednictvím platformy podat žádost.^{13,14} Jistě lze spatřovat souvislost se skutečností, že daňové zatížení poplatníka je jedno z nejnižších v Evropě, současně je také relativně nízké procento daňových úniků (v roce 2016 to bylo 16 %, nejnižší daňové úniky vykazuje Švédsko, Nizozemí a Finsko).¹⁵

2.2 Dánsko

Další zemí pokročilou v digitální státní správě je Dánsko. Osoby, právnické i fyzické, komunikují s úřady od roku 2007 prostřednictvím platformy borger.dk, pro anglicky mluvící cizince žijící v zemi pak lifeindenmark.borger.dk. Jde opět o blockchain shromažďující data různého druhu, pro konkrétní úkony jsou pak k dispozici relevantní údaje. Uživatel má zároveň přehled o všech informacích, které jsou o něm uloženy v systému. Daňové řízení probíhá téměř automaticky. Systém sám na základě shromážděných údajů vytvoří daňový výměr, který je doručen poplatníku, jedině, co si musí poplatník pohlídat, je včasné hlášení případných změn důležitých pro správné určení daně,¹⁶ a daň následně včas zaplatit.

Řízení virtuálního provozu úřadů spadá mezi úkoly Ministerstva financí, v jehož rámci vznikla v roce 2011 Agentura pro digitalizaci, které koordinuje strategii postupné digitalizace státní správy.¹⁷

¹² HEJDA, L. *Digitální government v Estonsku*. Bakalářská práce. Brno: Mendelova univerzita, Provozně-ekonomická fakulta, 2017. Vedoucí práce Ing. Michal Mádr.

¹³ Taxation. E-Residency and Tax Residency. *Republic of Estonia* [online]. Dostupné z: <https://e-resident.gov.ee/faqs/taxation/#taxation> [cit. 10. 1. 2019].

¹⁴ Tax and Customs Board. *Republic of Estonia* [online]. Dostupné z: <https://www.emta.ee/eng/business-client/registration-business/e-residents> [cit. 10. 1. 2019].

¹⁵ STUCHLÍK, J.: Česko má nejdražší výběr daně v EU. Cestu ukazuje Estonsko. In: *e15.cz* [online]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/cesko-ma-nejdrazsi-vyber-dani-v-eu-cestu-ukazuje-estonsko-1286456> [cit. 10. 1. 2019].

¹⁶ E-Government in Denmark. *European Commission* [online]. Dostupné z: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/ckeditor_files/files/eGovernment_in_Denmark%20_March_2017_v2_00.pdf [cit. 10. 1. 2019].

¹⁷ Parlamentní institut: Digitalizace státní správy v evropských zemích. Srovnávací studie č. 5.3.374. *Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2017. ISSN 2533-4131. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1> [cit. 7. 1. 2019].

2.3 Francie

Abych rozebrala i jiné než severské země, které jsou včetně Finska, Švédska i Norska v oblasti eGovernmentu velmi pokročilé, podívám se na příklad Francie. V ekonomicky vyspělé západní zemi podávají poplatníci daňové přiznání, které je předvyplněno údaji, k nimž má správce daně přístup díky blockchainu, a provádí platbu daně z příjmu prostřednictvím aplikace *impôt.gouv*, který je v provozu od roku 2007. Aplikace daně vypočítá na základě příjmu, může být upravena v závislosti na změně údajů, které poplatník provede před odesláním formuláře,¹⁸ daň je rovněž uhrazena jejím prostřednictvím. Změnu systém prověří srovnáním jiných údajů dostupných v platformě, v opačném případě je poplatník musí prokázat jinak.

Strategií eGovernmentu se zabývá více státních orgánů a jejich složek. Přímo odpovědný za plnění plánů a průběh digitalizace ve Francii je předseda vlády. Jemu je pak přímo podřízen Generální sekretariát pro modernizaci veřejné správy a je propojený s Generálním sekretariátem vlády. Nezávislým poradním orgánem je Národní digitální rada složená ze třiceti IT specialistů, které asistuje každé navrhované regulace, která by mohla jakkoliv ovlivnit digitální ekonomiku. Internetový portál zřizuje Ředitelství právních a administrativních informací, jednotlivá ministerstva pak nesou odpovědnost za přenos relevantních informací ze svého resortu do systému.¹⁹

2.4 Taiwan

Taiwan, neboli Čínská republika, ostrovní stát ležící na jihovýchodě Asie je jednou z neevropských zemích, které v posledních letech dosáhly vysoké míry digitalizace státní správy,²⁰ a počítá se s jejím dalším rozvojem.²¹ Snahy

¹⁸ EGovernment in France. *European Commission* [online]. Dostupné z: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/ckeditor_files/files/eGovernment_in_France%20-March%202017_v6_00.pdf [cit. 10. 1. 2019].

¹⁹ Parlamentní institut: Digitalizace státní správy v evropských zemích. Srovnávací studie č. 5.3.374. *Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2017. ISSN 2533-4131. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1> [cit. 7. 1. 2019].

²⁰ Dalšími je např. Singapur, který je v konkurenci schopnosti v digitální ekonomice až do roku 2018, kdy ho předběhly USA, na prvním místě, dále Austrálie, Kanada nebo Spojené Arabské Emiráty.

²¹ Preparing for disruption. Technological Readiness Ranking 2018. *The Economist Intelligence Unit* [online]. Dostupné z: http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Technological_readiness_report.pdf [cit 11. 1. 2019].

o automatizaci státní správy se v zemi objevují už od roku 1980.²² Vládní Rada národního rozvoje představila v roce 2016 plán DIGI plus, který zahrnuje kroky, jimiž chce do roku 2015 dosáhnout plně digitální infrastruktury v zemi.²³ Od letošního ledna se chce zařadit mezi tzv. *smart cities*, které k provozu své státní správy a komunikaci s občany, jakož i jiným aktivitám, využívají blockchainu a umělé inteligence. Program má tři hlavní cíle: (1) zelené prostředí ve státní administrativě; (2) integrované poskytování služeb na vysoké úrovni; a (3) rovný a snadný přístup a účast všech občanů na státní správě.²⁴ Vláda také dlouhodobě investuje do podpory digitální ekonomiky, čímž se Taiwan dostává na přední příčky v oblasti e-commerce.²⁵ Úřad vlády usiluje o popularizaci programu mezi obyvatelstvem, dokonce komunikuje i přes Facebook.²⁶ Vláda i jednotlivé samosprávné jednotky mají vlastní webové aplikace, které vzájemně sdílejí databáze. Od roku 2008 v zemi funguje integrovaný online systém výběru daní, tzv. *e-Taxation System*, který poplatníkům umožňuje rychlé získání údajů potřebných k výpočtu daně, online podání daňového přiznání a snadnou platbu.²⁷

3 E-ČESKO?

Česká republika spustila v letech 2007–2013 program budování eGovernmentu *Digitální Česko*, za finanční podpory fondů Evropské unie.²⁸ Nejdříve

²² DEAKINS, E., S. DILLON and Jung W. CHEN. A comparison between e-government practices in Taiwan and New Zealand. *Communications of the ICISA: An International Journal*, 2007, roč. 8, č. 2, s. 1–24.

²³ Taiwan Today: *International Digital Government report ranks Taiwan 10th globally*. In: *New Southbound Policy Portal* [online]. Dostupné z: <https://nspp.mofa.gov.tw/nsppe/news.php?post=119785> [cit. 11. 1. 2019].

²⁴ Citizen Participation, Agency Collaboration. One-Stop e-Service. E-Government program of Taiwan 2011–2016. *National Development Council* [online]. Dostupné z: <https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzExL3JlbGZpbGUvNTgxNC82OTEyLzAwNjE3NzkucGRm&n=RS1Hb3Zlcm5tZW50IFByb2dyYW0gb2YgVGFpd2FuLnBkZg%3d%3d&icon=.pdf> [cit. 11. 1. 2019].

²⁵ TENG, A. In the new digital economy, Taiwan may „outsmart“ rivals including Singapore. In: *Todayonline.com* [online]. Dostupné z: <https://www.todayonline.com/singapore/new-digital-economy-taiwan-may-outsmart-rivals-including-singapore> [cit. 11. 1. 2019].

²⁶ Viz https://www.facebook.com/pg/TaiwanEgov/about/?ref=page_internal

²⁷ DEAKINS, E., S. DILLON and Jung W. CHEN. A comparison between e-government practices in Taiwan and New Zealand. *Communications of the ICISA: An International Journal*, 2007, roč. 8, č. 2, s. 1–24.

²⁸ Co je eGovernment? *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/co-je-e-government.aspx> [cit. 11. 1. 2019].

vznikl tzv. Czech POINT, na kterém mohou osoby vyřídit některé jednodušší administrativní úkony, které bylo nutné dříve řešit na jednotlivých úřadech, jde například o legalizaci listin, pořizování běžného rejstříku z výpisu trestů (co naplat, že pro ten mezinárodně uznatelný se musí osobně do Prahy a ještě si ho nechat soudně přeložit u soukromé překladatelské agentury, případně vyřídit apostilu pro uznání v zemích mimo EU na jiném úřadě), či zřídit datovou schránku (jejichž zavedení bylo druhým bodem programu), aby mohly být úřední listiny doručovány i jinak, než doporučeně na adresu trvalého bydliště. Jako třetí bod programu, od roku 2012 funguje také systém základních registrů shromažďující *některá* data z Registru osob, Registru obyvatel, Registru práv a povinností a Registru územní identifikace, adres a nemovitostí, o zabezpečení citlivých údajů se stará Správa základních registrů.²⁹

Vcelku kladně lze hodnotit Portál veřejné správy,³⁰ kde lze relativně snadno dohledat informace podle konkrétní životní situace. Lze zjistit, co přesně na kterém úřadě musí osoba vyřídit, úřední hodiny, kontakty a některé další. Přínosným je souhrn odkazů na funkční webové stránky samosprávných celků (tedy těch, které takové mají). Prostřednictvím nich je možné v některých jednotkách – krajích či větších městech jako je Praha či Brno, například objednat k vyřízení nějakého úkonu, aby občan nemusel dlouho čekat, než přijde na řadu.

V roce 2014 vznikla Rada vlády pro informační společnost, která má za úkol přispět k urychlení digitalizace státní správy v České republice. O čtyři roky později, v říjnu 2018, bylo přijato Usnesení vlády č. 629 k programu Digitální Česko a návrh změn Statutu Rady vlády pro informační společnost. Tento nový program je rozdělen do tří pilířů:

- Česko v digitální Evropě (v gesci Úřadu vlády).
- Informační koncepce České republiky (v gesci Ministerstva vnitra).
- Koncepce Digitální ekonomika a společnost (v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu).³¹

²⁹ Základní registry. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zakladni-registry-zakladni-registry.aspx> [cit. 11. 1. 2019].

³⁰ Viz www.portal.gov.cz

³¹ DZURILLA, V. a tým Digitální Česko. *Vládní program digitalizace České republiky 2018+*. Praha, 2018.

Pro účely tohoto článku je nejzajímavější bod druhý, tedy *Informační koncepce České republiky*, tj. eGovernment. Tato sekce bude vytvořena na základě zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Hlavními cíli jsou:

- Uživatelsky přívětivá a efektivní on-line služby pro občany a firmy
- Digitálně přívětivá legislativa
- Rozvoj celkového prostředí podporujícího digitální technologie
- Zvýšení kapacit a kompetencí zaměstnanců ve veřejné správě
- Efektivní a centrálně koordinované ICT veřejné správy.³²

Ve spojení s třetí koncepcí – Digitální ekonomika a společnost, je plánováno přikročit až k digitálnímu zdanění. Dokument neobsahuje podrobnosti, pouze se v příloze zmiňuje o rovném zdanění všech tržních subjektů včetně internetových platform a zavedení nových daňových odpočtů v závislosti např. na vzdělávání zaměstnanců apod.³³

Ze statistiky Českého statistického úřadu vyplývá, že v loňském roce použilo webové stránky úřadů k vyhledávání informací až 46 %, ke stažení formuláře ale už jen 23,4 % a jeho odeslání online provedlo pouze 16,4 % uživatelů.³⁴

3.1 Správa daní a poplatků

Co se týká správy daní a poplatků a jejich výběru, odráží se v nich digitalizace minimálně. Daňová tvrzení je umožněno podávat prostřednictvím datové schránky opatřené ověřeným elektronickým podpisem³⁵ (dvě samostatné služby poskytované na pobočkách Czech POINTu), obvykle ve formátu .pdf, některá podání však musí být ve formátu .xml, neboť jsou na finančních úřadech zpracovávány programem, který podporuje výhradně tento formát.³⁶

³² Ibid.

³³ DZURILLA, V., P. OČKO a tým MPO a OHA MV. *Vládní program digitalizace České republiky 2018+*; *Digitální ekonomika a společnost*. Praha, 2018.

³⁴ Jednotlivci v ČR vykonávající vybrané aktivity na stránkách úřadů. ČSÚ [online]. 2018. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/61508128/0620041879.pdf/85ee9bcd-6888-4a02-8f0e-97bb161669f1?version=1.1> [cit. 12. 1. 2019].

³⁵ GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ. Přehled formulářů pro finanční správu. In: *Daňový portál* [online]. Dostupné z: https://adisepo.mfcr.cz/adistc/adis/idpr_epo/epo2/uvod/vstup_expert.faces [cit. 12. 1. 2019].

³⁶ Pozn.: Zde bych ráda poděkovala kolegyni Mgr. Bc. Nikol Nevečeřalové, která mi poskytla praktické informace týkající chodu finančních úřadů, a tím silně podpořila mou motivaci k psaní tohoto článku.

Aby osoba mohla vytvořit dokument ve formátu .xml, musí použít speciální aplikaci, obvykle placenou. V případě podání souborů .pdf musí být zkomprimováno na správnou velikost tak, aby se vešlo do maximálního povoleného objemu a současně zůstala zachována dostatečná kvalita pro čtení (týká se především skenovaných listin), pokud je překročena kapacita datové schránky, nelze podání rozdělit do více zpráv, a musí být podáno v tištěné verzi příslušnému finančnímu úřadu.³⁷ Platby se provádí převodem na účet správce daně nebo do výše 5 000 Kč pomocí kolku, který je k zakoupení na poště a některých kontaktních místech státní správy.

Zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu na rok 2018 předpokládá výnos z daní ve výši 34 050 000 Kč, přičemž výdaje označené jako „výdaje na zabezpečení úkolů finanční správy“ dosahují částky 12 066 841 808 Kč.³⁸ I přesto, že tyto výdaje zahrnují i jiné, než ty vynaložené na samotný výběr daní (ne však platy zaměstnanců či náklady na provoz techniky a údržbu budov apod.), je zjevný nepoměr. Podle srovnání EU Office České Spořitelny z roku 2016, stát na vybranou stokorunu na daních vynaloží 1,3 koruny. Tyto náklady jsou považovány za nejvyšší v Evropě. Oproti tomu nejnižší náklady na výběr daní vykazuje Estonsko a i Polsko.³⁹ Lze tedy předpokládat, že existují kroky, které je možné přijmout, jež by tento nepoměr minimalizovaly.

4 TEORETICKÝ NÁVRH INFORMAČNÍHO SYSTÉMU FINANČNÍ SPRÁVY ČESKÉ REPUBLIKY

V této kapitole bych ráda zhruba navrhla teoretický informační systém s platební bránou, který by zjednodušil systém výběru daní. Technické provedení

³⁷ Strana Pirátů nedávno podala návrh na znění zákona, který by prodloužil lhůtu podání daňového přiznání elektronickou formou oproti klasickému podání o jeden měsíc. Má to motivovat poplatníky k využívání moderních elektronických prostředků. Jak by se postupovalo v případě, že by poplatník zjistil, že jeho podání nelze pro svůj objem odeslat datovou schránkou, přičemž by lhůta pro papírové podání již uplynula, nezmiňují. Více např. ČTK. Piráti opět navrhli delší lhůtu pro elektronické daňové přiznání. *ceska-justice.cz* [online]. Dostupné z: http://www.ceska-justice.cz/2019/01/pirati-opet-navrhli-delsi-lhutu-elektronicke-danove-priznani/?fbclid=IwAR0l0_plaqoaTtPU-E7dvwkDx6sOHeKKQncE2sZ6JKOy_yRjdFs1235zHAgdE [cit. 12. 1. 2019].

³⁸ Srov. Kapitola 312 Zákona č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu na rok 2018.

³⁹ STUHLÍK, J. Česko má nejdražší výběr daní v EU. Cestu ukazuje Estonsko. In: *e15.cz* [online]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/cesko-ma-nejdrazsi-vyber-dani-v-eu-cestu-ukazuje-estonsko-1286456> [cit. 12. 1. 2019].

nechám na posouzení zkušenějším programátorům. Rovněž nechám stranou náklady na vyhlášení soutěže a samotné vytvoření, protože tento krok je vzhledem k výše uvedenému nezbytný a věřím, že ať by byla investice jakákoliv, v dlouhodobém horizontu bude jistě výhodná.

Prvním předpokladem takového systému je přijetí vhodné právní regulace s příslušnými instrukcemi. Ačkoliv se tento návrh týká pouze správy daní, bude třeba, aby byly sdíleny informace napříč všemi oblastmi veřejné správy, a to jak na státní, tak územně samosprávné úrovni, způsobem blockchainu, jaký používají výše uvedené země. Nevím, zda bude v české společnosti možné zavést zaznamenávání příjmů a jiných údajů pro učení základu daně tak, jak to funguje v Estonsku, aby daň mohla být vypočítávána a strhávána automaticky a poplatník neměl žádné faktické povinnosti, které by musel vykonat, s ohledem na věčnou snahu o omezení daňových úniků by k tomu však legislativa jednou mohla dospět.

Uživatel se do webové aplikace zaloguje prostřednictvím svého unikátního kódu, který bude pravidelně obměňován. U novějších elektronických zařízení si lze představit přihlašování pomocí otisků prstů či snímání obličeje, nebo také čipovou kartou. Web bude responzivní, je totiž důležité, aby správně fungoval jak na počítači, tak na přenosných zařízeních, jako je telefon či tablet. Následně se před ním objeví přehled jeho daňových a poplatkových povinností v barvách podle situace – *blíží se lhůta podání, po lhůtě, uhrazeno, blíží se splatnost, po splatnosti* apod., u posledních uvedených by také byla zobrazena aktuální výše úroku z prodlení a uložených pokut. Po rozkliknutí každé z nich by se uživateli zobrazily veškeré relevantní informace a možnost přímého provedení úhrady, a to buď převodem na účet, nebo jednodušeji a rychleji kartou, neboť by každá platba měla automaticky přiřazený identifikační kód. Placení kartou je pro uživatele pohodlnější, neboť je rychlejší, nemusí přecházet do jiné aplikace a znovu vyplňovat přihlašovací údaje a zadávat příkaz, částka je také převedena prakticky okamžitě, čímž se předejde několikadenním prodlením s úhradou.

O lhůtách a splatnosti bude uživateli, potažmo povinné osobě, chodit notifikace, u právnických osob bude možnost nastavení konkrétního odpovědného zaměstnance a příslušného zařízení. Pokud bude mít poplatník možnost splnit svou povinnost ihned po přijetí upozornění, např. pomocí

mobilního telefonu s datovým připojením kdykoliv a kdekoliv, bude výrazně snížena pravděpodobnost, že zapomene.

Při návratu na domovskou stránku uživatel uvidí v krajní části webu, případně po rozbalení tzv. hamburgeru u mobilní verze, rozcestník vedoucí k dalším potřebným aplikacím. Budou zde uloženy veškeré dokumenty, které si poplatník vyměnil se správcem daně či jinými úředními osobami prostřednictvím datové schránky, samozřejmě s možností třízení buď podle subjektu nebo podle povinnosti, opatřeno možností fulltextového vyhledávání. Budou zde přehledně uvedeny nejdůležitější ustanovení zákona a legislativní novinky ve formě srozumitelné pro laika. Neměla by chybět ani sekce FAQ s nejčestnějšími dotazy, ale protože ne vždy je možné najít odpověď na danou otázku, bude fungovat chat přímo s úřadem, kde budou zaměstnanci obratem odpovídat a navigovat uživatele při úkonu, aby se tak předešlo chybám v podání či při platbě.

Co se podání týká, dokumentace bude synchronizována s datovou schránkou. Pokud však doposud nebude možné elektronicky odesílat dokumenty většího rozsahu, bude v aplikaci možnost jednoduchého nahrávání souborů jak ve formě.pdf, tak ve formě.jpg, případně jiné obdobné, aby uživatel mohl do systému snadno vložit i ty listiny, které bude správci daně podávat offline. Lepší variantou by bylo, kdyby takové přijaté materiály vkládal sám správce daně či jiný odpovědný zpracovatel, aby zůstala zachována přehlednost veškeré komunikace s povinnou osobou.

Uživatelské rozhraní musí samozřejmě být příjemné a orientace v systému intuitivní. Přejít k takovému způsobu výběru daní by neměl být pro Českou republiku náročný, neboť v současné době je jen minimum osob, které se v online prostředí nepohybují snadno. Bude to zřejmě vyžadovat vzdělávání poplatníků a popularizační kampaň, to je ale spojeno s každou novinkou ve státní správě.

5 ZÁVĚR

Při studiu podkladů o eGovernmentu v České republice jsem narazila na jeden problém – všechny mluvily o Estonsku. Ostatně, ani co se dalších uvedených zemí týká, nebylo informace snadné dohledat. V české republice

je to aktuálně velmi diskutované téma, ovšem konkrétních plánů je málo. Přitom doba přeje digitální formě veřejné správy, s ohledem na internetové pokrytí prakticky po celé zeměkouli je spíše zvláštní, že to doposud není běžnou věcí ve všech vyspělých státech.

Výhody jsou jednoznačné. Placení daní a podávání daňových tvrzení by bylo pro poplatníka mnohem snazší, což by jistě zvýšilo jeho motivaci plnit si své povinnosti řádně a včas. K tomu by přispěla i skutečnost, že systém s pevně nastavenými a jasnými pravidly by byl transparentní, subjekt by věděl, proč je mu stanovena daň v určité výši, určování daně podle pomůcek, pokud by vůbec bylo třeba, by bylo snazší pro správce daně a současně spravedlivější vůči povinnému. Argumentem proti může být riziko hackerských útoků, to však v současné době není nižší, a u jiných zemí snadno vidíme inspiraci. Počáteční náklady se mohou zdát vysoké a přechod náročný, ale je to dlouhodobě návratná investice. Hypotéza stanovená v úvodu tohoto článku, tedy že digitalizace finanční správy v České republice je žádoucím krokem a je proveditelná v blízké době byla zcela potvrzena. Vše, co zbývá je, aby vláda této otázce přiřadila vyšší důležitost a reformu zařadila mezi své priority.

Literature

DIVINOVÁ, J. Češi v e-shopech loni utratili 115 miliard korun. On-line chce být i DM. In: *iDnes.cz* [online]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/e-shopy-2017-zisky-dm-drogerie.A180103_210514_ekonomika_pas

Využívání informačních a komunikačních technologií v domácnostech a mezi jednotlivci – 2018. ČSÚ [online]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/7-vyhledavani-vybranych-informaci-na-internetu-qtqrmf2grq>

ČTK. Česko má nejvíc e-shopů v Evropě v přepočtu na obyvatele. In: *Týden.cz* [online]. Dostupné z: https://www.tyden.cz/rubriky/byznys/cesko/cesko-ma-nejvic-e-shopu-v-evrope-v-prepocctu-na-obyvatele_463899.html

ČTK. Estonsko zdigitalizovalo všechny úřední úkony. Až na svatbu nebo rozvod. In: *iDnes.cz* [online]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/digitalizace-estonsko-spolocnost-lide-vlada.A190108_112420_zahranicni_remy

- DEAKINS, E., S. DILLON a Jung W. CHEN. A comparison between e-government practices in Taiwan and New Zealand. *Communications of the ICISA: An International Journal*, 2007, roč. 8, č. 2, s. 1–24.
- DZURILLA, V. a tým Digitální Česko. *Vládní program digitalizace České republiky 2018+*. Praha, 2018.
- eGovernment in Denmark. *European Commission* [online]. Dostupné z: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/ckeditor_files/files/eGovernment_in_Denmark%20_March_2017_v2_00.pdf
- FANG, Zhiyuan. E-government in digital era: concept, practice, and development. In: *International journal of the Computer, the Internet and management*, 2002.
- Generální finanční ředitelství: Přehled formulářů pro finanční správu. In: *Daňový portál* [online]. Dostupné z: https://adisepo.mfcr.cz/adistc/adis/idpr_epo/epo2/uvod/vstup_expert.faces
- HEJDA, L. *Digitální government v Estonsku*. Bakalářská práce. Brno: Mendelova univerzita, Provozně-ekonomická fakulta, 2017. Vedoucí práce Ing. Michal Mádr.
- Co je eGovernment? *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/co-je-egovernment.aspx>
- Základní registry. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zakladni-registry-zakladni-registry.aspx>
- Citizen Participation, Agency Collaboration. One-Stop e-Service. E-Government program of Taiwan 2011–2016. *National Development Council* [online]. Dostupné z: <https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzExL3JlbGZpbGUvNTg%3d&n=RS1Hb3Zlcm5tZW50IFByb2dyYW0gb2YgVGFPd2FuLnBkZg%3d%3d&icon=.pdf>
- Parlamentní institut: Digitalizace státní správy v evropských zemích. Srovnávací studie č. 5.3.374. *Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky* [online]. Praha, 2017. ISSN 2533-4131. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1> [cit. 7. 1. 2019].
- Tax and Customs Board. *Republic of Estonia* [online]. Dostupné z: <https://www.emta.ee/eng/business-client/registration-business/e-residents>

Taxation. E-Residency and Tax Residency. *Republic of Estonia* [online].
Dostupné z: <https://e-resident.gov.ee/faqs/taxation/#taxation>

STUCHLÍK, J. Česko má nejdražší výběr dané v EU. Cestu ukazuje Estonsko. In: *e15.cz* [online]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/cesko-ma-nejdrazsi-vyber-dani-v-eu-cestu-ukazuje-estonsko-1286456>

Taiwan Today: International Digital Government report ranks Taiwan 10th globally. In: *New Southbound Policy Portal* [online]. Dostupné z: <https://nspp.mofa.gov.tw/nsppe/news.php?post=119785>

TENG, A. In the new digital economy, Taiwan may „outsmart“ rivals including Singapore. In: *Todayonline.com* [online]. Dostupné z: <https://www.todayonline.com/singapore/new-digital-economy-taiwan-may-outsmart-rivals-including-singapore>

Preparing for disruption. Technological Readiness Ranking 2018. *The Economist Intelligence Unit* [online]. Dostupné z: http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Technological_readiness_report.pdf

Zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu na rok 2018.

Links

www.ceska-justice.cz/2019/01/pirati-opet-navrhli-delsi-lhutu-elektronicke-danove-priznani/?fbclid=IwAR010_p1aqaTtPUe7dwkDx6sOHeKKQncE2sZ6JKOy_yRjdFs1235zHAgdE

www.facebook.com/pg/TaiwanEgov/about/?ref=page_internal

www.portal.gov.cz

Contact – e-mail

ter.cejkova@gmail.com

Daňová kultúra na Slovensku (existuje?)¹

Karolína Červená, Karin Čakoci

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
v Košiciach, Slovenská republika

Abstract in original language

Celkový stav a vývoj ekonomiky je výrazne ovplyvnený zdaňovaním, ktoré je v demokratických krajinách podmienené faktormi rôznorodého charakteru, ktoré ovplyvňujú rozhodovanie subjektov (jednotlivcov, inštitúcií) na mikro a makro úrovni, pričom neoddeliteľnou súčasťou je politická a právna kultúra. V súvislosti s meniacimi sa globálnymi podmienkami je potrebné permanentne sa zoberať zdaňovaním a to v interakcii s monetárnymi, sociálnymi dôsledkami, harmonizačnými procesmi atď. Cieľom príspevku je zmapovanie existencie, vývoja a pôsobenia kultúry v oblasti zdaňovania (daňovej kultúry) v podmienkach Slovenskej republiky.

Keywords in original language

Zdaňovanie; daňová politika; daňová kultúra.

Abstract

The overall state and the development of the economy is significantly affected by taxation, which is conditioned by factors of a diverse nature in democratic countries, which influence the decision-making processes of individuals (institutions, individuals) at micro and macro level, with respect to political and legal culture. In the context of changing global conditions, it is necessary to permanently deal with taxation issues, mainly in its interaction with monetary and social consequences, harmonizing efforts and other aspects as well. The aim of the article is to provide an overview on the existence, development and functioning of the culture in the field of taxation (tax culture) in the conditions of the Slovak Republic.

¹ Príspevok predstavuje čiastkový výstup v rámci riešenia grantových úloh projektu APVV 16-0160 a projektu VEGA č. 1/0846/17.

Keywords

Taxation; Tax policy; Tax culture.

1 ÚVOD

Aktuálne problematické dianie vo svete ako aj postupujúca globalizácia a migrácia si stále intenzívnejšie vyžadujú prehodnotenie a zrejme aj zmenu spoločenských hodnotových princípov². Do popredia sa intenzívnejšie presadzujú hodnoty, ktoré z pohľadu ekonomického nie sú jednoznačne merateľné, ale ich existenciu a vplyv (význam) je napriek tomu možné pozorovať a analyzovať. Súčasťou celospoločensky prospešných hodnôt je aj právna kultúra, ktorej súčasťou je daňová kultúra, resp. kultúra v oblasti zdaňovania, čo priamo súvisí s právnym a ekonomickým povedomím jednotlivcov. Vzájomný vzťah práva a ekonómie ovplyvňuje stav a vývoj hospodárstva, aj keď je potrebné vziať do úvahy aj faktory, od ktorých závisí predovšetkým legislatívne prostredie – teda politickú konštrukciu štátu³.

2 K POJMU (DAŇOVÁ) KULTÚRA

Rozvoj vedeckého poznania prináša nové prístupy a postupy vo všetkých oblastiach spoločenského života každej modernej spoločnosti, kultúru nevyvímajúc. V teórii sa môžeme stretnúť s množstvom modifikovaných definícií a prístupov k fenoménu kultúra. V súčasnosti je tento pojem charakterizovaný mnohostranne, pričom individuálne definície pojmu kultúra sa odlišujú najmä obsahom, stupňom všeobecnosti, prístupom a pod. Pojem kultúra zahŕňa súbor hodnôt, zvykov, presvedčení a činností, ktoré vytvárajú spôsob života určitej skupiny ľudí. Z antropologického pohľadu pojem kultúra zahŕňa všetko čo ľudia vytvorili (ako napr. spoločenské dedičstvo, spôsob myslenia, cítenia, viery, teda celkový spôsob života). Kultúru je možné

² Pojem princíp z pohľadu právneho vnímame ako všeobecný regulatív, na základe ktorého sa normuje ľudské správanie a vzťahy medzi subjektmi a to v podobe právnych zásad, právnych noriem, právnej obyčaje.

³ Pohľad na legitimitu politického poriadku a práva sa začal radikálne meniť s nástupom modernej doby (novoveku) a pod vplyvom dynamicky sa meniacich spoločenských podmienok. Pozri napr. ČERVENÁ, K. Daňová politika verus ekonómia – vybrané aspekty. In: *Vybrané otázky daňovej politiky EÚ a jej členských štátov*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2013, s. 49–66.

chápat' aj ako implicitné poznanie sveta, vďaka ktorému ľudia nachádzajú správne spôsoby konania v špecifických kontextoch: napríklad ako uvádza J. Frow kultúru môžeme chápať ako všetky činnosti a reprezentácie, pomocou ktorých sa vytvára a udržiava spoločenská realita určitej skupiny ľudí (spoločenstva)⁴. Definícia kultúry podľa R. Williamsa zahŕňa organizáciu výroby, štruktúru rodiny, štruktúru inštitúcií, ktoré odrážajú alebo ovládajú spoločenské vzťahy a charakteristické formy, ktorými členovia spoločnosti komunikujú.⁵ Vychádzajúc z dostupného prehľadu charakteristík pojmu kultúra môžeme konštatovať, že kultúra je pojem širokospektrálny, pričom jednotlivé smery skúmania a rozdielne koncepcie predstavujú rôzne pohľady na ten istý fenomén a je možné uvažovať o reflexii existujúcich pohľadov ako súčasť širšieho teoretického celku, ktorý je gnozeologicky relatívne autonómny. Získané teoretické poznatky môžeme zosumarizovať do troch základných prístupov (k vymedzeniu rozsahu a obsahu) pojmu kultúra ako: tradičné axiologické⁶, redukcionistické⁷ a globálne antropologické⁸.

Súčasťou kultúry je samozrejme aj kultúra politická, právna, podnikateľská. V našom príspevku sa budeme venovať prepojeniu právneho, politického a ekonomického pohľadu v oblasti zdaňovania. Kultúru zdaňovania považujeme za významný aspekt stavu a vývoja spoločnosti⁹. Východisko pre skúmanie nám poskytuje ako historický vývoj tak aj súčasný stav daňovej politiky. Reguláciu ekonomiky (ovplyvňovania ekonomických procesov na mikroekonomickej a makroekonomickej úrovni), v zmiešaných ekonomikách považujeme dnes už aj z hľadiska ekonomického za samozrejmosť, aj keď nie automaticky za pozitívum, a práve preto sa požiadavka moderného prístupu v oblasti

⁴ FROW, J. *Cultural Studies and Cultural Value*. Oxford, 1996, s. 3.

⁵ WILLIAMS, R. *The Long Revolution*. The first published London, 1961, reprinted 2011, s. 42.

⁶ Axiologická koncepcia kultúry je výrazne hodnotiacia, pričom obmedzuje rozsah skupiny kultúrnych javov iba na sféru pozitívnych hodnôt (najmä duchovných hodnôt v súvislosti s umením, vzdelávaním, literatúrou, osvetou, vedou a pod.).

⁷ Obsahuje viacero prístupov, ktoré sú charakteristické snahou obmedziť rozsah pojmu kultúra iba na určitú časť sociokultúrnej reality.

⁸ Neplní hodnotiacu funkciu, ale zahŕňa do pojmu kultúra aj všetky prostriedky a mechanizmy, prostredníctvom ktorých sa jednotlivec ako člen spoločnosti adaptuje k vonkajšiemu prostrediu.

⁹ K tomu pozri ČERVENÁ, K. a J. ČIPKÁR. Etické a ekonomické aspekty hospodárskej politiky s akcentom na zdaňovanie v modernej dobe. In: *Dny práva 2016 – časť IIII. Karel Engliš – zdroj inspirace pro rozvoj práva i národního hospodářství*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 38–50.

zdaňovania stále intenzívnejšie spája s formovaním daňovej kultúry a to rovnako v priestore lokálnom ako aj globálnom. Cieľom resp. predpokladom naplnenia pojmu daňová kultúra v praxi je z nášho pohľadu predovšetkým zdokonalenie daňového systému, čoho súčasťou je aj zdokonalenie právnych noriem. Súčasnú právnu kultúru na Slovensku ovplyvňuje okrem národného prostredia aj to nadnárodné (predovšetkým z úrovne Európskej únie), pričom ale „do európskeho zoskupenia štátov vstúpili a vstupujú krajiny s rôznou kultúrou, tradíciami, ako aj občania štátov s diferencovanou ekonomickou, právnou, politickou, sociálnou úrovňou bytia“¹⁰ Daňová kultúra v praxi predstavuje súbor formálneho práva i neformálneho práva (tzv. zvykové právo), konkrétne postoje (konanie subjektov), prístupov, techník, praktík, zvykov zdaňovania, ako aj mieru daňovej disciplíny v krajine.

Slovenská republika podobne ako aj ďalšie krajiny „východného bloku“, po zmene politického režimu, začala budovať svoj hospodársky systém na princípoch zmiešanej ekonomiky, čo ale podliehalo aj zásadným zmenám v právnej úprave takmer všetkých odvetví práva. Zásadné a rozsiahle legislatívne zmeny nebolo možné realizovať okamžite a súbežne, čo sa aj odrazilo v podobe častých a permanentných zmien (noviel už existujúcich právnych predpisov, ale aj tých novovzniknutých). Pri koncipovaní novej (porevolučnej) daňovej sústavy sa vychádzalo z obecných známych princípov a požiadaviek¹¹ ako: „*právne normy ako súčasť práva a právnej kultúry, majú zmysel len vtedy ak sú inštitucionalizované v ľudskej spoločnosti, právny charakter ktorej určujú rôzne formy uplatňovania štátnej moci*“¹²; Barány konštatuje, že „*objektívne právo sa čoraz viac nachádza pod silnejším tlakom paradoxu – buď bude zodpovedať pluralitnej spoločenskej situácii, alebo si zachová relatívnu vnútornú logickú konzistenciu a stabilitu ak sa v spoločnosti stáva podstatným partikulárne a premenlivé, tak buď bude právo tiež partikulárne a premenlivé, čím stratí veľa zo svojho moderného charakteru, alebo si zachová všeobecnosť a bude stále irelevantnejšie, lebo bude upravovať to nepodstatné v správaní sa ľudí*“.¹³

¹⁰ Cit. ČIPKÁR, J. Niektoré sociokultúrne determinanty formovania európskeho práva. In: *Právo a európsky integračný proces*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 29.

¹¹ Spravodlivosť, efektívnosť, jednoduchosť, administratívna nenáročnosť, zrozumiteľnosť, neutralita, minimalizácia nákladov ako aj ďalšie.

¹² „Už v časoch antického Grécka a Rímskej ríše bola vláda považovaná za legitímnu a spravodlivú práve vtedy, ak sa podarilo vládcovi/vládcom viesť výkon moci do súladu so zákonmi“. Cit. ČIPKÁR, J. Niektoré sociokultúrne determinanty formovania európskeho práva. In: *Právo a európsky integračný proces*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 29–5.

¹³ BĀRĀNY, E. *Moc a právo*. Bratislava: VEDA, 1997, s. 160–161.

Úlohou štátu vo vyspelej demokratickej spoločnosti je permanentné zvyšovanie životnej úrovne a kvality života jej občanov. Naplnenie tohto cieľa si vyžaduje kvalitnú dlhodobú stratégiu a koordináciu všetkých súčastí a prvkov hospodárskej politiky, pričom rozhodovanie o verejných finančných zdrojoch (príjmoch a výdavkoch) je určujúce¹⁴. Finančné zdroje štátu sú v čase obmedzené a tak hlavnou úlohou je ich efektívne využitie smerujúce k plneniu uvedeného cieľa. Súčasťou daňovej politiky by teda nemala byť orientácia iba na príjmovú stránku (výber daní) verejných rozpočtov. Zdaňovanie, tak ako aj ďalšie sféry hospodárskej politiky, je ovplyvňované členstvom SR v EÚ a záväzkami, ktoré z tohto členstva vyplývajú¹⁵. Interakcia politiky a práva – právne normy¹⁶ podmieňujú ekonomické správanie sa subjektov ako aj realizáciu hospodárskych zámerov v praxi¹⁷ a to pozitívne aj negatívne. Presadzovanie cieľov (politických záujmov) štátu v oblasti zdaňovania, ale aj subjektov podliehajúcich zdaneniu, by malo byť v súlade s etickou zodpovednosťou¹⁸ jednotlivca ako aj celej spoločnosti. Negatívny ekonomický dopad (výsledok) neefektívneho a neetického zdaňovania sa v praxi prejavuje napríklad znižovaním nákladov na tvorbu pracovných miest¹⁹, na vzdelanie a vedu.

¹⁴ K tomu pozri aj ROMÁNOVÁ, A. Daňová politika ako regulačný mechanizmus štátu vplyvajúci na podnikateľské prostredie. In: *Právo – obchod – ekonomika*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, s. 437–451.

¹⁵ Pozri napr. ROMÁNOVÁ, A. Aktuálne predstavy a snahy EÚ v oblasti daňovej normotvorby. In: *Právo, obchod, ekonomika II*. Praha: Leges, 2012, s. 522–533.

¹⁶ Premietnuté v daniach, ich výške, spôsobe platenia, daňového zvýhodnenia či znevýhodnenia rôznych podnikateľských aktivít atď. má výrazné ekonomické dopady (predovšetkým ovplyvňuje rozhodovanie podnikateľských subjektov o ich hospodárskych aktivitách).

¹⁷ Zákonodarstvo v oblasti daní spoluvytvára daňovú kultúru, čím ovplyvňuje aktuálne a budúce podnikateľské aktivity a to priamo aj nepriamo.

¹⁸ Racionálne a zodpovedné rozhodnutie o objeme verejných výdavkov prostredníctvom demokratického hlasovania predpokladá, že sú si individuálni hlasujúci pri každom rozhodnutí vedomí toho, že budú musieť za stanovené a schválené výdavky platiť. Racionálne rozhodnutie o objeme verejných výdavkov sa dá očakávať iba vtedy, ak princípy, podľa ktorých sa ocení príspevok každého jednotlivca, zabezpečia, že tento jednotlivec pri hlasovaní o každom výdavku bude brať do úvahy náklady súvisiace s plánovanými výdavkami. Ako uvádza vo svojej publikácii F. A. Hayek tendencia verejného sektora permanentne sa rozrastať vedie automaticky k navyšovaniu verejných výdavkov. Metóda zdanenia, ktorá podporuje presvedčenie, že za to zaplatí aj niekto iný musí viesť k permanentnému rastu verejných výdavkov nad rámec toho, čo si jednotlivec skutočne želá. (HAYEK, F. A. *Lam, Legislation and Liberty*. London: Routledge Kegan Paul Ltd., 1973. Preklad Ježek, T. Praha: PROSTOR, s. r. o., 2011, s. 422–423).

¹⁹ Ak vláda vytvára podnikaniu nákladné a časovo náročné prekážky, a to aj v podobe zvyšovania daní, znižuje sa v konečnom dôsledku počet nových podnikateľských subjektov, pracovných miest a inovácií.

Strategickou úlohou štátu v oblasti zdaňovania je teda vytvoriť modernú efektívne fungujúcu daňovú sústavu. Ak má byť daňová sústava ako celok efektívna, mala by skĺbiť potreby štátu (verené záujmy) tak, aby daňová sústava bola optimálna, čo znamená, aby štát prostredníctvom daní zabezpečil príjem finančných prostriedkov do štátneho rozpočtu a zároveň primerane (optimálne²⁰) daňovo zaťažil daňovníkov (subjekty podliehajúce zdanieniu), keďže je jasné, že pri vysokej daňovej zaťažnosti subjektov dochádza k znižovaniu podnikateľskej aktivity, dochádza k daňovým únikom a taktiež dochádza k substitučnému efektu²¹. Podľa Siváka, keďže prevažnú časť verejných príjmov získava štát prostredníctvom daní, je rozhodujúci celkový výnos daní a ak má byť čo najefektívnejš²², je potrebné pri uplatňovaní daňovej politiky mať na pamäti predovšetkým vymedzenie predmetu príslušnej dane vrátane prípadných oslobodení od dane, stanovenie spôsobu výpočtu daňového základu, primerané rozdelenie daňového zaťaženia na jednotlivé daňové subjekty stanovením daňových sadzieb, vyváženú štruktúru daní (vzťah medzi priamymi, resp. nepriamymi daňami), smerovanie daňového výnosu a pod.²³ Efektívnosť zdanenia v praxi je podmienená predovšetkým nákladmi, ktoré vznikajú v súvislosti so zdanením²⁴.

²⁰ Za optimálne nastavenie zdaňovania je možné považovať také, ktoré zabezpečí dostatočný prísun finančných prostriedkov do štátneho rozpočtu a zároveň primerane daňovo zaťaží daňové subjekty, teda ich nedemotivuje vo vzťahu k plateniu daní, v súlade s princípom platobnej schopnosti a princípom prospechu. K tomu pozri napríklad OLEXOVÁ, C. a J. GAJDOS. Daň z pridanej hodnoty a Lafferova krivka. In: *Slovensko-české dni daňového práva: daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 265–275.

²¹ Vysoké dane znižujú kúpnu silu obyvateľstva, čoho dôsledkom je hľadanie substitučných statkov na trhu (nákup lacnejších tovarov, služieb), prípadne sa znižuje aj celková spotreba, následkom čoho klesá objem produkcie, čoho následkom je zvyšovanie nezamestnanosti, resp. stagnácia zamestnanosti.

²² Z ekonomického pohľadu za efektívne využitie zdrojov pochádzajúcich zo zdanenia, považujeme iba také, ktoré prináša maximálne uspokojenie potrieb pri minimálnych nákladoch.

²³ SIVÁK, R. a kol. *Verejné financie*. Bratislava: Iura Edition, 2007, s. 181.

²⁴ Priame administratívne náklady zahŕňujú verejné výdavky na zdaňovanie (náklady štátnej správy na organizáciu daňového systému ako sú mzdy a ostatné neinvestičné náklady správcu dane na výber daní, na registráciu daňovníkov, kontrolu a pod.), obsahujú aj náklady iných sektorov, ak súvisia s daňovým systémom (napr. náklady v súdnictve). Priame administratívne náklady sú kvantifikovateľné, pričom tento typ nákladov rastie úmerne s rastom zložitosti daňového systému, ale má tendenciu narastať aj preto, lebo verejný sektor nie je trhovým prostredím a jeho poskytovanie služieb nie je ovplyvňované konkurenciou. Nepriame resp. vyvolané administratívne náklady – nazývané aj náklady daňových subjektov, sú spojené s platením daní samotných daňovníkov a znáša ich súkromný sektor (napr. výdavky na daňových poradcov, čas na vyplnenie daňových priznaní, náklady na vedenie účtovníctva a podobne), pričom ich výška môže byť ovplyvnená zrozumiteľnosťou daňových a súvisiacich právnych predpisov.

Realizácia daňového systému v súvislosti so zavádzaním nových daní²⁵, s novelizáciou už existujúceho zdanenia, administráciou daní (byrokraciou) vyžaduje permanentné navyšovanie nákladov, čo má priamy dopad na efektivitu zdanenia. Za optimálne nastavenie zdaňovania je teda možné považovať takú daňovú sústavu, ktorá dokáže osloviť daňovníkov (fyzické i právnické osoby) nie donútením (povinnosť a sankcia), ale najmä motivačnými faktormi vedúcimi k ich vlastnému presvedčeniu, že platiť dane má celospoločenský význam a pozitívne efekty²⁶. V kontexte so zabezpečením daňových príjmov, sa stretávame s daňovou ilúziou²⁷, ktorá vytvára predpoklad, že vláda vie pred občanmi skrývať skutočnú mieru ich zdaňovania. Môžeme ale taktiež predpokladať, že občania-voliči si nedokážu v úplnom rozsahu uviesť skutočnú výšku ich daňového zaťaženia, pričom reverzne preceňujú rozsah finančných a nefinančných dávok, ktoré im vláda rôznymi formami poskytuje. Vláda má následne možnosť ovplyvňovať nedostatočne informovaných občanov-voličov prostredníctvom rozličných výdavkovo orientovaných opatrení. Náklady vládnych opatrení sa plánovane rozdelia do viacerých zdrojov (napr. rôznych daní), z ktorých sa financujú, pričom výsledky verejných výdavkov sú obvykle dobre viditeľné a slúžia na získavanie popularity u občanov-voličov. Okrem iných faktorov, ktoré rozhodne

²⁵ Od 80-tych rokov 20-teho stor. boli vo viacerých krajinách realizované daňové reformy (napr. zavedenie progresívneho zdanenia príjmu) vyvolané zvyšovaním verejných výdavkov v období hospodárskeho rastu, pričom ale dlhodobým následkom bolo znižovanie tempa rastu daňových výnosov.

²⁶ Daňová politika je prijateľná vtedy, keď prináša pre krajinu čo najviac pozitívnych efektov a čo najmenej negatívnych. Vhodnou daňovou politikou je pragmatická symbióza a úspešná kombinácia teórie a praxe, domácich skúseností i najmodernejších zahraničných trendov v závislosti od možností a špecifik charakteru domácej ekonomiky podľa princípu myslí globálne, konaj lokálne.

²⁷ Teória predpokladá, že občania hodnotia rozsah schopnosti vlády podľa ich vlastnej daňovej záťaže. V takejto situácii vláda, ktorá chce ďalej rozširovať svoj rozsah, musí hľadať také nástroje a cesty tvorby príjmov, ktoré nie sú zjavné, keďže v prípade viditeľného zvyšovania daňového bremena sa racionálni daňovníci (voliči) nestotožnia s vládou, ktorá permanentne zvyšuje daňové zaťaženie. Pozri napríklad MEDVEĎ, J. a kol. *Daňová teória a daňový systém*. Bratislava: Sprint, 2009.

neprispiievajú ku kultúre zdaňovania, sa stretávame okrem daňovej ilúzie aj s fiskálnou ilúziou²⁸.

Súčasná (nová) daňová sústava²⁹ sa na Slovensku začala formovať po roku 1993. Úvodná daňová reforma, ktorá definovala úlohu daní ako požiadavku na: zabezpečenie dostatočných príjmov na krytie verejného sektora, efektívnosť, neutralitu daňovej sústavy, spravodlivosť, jednoduchosť a medzinárodnú konkurenciu a to so zámerom zintenzívnenia a rozvoja súkromného podnikania a zvýšenia prílevu zahraničných investícií. Ďalšia daňová reforma (od roku 2004), bola v oblasti zdaňovania zatiaľ jednou z najdôležitejších iniciatív vlády SR. Jej základným cieľom bolo vytvorenie konkurencieschopného daňového systému³⁰ v európskom priestore. Komplikovanosť daňových predpisov bola na Slovensku jedným z najzávažnejších problémov (hneď za korupciou a neefektívnosťou štátnej administratívy) – zjednodušenie a sprehľadnenie celého daňového systému, touto reformou, možno považovať za jej najväčšie pozitívum. Daňová reforma bola zameraná predovšetkým na: presun daňového bremena z priamych daní na nepriame dane; zavedenie nízkych daňových sadzieb (rovná daň 19 % – pre fyzické pôvodne aj právnické osoby); elimináciu všetkých výnimiek, oslobodení od dane a špeciálnych režimov (napr. zrušenie daňových prázdnin, odkladov

²⁸ Fiskálna ilúzia, ako širší pojem k pojmu daňová ilúzia, obsahuje aj druhý rozmer – preceňovanie niektorých druhov verejných výdavkov. Situáciu na Slovensku dokumentujú aj niektoré ukazovatele Eurostatu: schodok hospodárenia verejnej správy SR za rok 2016 dosiahol 1,68 % výkonu ekonomiky; úroveň hrubého dlhu verejnej správy dosiahla 42,053 mld., čo v porovnaní k HDP znamenalo 51,94 % eur (na porovnanie: verejný dlh eurozóny poklesol z 89 % HDP v roku 2016 na 86,7 %, pričom HDP na konci roku 2017 v rámci celej EÚ sa znížil z 83,3 % na 81,6 %); deficit verejných financií klesol v roku 2017 na 1 % HDP (v roku 2016 bol 2,2 %) a verejný dlh sa znížil na 50,9 % HDP (v roku 2016 bol na úrovni 51,8% HDP). Ako faktory, ktoré najviac ovplyvnili hospodárenie (saldo) verejnej správy v SR, boli identifikované: vyššie daňové a odvodové príjmy, efektívnejšie hospodárenie obcí, úspora na výdavkoch na spolufinancovanie čerpania fondov EÚ (ale z dôvodu ich nižšieho čerpania), ako negatívne vplyvy môžeme identifikovať vyššie výdavky na zdravotníctvo, korekcie k eurofondom, ako aj nižší než rozpočtovaný prebytok vyšších územných celkov. Zdroj: *SME EKONOMIKA* [online]. [cit. 23. 4. 2018]. Dostupné z: <https://ekonomika.sme.sk/c/20810252/deficit-verejnych-financií-a-verejny-dlh-krajín-unie-vlani-klesol.html>

²⁹ Daňový systém SR počas obdobia 25 rokov prešiel podstatnými zmenami, čo možno dokumentovať napríklad aj skutočnosťami: daň z príjmov upravovali postupne za toto obdobie 3 zákony, ktoré boli novelizované 124 krát; daň z pridanej hodnoty bola upravovaná tiež 3 zákonmi, ktoré boli novelizované 58 krát.

³⁰ Zmyslom zavedenia rovnjej (rovnakej) dane je okrem iného aj odstránenie mnohých výnimiek, ktoré znižovali (obmedzovali) príjem do štátneho rozpočtu.

platenia daní, individuálnych daňových základov a osobitných sadzieb dane); zrušenie progresívneho zdaňovania príjmov zavedením rovnej (teda rovnakej) daňovej sadzby³¹; zrušenie dane z dedičstva a darovania, zdaňovania dividend; zrušenie dane z prevodu a prechodu nehnuteľností; odstránenie deformujúcich prvkov daňovej politiky ako nástroja pre dosiahnutie nefiskálnych cieľov; odstránenie dvojitého zdanenia príjmov v maximálnej možnej miere; novely zákonov o spotrebných daniach (zvýšenie sadzieb spotrebných daní u minerálnych olejov, tabaku a tabakových výrobkov a piva). Môžeme skonštatovať, že táto daňová reforma, ako primárny impulz mala pozitívny vplyv na podnikateľské prostredie, aj keď vývoj v oblasti zdaňovania na Slovensku priniesol aj rozporuplné zmeny, kedy napríklad od roku 2012 došlo k zvýšeniu dane z príjmu právnických osôb o štyri percentá z 19 na 23 %. Od roku 2015 so zavedením daňových licencií, klesla podniková daň na 22 %. Od roku 2017 sa daň z príjmu právnických osôb znížila z 22 na 21 % (jednopercentné zníženie³² znamená pre štátny rozpočet pokles cca o 130 miliónov eur). Aj po znížení sadzby dane na 21 % má Slovensko stále najvyššiu daň z príjmov právnických osôb spomedzi krajín V4 (v Maďarsku, v Českej republike, v Poľsku max. 19% sadzba). Realizácia súčasných zmien v daňovej oblasti na Slovensku súvisí so snahou prispôbiť sa podmienkam daňovej politiky Európskej únie (napríklad realizácia e-DP projektu – podávanie daňových priznaní prostredníctvom internetu a e-TAX projektu – elektronické zdaňovanie a elektronická komunikácia s daňovými subjektmi).

³¹ Rovnaká (teda iba jedna) daňová sadzba ešte automaticky neznamená rovnakú daň, keďže jednotlivci (daňovníci) s rôznou výškou príjmov neplatia rovnakú výšku dane – napríklad príjmy fyzických osôb sú v zmysle § 11 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov nezdaňované a teda hodnota ich dane bude nulová a zároveň absolútna hodnota dane sa bude s rastúcim príjmom zvyšovať.

³² V uvedenom kontexte sa niektorí odborníci (ako napr. KOLLÁROVÁ, Z. Daňová politika vlády: Jeden krok vpred a dva kroky vzad. In: *Trend, News and Media Holding* [cit. 25. 10. 2016]. Dostupné z: <https://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2016/cislo-42/danova-politika-vlady.html>) zhodujú v názore, že podnikateľskému prostrediu na Slovensku by viac ako zníženie korporátnej dane o 1 % pomohlo, keby sa zo zákona o dani z príjmov odstránili nejasnosti a ustanovenia, ktoré sú právne nepreskúmateľné a v praxi neaplikovateľné. Príklad: Právnická osoba, ktorá zaplatila v roku 2016 daň z príjmov vo výške 6 000 €, v roku 2017 by z rovnakého základu dane zaplatila o sumu 272,73 eura menej, pričom ale toto zníženie nekompenzuje nepriame zvýšenie daňového zaťaženia právnických osôb, ku ktorému postupne dochádzalo v rokoch 2014–2016 zavádzaním rôznymi položiek (v zdaňovacom období roku 2015 pribudlo v daňovom systéme 32 položiek) zvyšujúcich základ dane z príjmov.

3 ZÁVER

Význam pochopenia podstaty a reálneho fungovania daňového systému (aj verejných financií³³) občanmi (voličmi) je dôležitým predpokladom k jeho racionalizácii a efektívnemu fungovaniu. Pozitívne vnímanie daňového systému predpokladá predovšetkým, aby verejnosť (predovšetkým daňovníci) bola pevne presvedčená o dôležitosti vecí, ktoré tento systém vykonáva, resp. zabezpečuje.

Neodborné a často aj antagonistické rozhodnutia politikov a predstaviteľov štátu³⁴ spôsobujú neustále komplikovanie ekonomickej reality, čo je príčinou, prečo sa úsilie ekonómov, ktorí sa snažia vnášať do hospodárskeho systému určitý poriadok, nestretáva vždy so žiaducim účinkom³⁵ a úspechom. Daňová politika, ktorá priamo ovplyvňuje (kreuje) daňovú kultúru je ovplyvňovaná nielen záujmami vlády a konkrétnymi úrovňami správy dane (v SR daňové i colné orgány spojené do Finančnej správy SR od 1. 1. 2012 a komunálne orgány). Slovensko má zatiaľ, v porovnaní so staršími trhovými ekonomikami a vyspelejšími demokratickými krajinami sveta, len rozpačité skúsenosti s projekciou novodobej daňovej kultúry a to ako z pozície tvorcov a správcov daňového systému, tak aj z pozície daňovníkov. Proces stotožnenia sa s uvedomelým platením daní, môže narušiť akýkoľvek negatívny signál v spojení s využitím daňových príjmov. Daňovník, aby uveril zmysluplnosti

³³ Napríklad prerozdeľovanie v ekonomike (vyjadrené ako pomer verejných financií k hrubému domácejmu produktu – čím nižšia hodnota sa vyказuje, tým sa ekonomika považuje za liberálnejšiu, hodnoty okolo 50%, naznačujú rastúci vplyv regulácie). Príklad: podiel výdavkov verejnej správy v rámci EÚ-28 v roku 2016 bol 45,1 % (odmeny zamestnancov predstavovali 21,6 %; medzispotreba predstavovala 12,7 % celkových výdavkov v EÚ-28). Zdroj: *Eurostat* [online]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics/sk

³⁴ Ako uvádza vo svojom príspevku BONK, F. „objektívne bola nepriečnosť harmonizačných iniciatív demonštrovaná odmietavým postojom štátov strednej a východnej Európy a to napríklad ke prvému návrhu smernice o spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb“. Cit. BONK, F. Smernica proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam a nevyhnutnosť jej implementácie. (Krok bližšie k harmonizácii priameho zdaňovania v Európskej únii)? In: *Justičná revue: časopis pre právnú teóriu a prax*, 2017, roč. 69, č. 6–7, s. 868.

³⁵ Základným antagonizmom sa javí časový nesúlad medzi dobou vhodnou a minimálne časovo nutnou na kľúčové systémovo-procesné štrukturálne reformy (dlhšia doba znamenajúca minimálne horizont 5–10 rokov) a štandardom volebného politického cyklu (kratšia doba znamenajúca pôsobenie politika vo vrcholovej funkcii štátu na úrovni člena vlády alebo parlamentu môže byť napríklad iba 4 roky).

platenia daní, nemôže byť konfrontovaný s častými asociálnymi spoločenskými javmi ako sú kriminalita, korupcia, fungovanie nelegálnej ekonomickej činnosti, politizácia riadenia daňovej politiky na úkor stability maximálnej odbornosti a nezávislej profesionalizácie.

Súčasnú nastavenie zdaňovania na Slovensku ešte stále nevedie k jednoznačnému naplneniu odporúčania budovania optimálnych daňových systémov naplňajúcich fundamentálne princípy ako sú: ekonomickej efektívnosti³⁶; spravodlivosti³⁷; administratívna jednoduchosti³⁸; flexibilita³⁹; politická prehľadnosť⁴⁰.

Literature

- BÁRÁNY, E. *Moc a právo*. Bratislava: VEDA, 1997, 246 s. ISBN 8022404829.
- BONK, F. Smernica proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam a nevyhnutnosť jej implementácie (Krok bližšie k harmonizácii priameho zdaňovania v Európskej únii)? In: *Justičná revue: časopis pre právnu teóriu a prax*, 2017, roč. 69, č. 6–7, s. 868–880. ISSN 1335-6461.
- ČERVENÁ, K. Daňová politika verzus ekonómia – vybrané aspekty. In: *Vybrané otázky daňovej politiky EÚ a jej členských štátov*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2013, s. 49–66. ISBN 978-80-7097-972-3.
- ČERVENÁ, K. a J. ČIPKÁR. Etické a ekonomicke aspekty hospodárskej politiky s akcentom na zdaňovanie v modernej dobe. In: *Dny práva 2016 – časť III: Karel Engliš – zdroj inspirácie pro rozvoj práva i národního hospodářství*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 38–50. ISBN 9788021085541.
- ČIPKÁR, J. Niektoré sociokultúrne determinanty formovania európskeho práva. In: *Právo a európsky integračný proces*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 29–44. ISBN 978-80-7097-778-1.
- FROM, J. *Cultural Studies and Cultural Value*. Oxford, 1995, 190 s. ISBN-13 978-0198711285.

³⁶ Dane majú vplyv na správanie sa spotrebiteľov a preto by daňový systém nemal spôsobovať veľké rozdiely v cenách a úžitku z rôznych druhov činností.

³⁷ Spotreba tvorí základ pre určenie výšky daní a príjmy sa rovnajú súčtu spotreby a úspor.

³⁸ Daňový systém má byť prehľadný, aby sa dal nekomplikovane, nebyrokraticky a jednoznačne uplatňovať.

³⁹ Daňový systém by mal pružne reagovať na zmeny v ekonomike (v zmysle ekonomickeho vývoja).

⁴⁰ Poskytnúť pravdivé informácie o stave a pláne o tom koľko, kde, načo (účel), pre koho daňovníci prispievajú svojimi daňami.

- HAYEK, F. A. *Law, Legislation and Liberty*. London: Routledge Kegan Paul Ltd., 1973. Preklad Ježek, T. Praha: PROSTOR, s. r. o., 2011, s. 422–423. ISBN 978-80-7260 253-7.
- KOLLÁROVÁ, Z. Daňová politika vlády: Jeden krok vpred a dva kroky vzad. In: *Trend, News and Media Holding* [online]. [cit. 25. 10. 2016]. Dostupné z: <https://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2016/cislo-42/danova-politika-vlady.html>
- MEDVEĎ, J. a kol. *Daňová teória a daňový systém*. Bratislava: Sprint dva, 2009, 288 s. EAN 9788089393091.
- OLEXOVÁ, C. a J. GAJDOŠ. Daň z pridanej hodnoty a Lafferova krivka. In: *Slovensko-české dni daňového práva: daňové úniky a vyhybanie sa daňovým povinnostiam*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 265–275. ISBN 978-80-8152-584-1.
- ROMÁNOVÁ, A. Aktuálne predstavy a snahy EÚ v oblasti daňovej normotvorby. In: *Právo, obchod, ekonomika II*. Praha: Leges, 2012, s. 522–533. ISBN 9788087576335.
- ROMÁNOVÁ, A. Daňová politika ako regulačný mechanizmus štátu vplyvajúci na podnikateľské prostredie. In: *Právo – obchod – ekonomika*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, s. 437–451. ISBN 9788070979037.
- SIVÁK, R. a kol. *Verejné financie*. Bratislava: Wolters Kluwer (Iura Edition), 2007, 311 s. ISBN 8080780944.
- SME EKONOMIKA* [online]. [cit. 23. 4. 2018]. Dostupné z: <https://ekonomika.sme.sk/c/20810252/deficit-verejnych-financii-a-verejny-dlh-krajin-unie-vlani-klesol.html>
- WILLIAMS, R. *The Long Revolution*. The first published London, 1961, reprinted 2011, s. 422. ISBN 978-1-908069-71-9.
- Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

Contact – e-mail

karolina.cervena@upjs.sk; karin.cakoci@upjs.sk

Daňová optimalizace prostřednictvím fondu pro kvalifikované investory

Pavel Datinský

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek provádí stručnou analýzu modelů podnikání v ČR a související daňové zatížení a míru podnikatelského rizika podnikajících fyzických osob, které podnikají buďto jako osoby samostatně výdělečně činné, anebo prostřednictvím obchodní korporace. Následně jsou prezentovány základní prostředky daňové optimalizace a představení možnosti optimalizace s využitím základního investičního fondu, ve smyslu ust. § 17b zákona o dani z příjmu. Příspěvek popisuje pravděpodobné důvody právní úpravy výhodné daňové sazby pro tyto druhy fondů, způsoby, kterými jsou tyto úlevy zneužívány podnikateli a závěrem navrhuje variantu *de lege ferenda*, kterou takovému zneužívání zamezit.

Keywords in original language

Podnikatel; daně; daňová optimalizace; investiční fond; fond kvalifikovaných investorů.

Abstract

The article is briefly analysing variety of running a business in Czech republic and related tax burden and risks of entrepreneurs, who runs a business as a sole traders or through some kind of business company. There is a presentation of basic instruments of tax avoidance for every kind or form of an entrepreneur and special presentation of tax avoidance with use of investment funds, in sense of the § 17b czech Income-tax act. The article describing likely reasons for legal advantage regulation of standard investment funds, ways, how the advantages are abused towards entrepreneurs and inventing the “*de lege ferenda*” way, how to stop abusing of that kind of advantages for funds in the end.

Keywords

Entrepreneur; Taxes; Tax Avoidance; Investment Fund; Qualified Investors Fund.

1 ÚVOD

Právní řád České republiky umožňuje několik režimů, ve kterých podnikatel může podnikat a dle zvoleného režimu je poté podroben odpovídající daňové povinnosti a s tím též související míře podnikatelského rizika.

Základním modelem podnikání je podnikání fyzických osob, kdy fyzická osoba získá živnostenské oprávnění k předmětu podnikání, které si předem zvolí, zaplatí správní poplatek živnostenskému úřadu a ode dne zápisu do živnostenského rejstříku smí podnikat, tedy vyvíjet na vlastní účet a odpovědnost samostatnou, soustavnou činnost, za účelem dosažení zisku. Takový podnikatel poté za své podnikatelské závazky ručí případným věřitelům celým svým majetkem, a to bez ohledu, zda jej nabyt v souvislosti s podnikáním či nikoli. Daňové zatížení příjmů tohoto podnikajícího člověka poté představuje standardní daň ve výši 15 % z příjmů, ponížených o výdaje, účelně vynaložené na podnikání, tedy z tzv. základu daně.

Druhým modelem podnikání je, když osoba fyzická jako nástroj k dosažení zisku použije osobu právnickou, tedy nehmotnou entitu, kterou fyzická osoba – člověk – založí za předem určeným, převážně podnikatelským účelem a tato právnická osoba poté přebírá do značné míry podnikatelské riziko za jejího zakladatele. K založení právnické osoby je třeba zakladatelského právního jednání, kterým zakladatel stanoví právní formu, základní rámec fungování, vnitřní organizaci a výši základního kapitálu dané PO a poté též zajištění příslušného živnostenského, případně obdobného oprávnění k výkonu samostatné výdělečné činnosti. Právnická osoba poté odpovídá za své závazky svým majetkem v plné výši, nicméně v situaci, kdy není schopna svým závazkům dostát, odpovídá za její závazky její zakladatel pouze do výše nesplaceného základního kapitálu, tedy ve velké míře případů neodpovídá vůbec, neb celý základní kapitál splatil. V tomto modelu podnikání tak FO odpovídá za neúspěch v podnikání ve významně nižší míře, avšak naopak je zatížena významně vyšší daňovou zátěží. Právnická osoba

je zdaněna daní z příjmu ve výši 19 % z daňového základu a pokud se její zakladatel hodlá podílet na zisku, tedy zisk fakticky převést do svého vlastnictví, je povinen tento zisk zdanit znovu 15 % ze základu daně, v tomto případě ale ze základu daně oné FO zakladatele, nikoli PO.

Přestože je první model podnikání značně jednodušším a obecně rozšířenějším¹, tak pravděpodobně právě pro omezenou míru odpovědnosti za závazky z podnikání je v ČR využíváno k podnikání stále častěji i osob právnických². Tato motivace se jeví jako poměrně legitimní a v počátcích podnikání logická, neboť přes vyšší daňovou zátěž je tak FO chráněna před nepříznivými dopady podnikatelského neúspěchu a případného úpadku korporace, který bude mít dopad zejména na samotnou korporaci, nikoli jejího zakladatele. V okamžiku, kdy se korporace na trhu kladným způsobem etabloje a překročí počáteční, rizikové fáze podnikání a dosáhne vyššího zisku, pocítí zakladatel korporace vyšší daňové zatížení a zcela logicky začne hledat cesty, kterými toto zatížení sníží, neboli daňově optimalizovat.

2 DAŇOVÁ OPTIMALIZACE

Pojem daňová optimalizace není pojmem zákonným, nicméně napříč odbornou veřejností panuje relativní shoda na jeho významu, který bývá synonymem pro proces využití legálních prostředků ke snížení daně³. Tato práce se zabývá daní z příjmu, proto se zde budu zabývat toliko daňovou optimalizací ve vztahu k dani z příjmu. U PO i FO existuje několik daňových institutů, vedoucích k daňové optimalizaci, které se z logiky daňového řádu dají rozčlenit na (i) položky, snižující základ daně, ze kterého se daň následně počítá a (ii) položky, snižující již výslednou vypočtenou daň, tedy slevy na samotné dani⁴.

1 Ke dni 31. 12. 2017 bylo v ČR evidováno 2 854 598 živnostenských oprávnění pro osoby fyzické a pouze 806 046 oprávnění pro osoby právnické.

2 Od roku 2008 počet PO s platným živnostenským oprávněním kontinuálně roste.

3 Viz např. BALCO, Tomáš. *Otázky meze přípustnosti daňové optimalizace*. In: ZOUFALÝ, Vladimír (ed.). *XXI. Karlovarské právnícké dny 2013*. Praha: Leges, 2013, s. 433.

4 Osvobozené příjmy zde záměrně neuvádím, neboť je již automaticky nezařazují do standardních příjmů.

Zcela specifickou metodou daňové optimalizace je poté změna způsobu podnikání s využitím tzv. fondu kolektivního investování, ve kterém podnikatel nakumuluje svůj majetek, spolu s několika dalšími osobami a majetek v tomto fondu poté investuje předem dohodnutým způsobem k dalšímu podnikání, viz níže.

Logicky prvním krokem k daňové optimalizaci je minimalizace daňového základu, tedy částky, ze které se následně daň vypočítá její příslušnou sazbou. Minimalizace základu lze dosáhnout maximalizací výdajů, prokazatelně vynaložených na dosažení, zajištění a udržení příjmů, ve smyslu ust. § 24 a násl. zákona č. 586/1992 Sb., případně využitím některého z výdajových paušálů, nejsou-li skutečné příjmy dostačující, nicméně v případě větších podnikatelů, kteří dosahují vysokých příjmů, paradoxně není snadné vynaložit dostatek výdajů k tomu, aby si daňový základ ponížili dostačujícím způsobem a neodváděli tak na dani z příjmu vysoké částky.

Druhou metodou optimalizace, využívanou v kombinaci s předchozí, je poté využití jednotlivých slev na dani z příjmu, taxativně stanovených v ust. § 35 a násl. zákona č. 586/1992 Sb., které umožňují celkovou daň z příjmu ponížít o hodnotu příslušné slevy.

3 FONDY KOLEKTIVNÍHO INVESTOVÁNÍ

Velmi specifickým způsobem daňové optimalizace je podnikání s využitím fondu kolektivního investování. Takový způsob podnikání má svá specifika a je poměrně složitý k administraci a ve svém počátku značně nákladný, nicméně umožňuje podnikateli FO, který se v tomto způsobu podnikání staví též do role investora⁵, využít sníženou sazbu daně z příjmu, která v jistých případech může dosáhnout toliko výše 5 % a to zcela legálním způsobem, naplní-li investiční fond definici základního investičního fondu, uvedenou v ust. § 17b zákona o dani z příjmu.

Takové fondy jsou významným makroekonomickým činitelem, neboť zajišťují přesun velkého množství kapitálu napříč segmenty kapitálového trhu od segmentů přebytkových k těm nedostatkovým a současně působí jako nástroj tvorby finančních rezerv investorů, zejména FO, čímž roste zájem

⁵ Ve smyslu zákazníka takové osoby, která poskytuje investorovi investiční službu, dle ust. § 4 zákona č. 256/2004 Sb.

zákonodárce na stimulaci a podpoře tohoto institutu, která je příčinou snížené sazby daně z příjmu těchto subjektů, která v minulosti dosahovala, po vzoru Lucemburských fondů, dokonce nulové hodnoty (!). Toto zvýhodnění však v minulosti i dnes bývá zneužíváno ve prospěch jednotlivců, viz dále.

Podstatou fungování fondů kolektivního investování je nashromáždění majetku osob, investorů, a cílené, předem naplánované zhodnocování tohoto majetku obhospodařovatelem fondu. Tento majetek je fakticky nakumulován buď v (i) samotném fondu, což je specifická entita bez právní subjektivity, vyžadující koexistenci jejího správce (obhospodařovatele), anebo (ii) v základním kapitálu akciové společnosti s proměnným základním kapitálem, tzv. SICAV společnosti⁶, která tento majetek spravuje sama, bez využití externího správce. Práva investora k majetku ve fondu jsou inkorporována v podílových listech příslušného fondu, což jsou cenné papíry, představující právo investora požadovat po obhospodařovateli fondu výplatu jeho vkladu, včetně jeho případného zhodnocení, případně v tzv. investiční akci, což je specifický druh akcie SICAV společnosti, se kterým je spojeno (i) právo na zisku společnosti a (ii) právo na odprodání akcie přímo SICAV společnosti, která je povinna akcii od investora odkoupit za její aktuální hodnotu, oceněnou dle metodiky statutu.

Takové fondy jsou poté určeny buď široké veřejnosti, tedy veřejně obchodovány na regulovaném trhu, kde podílové listy, představující podíl na majetku fondu, může zakoupit prakticky každý anebo jsou určeny pouze omezenému okruhu soukromých investorů. První varianta fondů může být poté určena buď nejširší veřejnosti, tedy standardním spotřebitelům a obdobným investorům varianta druhá je určena spíše pro zkušené, často korporátní a velké investory, kteří dokáží kvalifikovaně posoudit rizika, s investicí do daného fondu spojená.

Jedná-li se o fond, určený nejširší veřejnosti, musí jeho obhospodařovatel dodržovat striktní pravidla, týkající se způsobu správy majetku ve fondu, přípustných limitů skladby majetku fondu, obezřetnostech pravidel investování a dalšího, což obhospodařovatele dosti omezuje ve způsobu zhodnocování

⁶ Z francouzského „Societe d’Investissement A Capital Variable“ – investiční společnost s variabilním základním kapitálem.

majetku ve fondu umístěného⁷. V případě fondu pro investora kvalifikovaného však jsou tato pravidla výrazně spořehší, resp. prakticky neexistují a obhospodařovatel takového fondu poté smí investovat do všech druhů komodit, cenných papírů, nemovitostí, podílů v korporacích, pohledávek a dalšího, pouze s omezením využití pákového efektu, viz ust. § 94 Nařízení vlády č. 243/2013 Sb. Tento příspěvek pojednává právě o druhém typu fondů, tedy fondu pro kvalifikované investory, neboť právě tento typ umožňuje svojí podstatou účast jen několika málo investorů a současně široké možnosti při správě majetku těchto investorů.

Investoři takového fondu poté neručí za závazky fondu a jediným rizikem je špatné investiční rozhodnutí správce fondu (případně statutára SICAV společnosti) a ztráta investovaných prostředků, které do fondu vložili. Vklad v tomto fondu bývá zpravidla dosti vysoký, nicméně riziko investora se vztahuje pouze toliko na daný vklad, nikoli na jeho ostatní, soukromý majetek.

Příjmy fondu jsou poté zdaněny onou sníženou 5% sazbou daně a v případě, kdy chce investor z fondu nějaké příjmy převést do svého výlučného, soukromého vlastnictví, tak po uplynutí zákonné doby tento příjem už dále nijak nedaní a veškeré příjmy, které prostřednictvím fondu získal, zdaní pouze na úrovni tohoto fondu 5% sazbou.

4 OPTIMALIZACE PROSTŘEDNICTVÍM FONDŮ KOLEKTIVNÍHO INVESTOVÁNÍ

Fond vzniká dohodou zakladatelů a obhospodařovatele na obsahu statutu fondu, což je základní dokument, který určuje pravidla, dle kterých bude fond obhospodařován. Do 12 měsíců od založení fondu musí kapitál tohoto fondu, tedy objem majetku, který tento fond spravuje, dosáhnout alespoň částky 1 250 000 EUR. Aby takový fond poté spadal do vymezení základního investičního fondu, ve smyslu ust. § 17b, odst. 1, písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., a vztahovala se na něj výhodná sazba daně, musí spravovat majetek více kvalifikovaných investorů, což představuje alespoň 2 investory⁸.

⁷ Viz nařízení vlády č. 243/2013 Sb., o investování investičních fondů a o technikách k jejich obhospodařování.

⁸ Důvodová zpráva k ust. § 95 zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech.

Do fondu pro kvalifikované investory poté smí investovat toliko tzv. kvalifikovaní investoři, jejichž taxativní výčet obsahuje § 272 zákona č. 240/2013 Sb., a pro účely tohoto článku z okruhu kvalifikovaných investorů vyberu fyzické osoby, které prohlásí, že jsou si vědomy rizik, souvisejících s investováním do daného fondu a které do tohoto fondu vloží majetek v hodnotě alespoň 125 000 EUR.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že postačí, aby se alespoň 2 fyzické osoby, které každá zvláště disponují majetkem ve výši alespoň 125 000 EUR, shodly na tom, jakým způsobem tento majetek investují, uzavřeli smlouvu s obhospodařovatelem o správě jejich fondu, vytvořili příhodný statut fondu a tento poté zapsali do registru ČNB, ve smyslu ust. § 597 zákona č. 240/2013 Sb. Následně tento fond (v souladu se statutem) může investovat do všech komodit, nakupovat a pronajímat nemovitosti, pohledávky, podíly v korporacích a následné zisky danit výhodnou 5 % sazbou. V reálné praxi dochází i k situacím, kdy např. majitel nájemního domu tento dům odprodá, případně vloží jako vklad do fondu, do nějž sám investuje, tento dům je nadále pronajímán zcela totožným způsobem jako před převodem do fondu, nicméně výnosy již podléhají jiné daňové sazbě. Obdobným způsobem může též např. zakladatel korporace převést svůj podíl v korporaci do fondu a vyplácet si prostřednictvím fondu zisky, které zdaní pouze 5% namísto 15%⁹, častým jevem je i převod např. patentových a obdobných průmyslových práv a práv duševního vlastnictví, která generují pravidelné zisky, případně též prostý převod peněz, za které fond investuje.

Pokud investor vloží své prostředky do fondu na delší časový horizont a nemá potřebu zisky převádět do svého soukromého vlastnictví po dobu alespoň 3 let, splní tak daňový test, stanovený v ust. § 4, odst. 1, písm. x zákona č. 586/1992 Sb. a příjem z prodeje podílového listu (převod zisků z fondu do svého soukromého vlastnictví) dále nedaní vůbec. Negativním důsledkem pro státní rozpočet je poté roční ztráta na dani z příjmů právnických

⁹ Zde je nutné zmínit, že příjem korporace je stále zdaněn 19 % sazbou a ve chvíli, kdy je zisk korporace převáděn do fondu, je tento příjem daněn dalšími 5 % na úrovni fondu. Při výplatě podílu z fondu podílníkovi se však již tento příjem dále nedaní, po splnění daňového testu. Výsledná daň pro zakladatele korporace je poté 24 %, namísto 34 % v případě nevyužití fondu.

osob ve výši téměř 600 000 000 Kč¹⁰ a dosud blíže nespecifikovaná ztráta na dani z příjmu osob fyzických, které tyto zisky z fondu poté nedaní vůbec (po splnění 3 letého daňového testu).

Uvedený postup je zcela logicky velmi zajímavý pro bonitní podnikatele a vede tak často k obcházení smyslu ust. 17 b zákona o dani z příjmu, který má zvýhodňovat standardní investory, často ve formě spotřebitelů, ale i korporací, kteří své volné prostředky dále poskytují finančnímu trhu za účelem skutečné investice, tedy přenechání za účelem budoucího, nejistého zisku. Tomuto obcházení účelu zákona koresponduje i vývoj definice základního investičního fondu, dle zmíněného ust. § 17b, která se od r. 2015, kdy byl poprvé explicitně definován v zákoně o dani z příjmu, změnila již 3 krát a současně též několikrát změny ust. § 21, stanovující výši sazby daně pro základní investiční fondy, kdy se sazba daně z příjmu takového fondu vyvíjela od 5 % přes 0 % po vzoru Lucemburska až opět k 5%, které platí pro základní investiční fondy dodnes. K poslední změně zdanění základního investičního fondu změně došlo současnou novelou zákona o dani z příjmu č. 174/2018 Sb., která nabyla účinnosti k 1. 1. 2019. Tato novela blíže upravuje výjimku pro sníženou sazbu daně pro fondy, jehož akcie jsou obchodovány na evropském regulovaném trhu, které nově nesmí mít podílníka či společníka s účastí, přesahující 10% na základním kapitálu fondu a současně fond nesmí podnikat živnostenským způsobem.¹¹

Tato novela tedy znemožnila daňově optimalizovat prostřednictvím akciových společností s proměnným základním kapitálem dle zákona č. 240/2013 Sb., u kterých bylo možno pouze upsat jejich akcie na některé burze, k naplnění podmínky veřejné obchodovatelnosti, nicméně všechny její akcie skupili předem dohodnutí investoři. Novela však nijak neřeší situace, které jsem popsal v tomto článku, tedy optimalizaci prostřednictvím fondu pro kvalifikované investory, obhospodařovaného externím obhospodřovatelem.

Dle mého názoru by skutečně efektivním řešením mohlo být stanovení nižší daňové sazby pro všechny investiční fondy s určením dolní hranice počtu investorů a současně podmínky veřejné obchodovatelnosti a též s omezením

¹⁰ VLKOVÁ Jitka. *Díra v systému za 600 milionů. Investiční fondy umějí výrazně srazit daň* [on-line].

¹¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 174/2018 Sb., kterým se mění zákon o dani z příjmu.

maximální majetkové účasti investora na základním kapitálu fondu, čímž by výhodná daňová sazba dopadala pouze na fondy, které materiálně fungují jako fondy kolektivního investování, tedy shromažďují majetek většího počtu investorů, jsou veřejně obchodovány a účast ve fondech je umožněna širokému spektru investorů a žádný z těchto investorů nemá převažující vliv ve fondu, má-li tento fond právní osobnost

5 ZÁVĚR

Podnikání prostřednictvím právnických osob je čím dál více rozšířeným modelem podnikání, který chrání fyzické osoby, zakladatele těchto korporací, před podnikatelským rizikem a omezuje jejich ručení za závazky korporace. Tento model je ovšem významně daňově zatížen a zakladatel korporace je nucen odvést daň z příjmu v celkové výši až 34% z daňového základu. Za účelem minimalizace daňové povinnosti tyto osoby využívají nástroje, umožňující snížit celkovou daň legálními způsoby, mezi které se řadí (i) maximalizace výdajů na podnikání, (ii) využití výdajových paušálů, (iii) odečitatelné položky, (iv) slevy na dani a pro jistý sektor podnikatelů i (v) investování do fondu kolektivního investování. Takové investování však ve svojí materiální podstatě může představovat specifický model podnikání s využitím služeb obhospodařovatele, který majetek takových investorů/podnikatelů obhospodařuje/investuje předem dohodnutým způsobem a zisky takto získané investoři poté zdaní toliko 5% sazbou daně. Tento model je sice významně složitějším a nákladnějším oproti běžnému podnikání prostřednictvím korporace, nicméně u bonitních podnikatelů čím dál více využívaný, což vedlo zákonodárce k mnohým snahám o omezení využívání této možnosti. Ideální výsledek, v podobě podpory skutečně investičních fondů pro širokou veřejnost, však dle mého názoru nebyl dosažen ani poslední novelizací zákona č. 586/1992 Sb., která nabude účinnosti k 1. 1. 2019, a k zabránění podnikatelům ve využívání této velmi výhodné metody daňové optimalizace je třeba zvolit jiná pravidla pro vymezení základního investičního fondu, ve smyslu ust. § 17b zákona č. 586/1992 Sb., která by zohlednila zejména počet investorů, takový fond využívajících, určila maximální podíl jednotlivých investorů na základním kapitálu základního investičního fondu

a umožnila výhodnou sazbu daně pouze fondům, které jsou veřejně obchodovány a nabízeny na regulovaných trzích.

Literature

Zákon č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů.

Nariadení vlády č. 243/2013 Sb., o investování investičních fondů a o technikách k jejich obhospodařování, ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva k ust. § 95 zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech.

Důvodová zpráva k zákonu č. 174/2018 Sb., kterým se mění zákon o dani z příjmu.

BALCO, Tomáš. Otázky meze přípustnosti daňové optimalizace. In: ZOUFALÝ, Vladimír (ed.). *XXI. Karlovarské právnícké dny 2013*. Praha: Leges, 2013, s. 433. ISBN 978-80-87576-56-4.

VLKOVÁ, Jitka. Díra v systému za 600 milionů. Investiční fondy umějí výrazně srazit daň. *Idnes.cz* [online]. MAFRA, a. s., publikováno 10. 1. 2018 [cit. 11. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/investicni-fondy-danove-vyhody-senatni-navrh-dane-senat.A180109_203622_ekonomika_dtt#main

Contact – e-mail

378759@mail.muni.cz

Kryptoměny a investiční nástroje: mají něco společného?

Martin Hobza

Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Česká republika

Abstract in original language

Fenomén ICO a dynamické rozšíření kryptoměn představuje výzvu pro ekonomii, právní teorii i praxi, finanční právo nevyjímaje. Příspěvek se věnuje analýze, zda vůbec, případně do jaké míry lze hledat průsečíky mezi ICO a kryptoměnami na straně jedné a unijní a národní regulací finančního trhu na straně druhé, a jaké z toho mohou plynout důsledky. Stěžejním bodem v této diskuzi je přitom posouzení relevance „tradičního“ institutu investičních nástrojů ve vztahu ke kryptoměnám, včetně hledání odpovědi na kontroverzní otázku: nemohou být kryptoměny za určitých okolností samy investičním nástrojem?

Keywords in original language

ICO; tokeny; investiční nástroje; MiFID II.

Abstract

The ICO phenomenon and the dynamic expansion of cryptocurrencies represent a challenge for economics, jurisprudence and legal practice, including financial law. The paper deals with the analysis of whether, and to what extent, the intersections between ICO and cryptocurrencies and EU and national financial market regulation can be sought and what consequences arise. The key point in this discussion is the assessment of the relevance of the “traditional” institute of financial instruments in relation to cryptocurrencies, including the controversial question: can the cryptocurrencies under certain circumstances present a financial instrument?

Keywords

ICO; Tokens; Financial Instruments; MiFID II.

1 ÚVOD¹

Fenomén tzv. *Initial Coin Offering* (ICO) a dynamické rozšíření kryptoměn představuje výzvu pro ekonomii, právní teorii i praxi, finanční právo nevyjímaje. Jednou z významných otázek přitom je, zda vůbec, případně do jaké míry lze hledat průsečíky mezi kryptoměnami obecně a procesem ICO zvláště na straně jedné a unijní a národní regulací finančního trhu na straně druhé, a jaké z toho mohou plynout důsledky. Stěžejním bodem v této diskuzi, ztížené téměř úplnou absencí unijní i národní regulace cílící specificky na kryptoměny, je přitom posouzení relevance „tradičního“ institutu investičních nástrojů ve vztahu ke kryptoměnám, včetně hledání odpovědi na kontroverzní otázku: nemohou být kryptoměny, respektive přesněji tokeny vydávané v rámci ICO, za určitých okolností samy investičním nástrojem, konkrétně pak investičním cenným papírem *de lege lata*?

2 ICO A TOKENY

ICO lze zjednodušeně charakterizovat jako proces získávání prostředků (typicky ve formě kryptoměn) od investorů prostřednictvím tzv. tokenů. Tokeny jsou jednotky založené na technologii blockchain, vydávané v rámci předmětného ICO. Samotný proces i jeho označení připomíná do určité míry IPO (Initial Public Offering), tedy (primární) veřejnou nabídku cenných papírů. Základním rozdílem je, že zatímco IPO se vztahuje k akciím jako investičním cenným papírům, v rámci ICO emitent vydává tokeny a následně je převádí zájemcům v pozici investorů, a to zpravidla výměnou za zavedené kryptoměny.²

V rámci ICO emitent vyhotovuje, případně nechává vyhotovit tzv. *white paper* jako základní informační dokument vymezující povahu záměru nebo

¹ Tento text byl zpracován s finanční podporou a v rámci projektu „Europeanization as a determiner of legal regulation of financial services and taxation“, PRIMUS HUM/17, realizovaného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v letech 2018 a 2019. Text částečně vychází z článku „ICO a tokeny optikou práva kapitálového trhu: mohou být tokeny investičními cennými papíry?“², který bude autorem publikován v roce 2019 v časopisu *Bulletin advokacie*.

² Srov. ESMA alerts investors to the high risks of Initial Coin Offerings (ICOs). *ESMA* [online]. 2017, s. 2 [cit. 09. 01. 2019]. Dostupné z: <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-highlights-ico-risks-investors-and-firms>

projektu, ke kterému se ICO vztahuje. Součástí white paper obvykle bývá také popis práv spojených s emitovanými tokeny, nebo požadavky na vydání a použití tokenů. Svoji faktickou povahou (nikoli právní) tedy jde o dokument připomínající emisní podmínky, které vymezují práva a povinnosti emitenta a vlastníků dluhopisů, stejně jako bližší informace o emisi.³ Je třeba zdůraznit, že obsah ani forma white papers nejsou právem jakkoli upraveny, a logicky se tak, mnohdy i výrazně, liší v závislosti na emitentovi.

3 KATEGORIE TOKENŮ

Tokeny v praxi tvoří pestrou skupinu hodnot. Liší se, v závislosti na potřebách emitenta a záměru, kterého se ICO týká, například ekonomickým účelem, souvisejícími právy investora nebo převoditelností, případně způsobilostí být obchodovány na příslušné tržní platformě. Jakkoliv v Evropské unii ani České republice není prozatím ukotvena žádná právně závazná kategorizace tokenů, v praxi nejpoužívanější a pro účely tohoto článku relevantní je kategorizace tokenů podle jejich ekonomické podstaty.⁴ Kategorizace to však není absolutní, jednotlivé takto určené a níže vymezené kategorie jsou vzájemně prostupné. V důsledku právě uvedeného mohou existovat a v praxi existují tokeny hybridní povahy, které sdílí základní znaky více určených kategorií.

První kategorií jsou *payment* nebo *currency* tokeny. Tyto tokeny představují kryptoměny v úzkém slova smyslu, když slouží čistě jako platební prostředek nebo prostředek převodu hodnoty.⁵ Druhou kategorií jsou *utility* tokeny, svojí povahou kryptovouchery, opravňující majitele k čerpání určité služby nebo využívání produktu (obvykle aplikace), vyvíjených emitentem za přispění prostředků získaných v rámci ICO.⁶ Třetí a poslední kategorií

³ Obdobně DĚDIČ, Jan, Jan ŠOVAR a Ondřej MIKULA. Proč podle českého soukromého práva nelze uvažovat o (ICO) tokenech jako o cenných papírech. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C. H. Beck, 2018, č. 15–16, s. 554.

⁴ V detailu srov. vynikající analýzu v článku ZICKGRAF, Peter. Initial Coin Offerings – Ein Fall für das Kapitalmarktrecht? In: *Die Aktiengesellschaft. Zeitschrift für deutsches, europäisches und internationales Aktien-, Unternehmens- und Kapitalmarktrecht*, 2018, č. 9, s. 293–308. ISSN 0002-3752.

⁵ Obdobně DĚDIČ, ŠOVAR, MIKULA, op. cit., s. 554.

⁶ Advice to ESMA. Own Initiative Report on Initial Coin Offerings and Crypto-Assets. *SMSG EMSA* [online]. 2018, s. 11 [cit. 10. 01. 2019]. Dostupné z: <https://www.esma.europa.eu/document/smsg-advice-own-initiative-report-initial-coin-offerings-and-crypto-assets>

jsou *security*, *investment* nebo *asset* tokeny. Tokeny této kategorie představují pohledávku investora za emitentem tokenu peněžitého nebo nepeněžitého charakteru, nebo účast investora na určité entitě nebo projektu.⁷ Tyto tokeny, zahrnující například právo na úrok, právo na podíl na zisku z projektu nebo hlasovací právo jsou svým ekonomickým účelem, souvisejícími právy a způsobem užití obdobné tradičním investičním cenným papírům, jako jsou dluhopisy nebo akcie, případně také derivátům.⁸

Právě s ohledem na některé společné znaky poslední uvedené kategorie tokenů a investičních cenných papírů je třeba prověřit, zda ve skutečnosti takové tokeny nemohou být považovány za investiční cenné papíry *de lege lata*. Významu této otázky odpovídá pozornost, které se, zejména v zahraničí, těší. Nezbytným předpokladem pro zhodnocení možného zařazení asset tokenů jako převoditelných cenných papírů ve smyslu unijního práva,⁹ resp. investičních cenných papírů ve smyslu českého práva¹⁰ je nezbytná, na tomto místě však velmi stručná, analýza těchto dvou pojmů, spolu s obecnějším pojmem investiční nástroj.

4 INVESTIČNÍ NÁSTROJ, PŘEVODITELNÝ/INVESTIČNÍ CENNÝ PAPÍR A JEHO HLAVNÍ ZNAKY

Za investiční nástroj se obecně považuje abstraktní nástroj, ať už věc, nebo smluvní ujednání,¹¹ ztělesňující určitá majetková práva¹² a zprostředkováva-

⁷ DĚDIČ, ŠOVAR, MIKULA, op. cit., s. 554.

⁸ ESMA alerts investors to the high risks of Initial Coin Offerings (ICOs). *ESMA* [online]. 2017, s. 2 [cit. 11. 01. 2019]. Dostupné z: <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-highlights-ico-risks-investors-and-firms>; a FINMA publishes ICO guidelines. *FINMA* [online]. 2018 [cit. 10. 01. 2019]. Dostupné z: <https://www.finma.ch/en/news/2018/02/20180216-mm-ico-wegleitung/>

⁹ Ve smyslu Přílohy I oddílu C bodu 1) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. května 2014 o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU (dále jen „směrnice MiFID II“).

¹⁰ Ve smyslu § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPKT“).

¹¹ HUSTÁK, Zdeněk a Aleš SMUTNÝ. *Investiční služby a nástroje po rekonstrukci*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 107. ISBN 978-80-7400-533-6.

¹² KOHAJDA, Michael a Petr KOTÁB. Finanční trh a jeho instrumenty. In: BAKEŠ, Milan, Marie KARFIKOVÁ, Petr KOTÁB, Hana MARKOVÁ, Radim BOHÁČ, Petr NOVOTNÝ, Michael KOHAJDA a Pavlína VONDRÁČKOVÁ. *Finanční právo*. 6. upravené vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 421. ISBN 978-80-7400-440-7.

jící tok prostředků mezi stranou nabídky a poptávky na finančním trhu¹³ s tím, že o povaze konkrétního nástroje jako investičního nástroje ve smyslu platného práva rozhoduje jeho zařaditelnost do jedné či více MiFID II¹⁴ a odpovídajícími ustanoveními ZPKT¹⁵ vymezených kategorií. Investičním nástrojem je tedy nástroj, který lze zařadit jako investiční cenný papír, cenný papír kolektivního investování, nástroj peněžního trhu, derivát nebo emisní povolenka.¹⁶ Investičním nástrojem není platební nástroj.¹⁷

Investiční cenný papír ve smyslu ZPKT je pak cenný papír obchodovatelný na kapitálovém trhu, zejména některý ze zástupců v ZPKT demonstrativně vypočtených druhů cenných papírů.¹⁸ MiFID II jako evropská předloha definuje pojem převoditelné cenné papíry jako druhy (třídy) cenných papírů, které jsou obchodovatelné na kapitálovém trhu, s výjimkou platebních nástrojů, s tím, že opět připojuje demonstrativní výčet.¹⁹ Z podaného lze dovést níže uvedené definiční znaky převoditelných/investičních cenných papírů (ponecháme-li pro tuto chvíli stranou ne zcela jasný požadavek na znak třídy cenných papírů) a zvážit jejich aplikovatelnost v případě asset tokenů.

Převoditelnost a obchodovatelnost. Jelikož tokeny mohou být a v praxi běžně jsou předmětem organizovaného obchodování na k tomu určených platformách, označovaných obvykle jako kryptoburzy, a zároveň obvykle neexistuje smluvní ujednání vylučující jejich obecnou převoditelnost, znak převoditelnosti a obchodovatelnosti se zdá být naplněn. O omezení, resp. vyloučení převoditelnosti nebo obchodovatelnosti lze uvažovat v případě technických opatření (tzv. *lockup*) vylučujících převoditelnost konkrétního tokenu, a to v závislosti na povaze, době trvání, případně dalších parametrech takového opatření.

¹³ Pro detailní vymezení srov. HUSTÁK, SMUTNÝ, op. cit., s. 107.

¹⁴ Ve smyslu Přílohy I Oddílu C MiFID II.

¹⁵ Jedná se o výčet jednotlivých kategorií investičních nástrojů v § 3 odst. 1 ZPKT.

¹⁶ Srov. § 3 odst. 1 ZPKT.

¹⁷ Jak výslovně plyne z článku 4 odst. 1 bod 44) MiFID II a § 3 odst. 5 ZPKT.

¹⁸ Demonstrativní výčet typických investičních cenných papírů zahrnuje stručně řečeno akcie a jiné účastnické cenné papíry, dluhopisy a obdobné dluhové cenné papíry, depozitní poukázky představují vlastnické právo k výše uvedeným cenným papírům a další cenné papíry, opravňující k nabytí nebo zcizení výše uvedených investičních cenných papírů a cenné papíry charakteru investičních certifikátů. Srov. § 3 odst. 2 ZPKT.

¹⁹ Srov. článek 4 odst. 1 bod 44) MiFID II.

Na kapitálovém trhu. Pojem kapitálový trh není unijním ani českým právem v souvislosti s regulací poskytování investičních služeb vymezen, měl by však být chápán jako místo, resp. zařízení pro střet nabídky a poptávky po cenných papírech.²⁰ Ve smyslu tohoto širokého pojetí jsou tak kapitálovým trhem v první řadě MiFID II a ZPKT vymezené obchodní systémy, stejně jako další zařízení, na kterých dochází ke střetu nabídky a poptávky po cenných papírech. Není důvod, aby takovým zařízením, a tedy součástí kapitálového trhu nebyly také online platformy (kryptoburzy), na kterých dochází k obchodování s tokeny za účelem investice v ekonomickém slova smyslu.

5 MATERIÁLNÍ KRITÉRIUM: POVAHA PRÁV SOUVISEJÍCÍCH S TOKENEM

Za předpokladu předchozího splnění výše uvedených formálních kritérií je třeba uplatnit materiální kritérium, kterým je srovnatelnost práv souvisejících s tokenem s právy souvisejícími s tradičními převoditelnými, resp. investičními cennými papíry bez ohledu na označení tokenu a srovnatelnost hlavního ekonomického účelu, tedy investiční funkce u těchto dvou kategorií nástrojů.²¹ Jinými slovy řečeno, jsou-li s tokenem spojena peněžitá nebo nepeněžitá práva obdobná právům spojeným s dluhopisy nebo akcemi a zároveň převládá-li u tokenu investiční nebo spekulativní účel, bude token materiálně možnou považovat za srovnatelný s investičními cennými papíry. Rozhodnými právy spojenými s tokenem mohou například být právo na předem určený výnos (jako je tomu u dluhopisu), právo na podíl na zisku (jako je tomu u akcií), nebo též hlasovací právo ve vztahu k projektu, k němuž se ICO a vydané tokeny vztahují.²² To platí především v případě asset tokenů, ale i dalších typů tokenů s převažujícím investičním charakterem.²³

²⁰ Your questions on MiFID. *European Commission* [online]. 2008 [cit. 12. 01. 2019]. Question no. 2, č. 115, s. 45. Dostupné z: <https://perma.cc/7UDRWJ59>

²¹ Obdobně HACKER, Philipp a Chris THOMALE. *Crypto-Securities Regulation: ICOs, Token Sales and Cryptocurrencies under EU Financial Law* [online]. 2017, s. 25 [cit. 12. 01. 2019]. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3075820>

²² Toto materiální kritérium, spolu s kritériem převoditelnosti, uplatňuje Securities and Markets Stakeholder Group. Srov. SMSG EMSA, op. cit. s. 14.

²³ Důležitost investičního charakteru tokenu zdůrazňuje jak P. Zicgraf, tak P. Maume a M. Fromberger. Srov. ZICKGRAF, op. cit., s. 304; a MAUME, Philipp a Mathias FROMBERGER. Regulation of Initial Coin Offerings: Reconciling US and EU Securities Laws. *Chicago Journal of International Law, Forthcoming* [online]. 2018, s. 41 [cit. 12. 01. 2019] Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3200037>

6 NEZÁVISLOST NA POJETÍ CENNÉHO PAPIŘU DLE ČESKÉHO SOUKROMÉHO PRÁVA

Posledním, zato však klíčovým prvkem definice převoditelných/investičních cenných papírů, nezbytným k posouzení otázky její aplikovatelnosti na tokeny, je samotný pojem cenný papír. Na první pohled se zdá, že právě tento prvek nejzřetelněji brání klasifikaci tokenů jako této kategorie investičních nástrojů ve smyslu MiFID II a ZPKT, když tokeny zřejmě nemohou být ani cennými papíry, ani zaknihovanými cennými papíry ve smyslu občanského zákoníku.²⁴

Ve skutečnosti je však výklad pojmu převoditelný, resp. investiční cenný papír na chápání určitého nástroje jako cenného papíru nebo zaknihovaného cenného papíru ve smyslu soukromého práva nezávislý. Převoditelný cenný papír je totiž pojmem unijního práva, vymezeným v MiFID II zakotvenými a výše v příspěvku charakterizovanými znaky, přičemž mezi tyto znaky nepatří uznání nástroje za cenný papír národní úpravou toho kterého členského státu. Výklad pojmu převoditelný cenný papír, a následně též výklad transpozičního pojmu investiční cenný papír v souladu s unijní předlohou, se řídí obecnými principy autonomního výkladu, kdy se výklad pojmů provádí pouze v rámci unijního práva a nezávisle na jejich významu v právním řádu členských států. Samotné vymezení pojmu cenný papír unijní právo neobsahuje. Některé směrnice a nařízení v oblasti regulace finančního trhu však s pojmem cenný papír pracují, a to zpravidla odkazem na pojem převoditelný cenný papír ve smyslu MiFID II. Za užití systematického a teleologického výkladu se tedy zdá být na místě vykládat pojem cenný papír jako součást pojmu převoditelný cenný papír ve smyslu směrnice MiFID II, jak je tento pojem vymezen znaky uvedenými výše.

²⁴ Názor, že tokeny nejsou cennými papíry ani zaknihovanými cennými papíry dle občanského zákoníku podporuje dosud publikovaná česká literatura, srov. DĚDIČ, ŠOVAR, MIKULA, op. cit., s. 554–556; a NĚMEC, Libor a Jarmila TORNOVÁ. K právní regulaci kryptoměn, díl I. *Právní rádce*, Praha: Economia, 2018, roč. 26, č. 6, s. 46–47 a zastává jej i autor tohoto příspěvku.

7 ZÁVĚR

Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že přinejmenším některé v rámci ICO vydávané tokeny mohou naplnit znaky investičních cenných papírů ve smyslu ZPKT, bez ohledu na skutečnost, zda současně vyhovují definici cenných papírů nebo zaknihovaných cenných papírů ve smyslu občanského zákoníku. Prosadí-li se uvedený závěr v praxi, může to mít významné právní konsekvence jak pro subjekty, získávající prostřednictvím ICO prostředky k rozvoji svých záměrů, tak ale i pro poskytovatele služeb k tokenům, jako jsou například osoby zprostředkovávající nákup a prodej tokenů, platformy, na kterých se tokeny obchodují, nebo osoby poskytující k tokenům poradenství. Na jmenované subjekty by se tak vztahovala přísná sektorová regulace finančního trhu. Takový stav by byl citelným protikladem současné situace, kdy je na sektor kryptoaktiv jako na celek nahlíženo stále ještě jako na téměř neregulované odvětví hospodářského života. Dopady regulace by pocítili též investoři, kteří nákupem tokenů realizují své investiční nebo spekuláční záměry, a na které by se nově vztahovala úroveň ochrany obvyklá v sektoru finančního trhu.

Literature

- DĚDIČ, Jan, Jan ŠOVAR a Ondřej MIKULA. Proč podle českého soukromého práva nelze uvažovat o (ICO) tokenech jako o cenných papírech. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*, Praha: C. H. Beck, 2018, č. 15–16, s. 554–556. ISSN 1210-6410.
- NĚMEC, Libor a Jarmila TORNOVÁ. K právní regulaci kryptoměn, díl I. *Právní rádce*, Praha: Economia, 2018, roč. 26, č. 6, s. 44–47. ISSN 1210-4817.
- ZICKGRAF, Peter. Initial Coin Offerings—Ein Fall für das Kapitalmarktrecht? In: *Die Aktiengesellschaft. Zeitschrift für deutsches, europäisches und internationales Aktien-, Unternehmens- und Kapitalmarktrecht*, 2018, č. 9, s. 293–308. ISSN 0002-3752.
- HUSTÁK, Zdeněk a Aleš SMUTNÝ. *Investiční služby a nástroje po rekodifikaci*. Praha: C. H. Beck, 2016, 292 s. ISBN 978-80-7400-533-6.

- KOHAJDA, Michael a Petr KOTÁB. Finanční trh a jeho instrumenty. In: BAKEŠ, Milan, Marie KARFÍKOVÁ, Petr KOTÁB, Hana MARKOVÁ, Radim BOHÁČ, Petr NOVOTNÝ, Michael KOHAJDA a Pavlína VONDRÁČKOVÁ. *Finanční právo*. 6. upravené vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 549 s. ISBN 978-80-7400-440-7.
- MAUME, Philipp a Mathias FROMBERGER. Regulation of Initial Coin Offerings: Reconciling US and EU Securities Laws. *Chicago Journal of International Law*, *Forthcoming* [online]. 2018 [cit. 12. 01. 2019] Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3200037>
- ESMA alerts investors to the high risks of Initial Coin Offerings (ICOs). *ESMA* [online]. 2017 [cit. 09. 01. 2019]. Dostupné z: <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-highlights-ico-risks-investors-and-firms>
- Advice to ESMA. Own Initiative Report on Initial Coin Offerings and Crypto-Assets. *SMSG EMSA* [online]. 2018, s. 11 [cit. 10. 01. 2019]. Dostupné z: <https://www.esma.europa.eu/document/smsg-advice-own-initiative-report-initial-coin-offerings-and-crypto-assets>
- FINMA publishes ICO guidelines. *FINMA* [online]. 2018 [cit. 10. 01. 2019]. Dostupné z: <https://www.finma.ch/en/news/2018/02/20180216-mm-ico-wegleitung/>
- Your questions on MiFID. *European Commission* [online]. 2008 [cit. 12. 01. 2019]. Question no. 2, č. 115. Dostupné z: <https://perma.cc/7UDRWJ59>
- HACKER, Philipp a Chris THOMALE. *Crypto-Securities Regulation: ICOs, Token Sales and Cryptocurrencies under EU Financial Law* [online]. 2017 [cit. 12. 01. 2019] Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3075820>

Contact – e-mail

bobza@prf.cuni.cz

Euro z pohľadu práva a ekonómie¹

Ladislav Hrabčák

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

Abstract in original language

Autor sa v príspevku zaoberá menou euro a pohľadom naň zo strany práva, ale i ekonómie, keďže ide o otázku, ktorá je skúmaná z rôznych hľadísk. Poukazuje taktiež na to, že aj keď Slovenská republika a Česká republika tvorili počas dlhého historického vývoja spoločný štát, tak nasledujúci vývoj po ich rozdelení bol odlišný, a to aj po tejto stránke.

Keywords in original language

Euro; Európska únia; Slovenská republika.

Abstract

The author deals with the euro and looks at the issue of the law, but also of economics as it is a question that is explored from a variety of perspectives. He also points out that, even though the Slovak republic and the Czech republic were a common state during the long history of development, the following developments after their division were different, even on this page.

Keywords

Euro; European Union; Slovak Republic.

1 ÚVOD

Európska únia (ďalej aj ako „EÚ“) je rešpektovanou medzinárodnou organizáciou regionálneho charakteru, ktorej základným „stavebným“ prvkom sú samozrejme členské štáty. Tie sa zaviazali koordinovať svoje hospodárske politiky s cieľom podpory hospodárskych záujmov EÚ. Ide tu v podstate

¹ Tentopríspevok vznikol ako čiastkový výstup riešenia projektu VEGA 1/0846/17: „Implementácia iniciatív inštitúcií EÚ v oblasti priamych a nepriamych daní a ich rozpočtovo – právne dopady“.

o prejav toho, že členské štáty sú súčasťou tzv. hospodárskej a menovej únie. Na prehlbenie spolupráce v tejto oblasti sa rozhodlo viacero členských štátov nahradiť svoje národné meny menou euro. To predstavuje jednotnú menu tých členských štátov, ktoré k takémuto rozhodnutiu dospeli. Euro predstavuje veľmi významný krok k uľahčeniu medzinárodného obchodu, keďže rozdielne meny sú jeho „*pomyseľnou*“ prekážkou.²

Euro bolo zavedené ako zúčtovacia jednotka v roku 1999. Postupom času došlo k zvyšovaniu počtu štátov, ktoré začali používať túto menu.³ Čo sa týka súčasného stavu, tak eurozónu tvorí 19 členských štátov EÚ. Zavedenie eura sprevádzali pôvodne tri **očakávania**, a to:

1. zblíženie Európy na ceste ku európskej integrácii,
2. stimulovanie k rýchlejšiemu ekonomickému rastu a
3. zaistenie mieru.⁴

Samozrejme, sú určité členské štáty, ktoré sa zatiaľ nachádzajú mimo eurozóny. Medzi tie patrí susedná Česká republika, Chorvátsko, Bulharsko, Maďarsko, Poľsko, Rumunsko a Švédsko.⁵ Niektoré členské štáty využili tzv. doložku o neúčasti (opt-out). Ide konkrétne o Dánsko a vystupujúce Spojené kráľovstvo. Treba jedným dychom dodať, že aj štáty ako napríklad Česká republika sú povinné skôr alebo neskôr prevziať euro v zmysle Zmlúv, keďže sa na ne vzťahuje dočasná výnimka.⁶

Výnimočným javom nie je ani to, že existujú aj štáty, ktoré síce nie sú súčasťou EÚ, avšak prijali menu euro a zároveň aj môžu vydávať euromince za rešpektovania určitých obmedzení (takýmto štátom je napríklad Vatikán).⁷

² Bližšie PAPOUŠKOVÁ, Z. a kol. *Peníze v právu a ekonomice*. Olomouc: Iuridicum Olomoucnense, o. p. s., 2015, s. 78.

³ V roku 1999 bola eurozóna tvorená 11 z 15 členských štátov. Následne sa tento počet zvyšoval, k čomu prispela aj Slovenská republika, ktorá nahradila slovenskú korunu eustom v roku 2009. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/what-euro-area_sk

⁴ STIGLITZ, E. J. *Euro. Společná měna jako brožba pro budoucnost Evropy*. Praha: Euromedia Group, a. s., 2017, s. 56.

⁵ Švédsko je príkladom toho, že ide o štát, ktorý v čase svojho pristúpenia nespĺňal podmienky na to, aby mohol vstúpiť do eurozóny, ale zaviazal sa k prijatiu eura po tom, čo splní stanovené podmienky.

⁶ Bližšie HELÍSEK, M. a kol. *Euro v ČR z pohledu ekonomů*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2009, s. 19 a nasl.

⁷ Udialo sa tak na základe osobitných dohôd s EÚ s tým, že aj napriek takémuto kroku sa nestali súčasťou eurozóny.

Aj napriek tomu, že euro malo byť akýmsi spojivom, tak čas ukazuje, že štáty skôr rozdeľuje. Nie je to dané tým, že by išlo o zlý projekt, ale tento projekt nie je dokončený tak, aby naplnil to, čo od neho niekdajší európski vizionári očakávali.

2 MENA VS. PENIAZE

Centrálnym pojmom menového práva, ako zložky osobitnej časti finančného práva, je mena. Tento pojem je nielen laickou, ale aj odbornou verejnosťou nesprávne zamieňaný s pojmom peniaze. Ide však o pojmy, ktoré nie sú synonymické a sú medzi nimi rozdiely. Pokiaľ peniaze predstavujú kategóriu ekonomickú, tak mena je kategóriou právnou a vyjadrujúcou konkrétnu formu peňazí.

Mena predstavuje konkrétnu sústavu peňazí zavedenú v určitom štáte a systematicky upravená právnym poriadkom toho štátu.⁸ Samozrejme, v teórii sa vyskytujú aj iné definície meny, no zjednodušene možno povedať, že mena predstavuje národnú (alebo aj medzinárodnú) formu peňazí.⁹

Mena sa zväčša odvádza od authority, ktorou je štát. Sú však aj prípady, kedy tou autoritou bude iný subjekt. Úprava tejto otázky sa tak stáva predmetom úpravy medzinárodného práva. Pre takúto menu sa používa označenie „*nadnárodná*“ a využíva sa v zoskupeniach integrujúcich sa štátov, príp. aj vtedy, ak ide o štáty so slabou ekonomikou na to, aby mohli zaviesť vlastnú menu. Typickým príkladom nadnárodnej meny je aj euro.

3 PRÁVNE ASPEKTY EURA

V ostatnej časti príspevku poukážeme na to, že právna veda a ekonómia síce môžu skúmať ten istý predmet, no napriek tomu sa do popredia budú dávať odlišné aspekty. Inak tomu nie je ani v prípade eura.

Vo vzťahu ku právnym aspektom eura. V tomto smere sa právnická vedecká spisba¹⁰ orientuje na analýzu právnej úpravy tejto problematiky, jej historick-

⁸ BABČÁK, V. *Finančné právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2017, s. 454.

⁹ *Ibid.*, s. 455.

¹⁰ Napr. BABČÁK, V. *Finančné právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2017, s. 457 a nasl.; PAPOUŠKOVÁ, Z. a kol. *Peníze v právu a ekonomice*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2015, s. 78; a iní.

kým vývojom a pod. Euro prešlo (už ako aj bolo vyššie uvedené) dlhším historickým vývojom. Tento vývoj sa dá rozdeliť do **3 etáp**, ktorými sú jednak:

- odbúravanie menových a devízových bariér medzi členskými štátmi,
- vytvorenie Európskeho menového inštitútu a zavedenie jednotnej meny euro, jednotnej menovej politiky a jednotnej centrálnej banky.

Prameňom, na základe ktorého bolo euro zavedené, bola Zmluva o založení Európskeho Spoločenstva.¹¹ Už samotná zmluva zakotvovala **podmienky**, resp. kritéria, ktoré museli členské štáty splniť na to, aby mohli vstúpiť do tretej etapy zavádzania eura. Išlo o nasledovné kritériá:

- inflačné kritérium – zakladalo sa na vysokom stupni cenovej stability, ktorá vychádza z miery inflácie približujúcej sa k miere inflácie najviac troch členských štátov, ktoré v danej oblasti dosahujú najlepšie výsledky,
- kritérium verejných financií – udržanie stability stavu štátnych finančných prostriedkov, ktorý vychádza zo stavu štátneho rozpočtu nevýkazujúceho nadmerný deficit,
- kritérium stability výmenného kurzu – potreba dodržania tzv. fluktučného rozpätia, ktoré je ustanovené mechanizmom výmenných kurzov Európskeho menového systému, minimálne po dobu dvoch rokov, a to bez devalvácie voči mene iného členského štátu,
- kritérium stálosti konvergencie – stálosť konvergencie a účasť členského štátu v mechanizme výmenných kurzov sa odráža v dlhodobých úrovniach úrokovej miery.

Obdobné kritéria v súčasnosti obsahuje aj Zmluva o fungovaní Európskej únie v znení po Lisabonskej zmluve, a to v čl. 140. Stabilita výmenného kurzu sa viaže na jednotnú menu, ktorou je euro. V teórii sa možno postretnúť aj s názormi, že žiadne kritéria potrebné nie sú a poukazuje sa aj na príklad niekdajšej existencie Rakúsko – Uhorska.¹²

Pokiaľ ide o pravidlá na úrovni národnej, tak v podmienkach Slovenskej republiky bol prijatý v súvislosti so zavedením meny euro zákon č. 659/2007 Z. z. o zavedení meny euro v Slovenskej republike a o zmene a doplnení

¹¹ Dnes už je táto zmluva nahradená Zmluvou o fungovaní Európskej únie (bližšie k historickému vývoju európskej integrácie: MAZÁK, J. a M. JÁNOŠIKOVÁ. *Základy práva Európskej Únie*. Bratislava: IURA EDITION, spol., s r. o., 2009, s. 9 a nasl.).

¹² FAJMON, H. a kol. *Euro versus koruna. Dilemata jednotnej meny v dobé dlhovej kríže*. Brno: SABING, spol. s r. o., 2012, s. 240.

niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o zavedení meny euro“).¹³ Špecifikom tohto právneho predpisu bolo, že časť ustanovení nadobudla účinnosť skôr a časť až v neskoršom období. Bolo to dané tým, že v čase prijatia predmetného zákona nebolo ešte isté, či sa Slovenská republika stane členom eurozóny, a preto účinnosť niektorých ustanovení sa viazala až na deň zavedenia eura. Dňom zavedenia eura v našich podmienkach sa stal 1. január roku 2009.

Právne predpisy by nemali byť prijímané bezúčelne a mali by sa nimi sledovať určité ciele. Inak tomu nebolo ani v tomto prípade. Medzi tie základné patrili jednak organizovaný a plynulý postup pri zmenách v dôsledku prechodu na euro, ochrana ekonomických záujmov občanov a spotrebiteľov, zachovanie kontinuity už existujúcich právnych vzťahov a pod.

Tieto ciele sa nakoniec premietajú aj do princípov, ktoré sú fundamentom pre zákon o zavedení meny euro. Tými sú napr. princíp ochrany ekonomických záujmov občanov a spotrebiteľov, princíp cenovej neutrality pri premene a prepočte peňazí, cien, platieb a iných hodnôt zo slovenskej meny na eurá, princíp kontinuity existujúcich právnych vzťahov a iné.¹⁴

4 EKONOMICKÉ ASPEKTY EURA

Ekonomické hľadisko eura je samozrejme odlišné od iných vied. Veľmi zaujímavou je česká ekonomická literatúra, v rámci ktorej sa autori zaoberali hlavne otázkami, ako sú argumenty v prospech a neprospech eura. Súvisí to aj s tým, že Česká republika doposiaľ nezaviedla vo svojich podmienkach euro (viď vyššie) a Slovensko, ako susedná krajina je preň akýmsi etalónom pri posudzovaní toho, či išlo o správny krok.

Prijatie eura ako spoločnej meny sprevádzajú nielen výhody, ktoré euro nepochybne prináša, ale taktiež sú s nim spojené aj nevýhody. V prípade Slovenskej republiky (pred vstupom do eurozóny) bolo viacero indícií, že pozitíva prevýšia negatíva.

¹³ Vedecká obec ho zvykne označovať aj ako tzv. generálny zákon o zavedení eura (pozri napr. BABČÁK, V. *Finančné právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2017, s. 459.).

¹⁴ Blížšie BABČÁK, V. *Finančné právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2017, s. 459.

Rovnako ako aj pri iných štátoch, ktoré zaviedli menu euro, tak aj v Slovenskej republike môžeme výhody eura rozdeliť do dvoch skupín, a síce na priame a nepriame výhody. Týmto spôsobom možno rozdeliť aj nevýhody eura. V ďalšom pokračovaní príspevku preto poukážeme, aké výhody a nevýhody prinieslo euro v našich podmienkach.

5 PŔVODNE OČAKÁVANÉ PRIAME A NEPRIAME VÝHODY A ICH KONFRONTÁCIA S REALITOU

Slovenská republika sa vo všeobecnosti považuje za *tzv. veľmi otvorenú ekonomiku*. To sa prejavuje aj v tom, že podiel zahraničného obchodu na hrubom domácom produkte (ďalej aj ako „HDP“) je jedným z najvyšších v rámci Európskej únie. Obchodnými partnermi sú najmä krajiny Európy.¹⁵

S tým súvisí aj najzreteľnejšia priama výhoda, ktorou je **odstránenie tzv. transakčných nákladov**. Transakčnými nákladmi rozumieme náklady, ktoré je potrebné vynaložiť na výmenu slovenských korún za euro. Odborníci pôsobiaci v štruktúrach Národnej banky Slovenska (ďalej aj ako „NBS“) dospeli vo svojich predbežných analýzach, že by sa mali ušetriť náklady vo výške 0,3 % HDP.

V súvislosti s tým nemožno opomenúť to, že taktiež malo dôjsť zavedením eura k **odstráneniu administratívnych transakčných nákladov**, ktoré majú spätosť s manipuláciou s devízami. Ako príklad takýchto nákladov možno uviesť náklady na správu devíz, účtovanie kurzových ziskov a strát a iné. Očakávané bolo zníženie nákladov o 0,06 % HDP. Celkovo teda by malo dôjsť k ušetreniu až sumy vo výške 0,36 % HDP za rok.

Nemenej významnou výhodou, ktorú malo euro priniesť bola **eliminácia kurzového rizika**, ktorému boli subjekty v Slovenskej republike vystavené. Po vyčíslení bola predpokladaná hodnota, koľko by sa malo ušetriť, vo výške 0,02 % HDP. Popri odstránení kurzového rizika sa vo vzťahu ku euru počítalo aj so zmiernením volatility ku významným menám ako je napríklad americký dolár.¹⁶

¹⁵ Tu sa žiada dodať, že vo veľkej časti prípadov boli už tieto obchodné transakcie hradené v mene euro aj pred jeho zavedením v našej krajine.

¹⁶ Euro bolo z historického hľadiska stabilnejšou menou voči doláru ako tomu bývalo pri slovenskej korune.

Ďalšou výhodou predmetnej meny mala byť aj **cenová transparentnosť**. Tá sa zakladá na tom, že euro posluží ako nejaké meradlo, čo sa týka cien obdobných produktov v iných štátoch, ktoré používajú euro.¹⁷ To malo prispieť aj k zvýšeniu konkurencieschopnosti, a to zabránením zvyšovania cien u obchodovateľných tovarov a vplývať na ich znižovanie.¹⁸

Zavedenie eura malo mať aj pozitívny vplyv na **odstránenie nákladov kapitálu** a priamo úmerne s tým malo dôjsť k zvýšeniu zahraničných investícií.

Vyššie uvedené má skôr charakter priamych výhod, no so zavedením eura sú späté aj nepriame výhody, ktoré sa majú prejavovať v dlhšom časovom horizonte. Už ako bolo skôr uvedené, tak zavedenie eura malo mať za následok **zvýšenie zahraničných investícií**, čo malo vplývať aj na zvýšenie HDP a taktiež na zvýšenie životnej úrovne obyvateľstva. V dlhodobom časovom horizonte by mali obchody s krajinami menovej únie vzrásť o 60 % a celkovo zahraničný obchod by mal byť vyšší o cca 50 %.

Ďalšou nepriamou výhodou eura je aj **vyššia kredibilita krajiny a taktiež jej rating**. To všetko (aj spolu s odstránením transakčných nákladov a kurzových rizík) má viesť ku prílivu zahraničných investícií. Rast zahraničného obchodu, čo i len o 1 %, má za následok zvýšenie HDP o 1/3 %. Aj so zreteľom na uvedené, by sa v rámci Slovenska malo HDP zvýšiť o 7–20 %.¹⁹

Tieto predpokladané, či už priame alebo nepriame výhody je potrebné konfrontovať s realitou, a teda, ako sa v skutočnosti naplnili. Samozrejme, v prípade niektorých predpokladaných výhod je na ich hodnotenie ešte príliš skoro, keďže sa majú naplno prejavovať až po uplynutí dlhšieho časového obdobia.

Vývoj ukázal, že pokiaľ ide o úsporu transakčných nákladov, tak došlo skutočne k ich poklesu.²⁰ Naopak, rozdiel medzi predajnou a nákupnou cenou devíz sa na medzibankovom trhu zvýšil.²¹ Tým, že došlo k zvýšeniu objemu transakcií, tak došlo aj k zvýšeniu hodnoty usporovaných transakčných nákladov. Taktiež došlo k zaznamenaniu skutočného zníženia administratívnych

¹⁷ K funkciám eura bližšie: PAPOUŠKOVÁ, Z. a kol. *Peníze v právu a ekonomice*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2015, s. 78.

¹⁸ LACINA, L. a kol. *Euro: ano/ne?* Praha: Alfa Nakladatelství, s. r. o., 2010, s. 219.

¹⁹ *Ibid.*, s. 219.

²⁰ Dostupné z: https://www.nbs.sk/sk/informacie-pre-media/tlacove-spravy/spravy-vseobecne/detail-tlacovej-spravy/_10-rokov-eura-na-slovensku

²¹ Bližšie *Ibid.*, s. 222.

transakčních nákladov. Na druhej strane malo dôjsť aj zjednoteniu cenovej úrovne naprieč členskými štátmi, ku čomu nedošlo.²²

Slovenská republika pristúpila k zavedeniu eura v období prichádzajúcej hospodárskej krízy. To prispelo aj k zafixovaniu kurzu k celkovej makroekonomickej stabilite. Výhoda odstránenia kurzového rizika sa v našich podmienkach prejavila ešte pred samotným zavedením eura, a to v porovnaní s ostatnými krajinami V4, t. j. Českou republikou, Maďarskom a Poľskom.

Predpokladané zníženie nákladov na kapitál nastalo, a to o viac, ako sa pôvodne očakávalo, keďže došlo k zníženiu priemerných úrokových sadziieb. Tu sa žiada však dodať, že podľa odborníkov²³ samotné zavedenie eura k tomuto javu prispelo len minimálne. Tento pokles mal byť vyvolaný potrebou stimulovať reálnu ekonomiku v období globálnej hospodárskej recesie.

Zavedenie eura nevlývalo na zníženie úrokových sadziieb štátneho dlhu. Tzv. spread²⁴ slovenských dlhopisov v porovnaní s obdobnými cennými papiermi v Nemecku, ktoré sa zvykli považovať za „bezrizikové“, stúpala. Vývoj na Slovensku taktiež ukázal, že v porovnaní s inými štátmi V4 bol nárast spreadov nižší a taktiež bola preň charakteristická nižšia volatilita.

Euro vplývalo aj na vnímanie Slovenskej republiky v zahraničí. Potom, čo bol schválený vstup našej krajiny do eurozóny, bol jej pridelený lepší rating, čo zvyšuje atraktivitu krajiny pre zahraničných investorov a dochádza k vytváraniu podmienok na investovanie.

Netreba ani opomínať, že obdobie prechodu na euro bolo poznačené nepriaznivým hospodárskym vývojom, a preto došlo k prepadu zahraničného obchodu a následnému hospodárskemu rastu v Slovenskej republike. Nedošlo teda k očakávanému kontinuálnemu rastu zahraničných investícií, blahobytu a pod. Ide však o výhodu, ktorá sa má prejavovať v dlhšom čase a dnes možno konštatovať, že makroekonomický vývoj v rámci Slovenska je rýchlejší a dynamickejší ako u niektorých krajín, ktoré sa nachádzajú mimo eurozóny.²⁵

²² FAJMON, H. a kol. *Euro versus koruna. Dilemata jednotnej meny v době dlhové krize*. Brno: SABING, spol. s r. o., 2012, s. 240.

²³ Bližšie Ibid., s. 223.

²⁴ Vo všeobecnosti ide o určité cenové rozpätie, resp. cenový rozdiel.

²⁵ Euro po 10 rokoch prispelo k zvýšeniu slovenského vývozu až o 10 % (Dostupné z: https://www.nbs.sk/sk/informacie-pre-media/tlacove-spravy/spravy-vseobecne/detail-tlacovej-spravy/_10-rokov-eura-na-slovensku).

V súvislosti so zavedením eura spomenieme ešte tú skutočnosť, že pre rok 2008 bol charakteristický rast objemu bankových vkladov. To bolo spôsobené nielen finančnou krízou a nedôverou obyvateľstva k bankovým inštitúciám, ale aj praktickým aspektom, a síce tým, aby obyvatelia nemali problém s výmenou slovenských korún za euro.²⁶

Výhodou, ktorú malo priniesť euro pre štáty eurozóny a teda aj pre Slovensko patrilo aj to, že EÚ bude mať na **svetovej scéne rolu podobnú ako napríklad USA**. Otázkou je však, či vytvorenie spoločnej meny je nevyhnutný predpoklad k tomu. Možno súhlasit' s názorom, že zavedenie eura nemá v tomto smere až taký význam, ale EÚ môže presadiť svoj vplyv vtedy, ak sa dosiahne „európsky konsenzus“ medzi jednotlivými štátmi.²⁷ To je závislé nielen na právnych, ale aj politických pravidlách, ktoré sú do istej miery determinované korporátnymi záujmami.

Niektorí autori sa zaoberajú aj myšlienkou, že euro je prostriedkom, akým možno **zabezpečiť mier**. Domnievame sa, že euro síce môže prispieť k hlbšej integrácii, ale tá ešte neznamená, že ku konfliktom medzi štátmi nedôjde. Argumentom, ktorý podporuje túto myšlienku, je budovanie tzv. európskej identity. Ten však môžeme vyvrátiť tým, že dnešná populácia nemanipuluje toľko s reálnymi bankovkami, ale využívajú sa čoraz častejšie elektronické peniaze, a preto možno dôvodne pochybovať, či euro k európskej identite nejako prispeje.

6 PÔVODNE OČAKÁVANÉ PRIAME A NEPRIAME NEVÝHODY A ICH KONFRONTÁCIA S REALITOU

Už ako sme vyššie uviedli, prípadné nevýhody majú byť prevýšené predpokladanými výhodami eura. Jednou zo základných nevýhod, ktorá sa asocjuje azda každému s eurom sú **náklady súvisiace s jeho zavedením** v tej – ktorej krajine. Tie môžu byť relatívne vysoké, avšak majú iba jednorazový charakter a vznikajú t'aziskovo na strane štátu a podnikateľským subjektom. Náklady vznikajú najmä s výmenou doterajšej meny za euro, s plnením

²⁶ Aj napriek tomu je v obehu ku koncu roka 2018 18,77 mil. ks slovenských bankoviek, ktoré majú hodnotu 2,16 miliardy Sk.

²⁷ Blížšie STIGLITZ, E. J. *Euro. Společná měna jako brožba pro budoucnost Evropy*. Praha: Euromedia Group, a. s., 2017, s. 59.

informačných povinností vo vzťahu ku obyvateľstvu, duálnym zobrazovaním cien a pod. Takéto náklady mali byť celkovo vo výške cca 0,3 – 0,8 % HDP, a to so zreteľom na skúsenosti členov eurozóny. Aj preto v rámci Slovenska sa odhadli tieto náklady skôr vo výške 0,3 % HDP.²⁸

Za azda najväčšiu nevýhodu možno považovať **stratu nezávislej menovej politiky**. V súčasnosti už možno hovoriť o spoločnej menovej politike ECB. Tá zohľadňuje potreby eurozóny ako celku, čo v konečnom dôsledku nemusí vyhovovať tomu – ktorému štátu, ktorý je jej členom. Tak ako aj v predchádzajúcich prípadoch aj tu došlo ku kvantifikácii tejto nevýhody vo výške 0,04 % HDP.

Ďalším negatívom malo byť aj **zvyšovanie cien a pokles hodnoty úspor a dôchodkov**. Predpokladalo sa to, že vplyv zavedenia eura na infláciu bude nižší ako je tomu napríklad v krajinách, ktoré euro zaviedli pred nami.²⁹

Čo sa týka pretavenia predpokladaných nevýhod do reality, tak v prvom rade poukážeme na dokument nazvaný ako Stratégia prijatia eura v Slovenskej republike.³⁰ Vo vzťahu ku nákladom súvisiacim so zavedením eura sa konštatovalo, že pôjdu na vrub každého subjektu (najväčšie náklady poniesli aj tak podnikateľské subjekty a verejný sektor). Predpokladané náklady vo výške 0,3 % HDP neboli prekročené.

Slovenská republika za účelom eliminácie zdražovania cien, čo bolo skúsenosťou iných štátov najmä čo sa týka tovarov dennej spotreby, prijala viacero opatrení. Aj preto k takému javu v masívnom rozsahu nedošlo. Vplyv zavedenia eura na infláciu bol taktiež minimálny.

Rovnako sa neprejavili až také výrazné straty pre Slovenskú republiku z titulu vzdania sa nezávislej menovej politiky, čo bolo konštatované NBS.³¹ Niektorí autori uvádzajú, že týmto krokom došlo v podstate k vzdaniu sa využitia oslabenia domácej meny v prospech zvýšenia cenovej konkurencieschopnosti domácej ekonomiky, no aj napriek tomu výhody prevýšili nevýhody späť so zavedením eura.

²⁸ Bližšie LACINA, L. a kol. *Euro: ano/ne?* Praha: Alfa Nakladatelství, s. r. o., 2010, s. 220.

²⁹ Hlavným argumentom za tento výrok bola silná konkurencia v tzv. maloobchode a prijatie právnej úpravy týkajúcej sa ochrany spotrebiteľa.

³⁰ Na jej vypracovaní participovala NBS spolu s Ministerstvom financií Slovenskej republiky.

³¹ Bližšie LACINA, L. a kol. *Euro: ano/ne?* Praha: Alfa Nakladatelství, s. r. o., 2010, s. 220.

7 ZÁVER

Mena euro bola a aj je veľmi diskutovanou otázkou. Aj z toho dôvodu sa stala predmetom skúmania nielen z pohľadu práva, ale aj ekonómie. Pokiaľ odborníci z právnej teórie sa zaoberajú analýzou národných a európskych pravidiel, tak ekonómovia sa zaoberajú, či vôbec euro a ak áno, aké sú jeho plusy a mínusy z ekonomického hľadiska. Ako aj z príspevku vyplýva, tak napriek tomu, že s eurom boli spojené aj určité nevýhody, tak určite sa to nejaví ako zlý krok z pohľadu Slovenskej republiky. Z hľadiska globálneho ide však naďalej o nedokončený projekt.

Literature

Knižná literatúra

- BABČÁK, V. *Finančné právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2017, s. 506. ISBN 978-80-562-0191-6.
- FAJMON, H. a kol. *Euro versus koruna. Dilemata jednotné meny v dobe dlhových kríz*. Brno: SABING, spol. s r. o., 2012, s. 339. ISBN 978-80-7325-265-6.
- HELÍSEK, M. a kol. *Euro v ČR z pohľadu ekonomii*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2009, s. 206. ISBN 978-80-7380-182-3.
- LACINA, L. a kol. *Euro: ano/ne?* Praha: Alfa Nakladatelství, s. r. o., 2010, s. 319. ISBN 978-80-87197-26-4.
- MAZÁK, J. a M. JÁNOŠIKOVÁ. *Základy práva Európskej Únie*. Bratislava: IURA EDITIO, spol., s. r. o., 2009, s. 740. ISBN 978-80-8078-289-4
- PAPOUŠKOVÁ, Z. a kol. *Peníze v právu a ekonomice*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2015, s. 253. ISBN 978-80-87382-70-7.
- STIGLITZ, E. J. *Euro. Společná měna jako hra pro budoucnost Evropy*. Praha: Euromedia Group, a. s., 2017, s. 376. ISBN 978-80-242-5875-1.

Právne predpisy

- Zákon č. 659/2007 Z. z. o zavedení meny euro v Slovenskej republike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Právne akty EÚ Zmluva o založení Európskeho Spoločenstva.
- Zmluva o fungovaní Európskej únie.

Elektronické zdroje

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/what-euro-area_sk

http://ec.europa.eu/public_opinion/topics/euro_en.htm

https://www.nbs.sk/sk/informacie-pre-media/tlacove-spravy/spravy-vseobecne/detail-tlacovej-spravy/_10-rokov-eura-na-slovensku

Iné dokumenty

Stratégia prijatia eura v Slovenskej republike.

Contact – e-mail

ladislav.hrabcak@student.upjs.sk

Blockchains as Taxation Tools¹

Péter Bálint Király

Faculty of Law, Széchenyi István University, Hungary

Abstract

By many blockchains are already considered the most important invention of the 21st century, and they say it can change the world in a similar way the internet did. In my study I would like to present the possible usage of blockchain in the field of taxation, highlighting both its benefits and the challenges it raises. In order to be able to examine these topics, first of all, the basic definitions of the subject need to be described, then I will go into the details of how these new technologies can facilitate our taxation processes.

Keywords

Blockchain; Smart contracts; Cryptocurrency; Taxation.

1 INTRODUCTION

By many blockchains are already considered the most important invention of the 21st century, and they say it can change the world in a similar way the internet did. Blockchain is essentially a distributed or decentralized ledger, which can validate transactions credibly in an unalterable manner without any intermediary.² The blockchains allow transactions to be executed in an anonymous manner. Their use can bring many benefits in different areas of life: it can be used to prove ownership chain and origin,³ can revolutionize trade through the so-called smart contracts,⁴ and some authors

¹ Supported by the Hungarian Ministry of Justice.

² De FILIPPI, Primavera and Aaron WRIGHT. *Blockchain and the Law: The Rule of Code*. London: Harvady University Press, 2018, pp. 13–14.

³ KIM, Henry and Marek LASKOWSKI. *Agriculture on the Blockchain – Sustainable Solutions for Food, Farmers, and Financing*. Toronto: Blockchain Research Institute, 2017, pp. 6–7. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3028164 [cit. 11. 10. 2018].

⁴ SCHROEDER, Jeanne L. Bitcoin and the Uniform Commercial Code. *Cardozo Legal Studies Research Paper*, 2015, no. 458, pp. 1–59. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2649441 [cit. 12. 11. 2018].

visualize a radical change in the financial intermediation system because of them, since it provides a cheaper, faster, and more direct way to carry out transactions compared to currently used technologies.⁵ A new type of payment instrument has also appeared in connection with the operation of the blockchains: cryptocurrencies (eg. BitCoin). They originally appeared as some kind of a payment for providing the computer capacity needed to operate the block chains. Today, however, they are gaining increasing importance as a means of payment or as a means of exchange in trade. The other related technology is the so-called. smart contracts, which make it possible to convert contracts into a computer program, and thus ensure their automatic execution.

In my study I would like to present the possible usage of blockchain and smart contracts in the field of taxation, highlighting both its benefits and the challenges it raises. However, in order to be able to examine these topics, first of all, the basic definitions of the subject need to be described.

2 DEFINITIONS

I consider it a priority to describe the definitions, because without knowing the basic concepts it is not possible to pursue a meaningful discourse on the subject. In addition, I want to clarify the common misconception, which uses the terms of BitCoin, cryptocurrency and blockchain as synonymous phrases. However, these three terms are not identical: they are related phenomena, but their meaning is not the same. The operation of the blockchains necessarily involves the usage of a cryptocurrency. The blockchains are practically decentralized ledgers, which essentially record the movement of the associated cryptocurrency (i.e., digital currency or exchange device). Bitcoin is one of the hundreds or thousands of cryptocurrencies, just like the euro is one of the world's hundreds of legal tenders. However, besides Bitcoin, there are other cryptocurrencies (eg. Ether, Litecoin, etc.). I consider it necessary to dispel the misconception that these terms are identical, because the value of BitCoin and other cryptocurrencies has dropped

⁵ HOCKETT, Robert C. and Saule T. OMAROVA. The Finance Franchise. *Cornell Law School research paper*, 2016, No. 16–29, pp. 1208. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2820176 [cit. 12. 10. 2018].

significantly over the last one year, and many people turned away from them. However, I think it is important to emphasize that the high volatility of cryptocurrencies should not discourage us from using blockchains.

Cryptocurrencies are decentralized digital currencies that are not considered as legal tender, but generally accepted and used as a means of exchange or as a means of payment, and it is issued, regulated and controlled by a developer or developer team, and not by a central bank or state authority, and uses cryptography to issue, store, and record new cryptocurrency units and their transactions.⁶ Cryptocurrencies were created with the aim of to establish a digital currency that works like “traditional money”, only that it enables more direct, faster, cheaper and safer financial transactions thanks to the block chain technology, compared to traditional means of payment. Traditional banking transactions are slow (especially if you want to transfer money to a foreign bank account) and involve a lot of administrative tasks and costs, and there are also trust issues because they are at risk of fraud and cyber attacks, and we cannot rule out the possibility of human error. Block Chain Systems can exclude the third party (ie the bank) from the process, saving you time, money, and also creates trust.⁷

Transactions with cryptocurrencies are recorded on the blockchains. The blockchain is a peer-to-peer protocol, a network of which anyone can join, can initiate transactions and authenticate them by creating so-called blocks. Blockchain is essentially a distributed or decentralized ledger, which is public and thanks to cryptographic procedures validates the recorded data (for example, transactions) credibly in an unalterable manner without any intermediary.⁸

Blockchain systems would not work without consensus mechanisms.⁹ The essence of each blockchain system is to create a consensus between the nodes (basically the computers storing and validating the data) when registering

⁶ AMETRANO, Ferdinando M. *Hayek Money: The Cryptocurrency Price Stability Solution*. 2014. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2425270 [cit. 23. 10. 2018].

⁷ TAPSCOTT, Don and Alex TAPSCOTT. *Blockchain Revolution: How the Technology Behind Bitcoin is Changing Money, Business and the World*. London:Portfolio Penguin, 2016, pp. 55–59.

⁸ See sub 2.

⁹ SCHWARTZ, David et al. *The Ripple Protocol Consensus Algorithm*. 2016, pp. 6–7. Available at: https://ripple.com/files/ripple_consensus_whitepaper.pdf [cit. 04. 11. 2018].

transactions (creating a new block), so that the new block attached to the blockchain is the only true and verified version of the transaction.¹⁰

There are several methods for achieving this consensus. How does this happen? Because of the limited length of the paper I would like to explain the operation of the blockchains through the example of the Proof of Work consensus mechanism of the blockchain called BitCoin.

Information about the transactions are gathered and bundled up in so-called blocks every 10 minutes. The transactions in the new block are then authenticated and verified by the computers of the blockchain system eg confirm that the buyer actually had the amount of cryptocurrency at his disposal.¹¹ Then, the so-called header of the previous block is also added to the data series of the new block. This headset practically works like a personal identification number. Each block has a unique header, through which it can be identified. This means that each block refers to the previous block, consequently, the chain of transactions can be traced back to the original block of the very first transactions. Once the header of the previous block has been added to the new block, encryption of the data in it will begin by deciphering a cryptographic puzzle. All computers that run the block chain are competing to solve the cryptographic puzzle as soon as possible, because whoever first solves the puzzle gets rewarded with BitCoin (or in case of another blockchain with some other kind of cryptocurrency) for their work. This process is called “mining” in the internet slang and this is the way to get Bitcoin without real money. (Nowadays you can buy Bitcoin for real money in a way similar to currency exchange. In addition, BitCoin and other cryptocurrencies are also listed on the stock market.)¹² The verified new block will be the proof of work. The thus-authenticated block is then provided with a time stamp and then added to the blockchain’s previous blocks in a chronological order.¹³

¹⁰ DENERY, Keegan F. *The Blockchain – The Fifth Disruptive Computing Paradigm*. 2016, pp. 5–6. Available at: https://www.academia.edu/33147652/Blockchain_The_Fifth_Disruptive_Computing_Paradigm?auto=download [cit. 04. 10. 2018].

¹¹ MUKHOPADHYAY, Mayukh. *Ethereum Smart Contract Development – Build Blockchain-based Decentralized Applications Using Solidity*. Birmingham: Pact Publishing, 2018. pp. 15–18.

¹² DRESCHER, Daniel. *Blockchain Basics – A Non-technical Introduction in 25 Steps*. New York: Apress, 2017, pp. 153–164.

¹³ HAYES, Adam. *What factors give cryptocurrencies their value: An empirical analysis*. 2014, p. 2. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2579445 [cit. 13. 10. 2018].

The blockchain therefore contains all transactions that have ever been executed by using it. The entire blockchain is constantly updated, and it can be found on all participating computers. Thus, all computers are capable of proving that a certain transaction is completed, and who is the current and former owner of a particular product or money.¹⁴ It is also safe because the transactions are practically unchangeable and unhackable after being added to the blockchain. In order for a hacker to change a transaction, it is necessary to modify not only the block of the transaction in question, but also the data of the preceding and subsequent blocks, as they are all linked together. In addition, they need to do hack all of (up to millions) the nodes' computers, because all of them store the whole blockchain.¹⁵ In addition, thanks to consensus models, nodes benefit more if they are involved in the operation of the system, in maintaining its safety and reliability, than hacking the blockchain.¹⁶

The last definition I consider necessary to introduce is the so-called smart contract. Smart contracts are computer programs based on the blockchain technology, which are capable of making a whole (or part of a) contract self-executing, by transforming the terms of the contract between the parties into computer codes.¹⁷ “*A smart contract is a mechanism involving digital assets and two or more parties, where some or all of the parties put assets in and assets are automatically redistributed among those parties according to a formula based on certain data that is not known at the time the contract is initiated.*”¹⁸ The essence of smart contracts is that the contract is executed without human involvement. Instead, the computers in the blockchain network authenticate that a contract has actually been executed. In a smart contract – similarly to conventional contracts – they determine the contractual terms and the consequences

¹⁴ THOMPSON, Collin. *How does the Blockchain Work?* Available at: <https://medium.com/blockchain-review/how-does-the-blockchain-work-for-dummies-explained-simply-9f94d386e093>

¹⁵ See sub 14.

¹⁶ <https://medium.com/@UnibrightIO/beyond-proof-of-work-blockchain-consensus-models-e332a4c77054>

¹⁷ ROHR, Jonathan and Aaron WRIGHT. Blockchain-Based Token Sales, Initial Coin Offerings, and the Democratization of Public Capital Markets. In: *Cardozo Legal Studies Research Paper*, No. 527. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3048104

¹⁸ <https://blog.ethereum.org/2014/05/06/daos-dacs-das-and-more-an-incomplete-terminology-guide/>

applicable to their violations. However, the smart contract can do much more than a traditional contract: it also checks the fulfillment or non-fulfillment of the conditions and implements the associated consequences.¹⁹ For example, if you order a product online with home delivery, and the terms of the contract stipulate that the product will be shipped within two days of the conclusion of the contract, then the blockchain will record the exact time of conclusion of the contract and the time of arrival of the shipment. In case of late delivery, however, the program automatically adds the interest on arrears to the amount to be paid. This avoids disputes as to whether a discount or interest on arrears is due to late delivery. The contract and its execution are registered using the blockchain technology: although users are able to see the content of the contract, the parties themselves remain anonymous. Smart contracts therefore manage and coordinate the implementation of the agreement between the parties through a decentralized blockchain network.²⁰ In theory, any contract can be rewritten in a smart contract.

3 WHAT ARE THE BENEFITS OF APPLYING A BLOCKCHAIN AND SMART CONTRACTS TO THE TAX SYSTEM?

In the globalized world of the 21st century, tax transparency and preventing tax evasion have become particularly important, for which purpose, states have imposed various obligations on taxpayers, increasing their burdens. The taxation process currently relies on the tax authority receiving the data from the taxpayers, based on which the amount of tax to be paid can be calculated. The blockchain can reduce these burdens by providing a simplified, transparent and automated record keeping for taxpayers and tax authorities. The use of smart contracts of a blockchain would eliminate the intermediary role of paying agents in the collection of income taxes, value added taxes and other taxes, which would reduce the costs of taxpayers and the state. In addition, the state would receive income continuously in case of a real-time taxation thanks to blockchains.

¹⁹ DEWEY, Josias N., Shawn S. AMUIAL and Jeffrey R. SEUL. *The Blockchain: A guide for Legal and Business Professionals*. Danvers: Thomson Reuters, 2016. pp. 49–50.

²⁰ <https://medium.com/blockchain-review/blockchain-essentials-for-dummies-ba2d8851f1ca>

Blockchains can ensure the transparency of transactions, verify the origin of goods, the traceability of the fulfillment of the tax liability and the possibility of continuous tax collection directly after the transaction without human intervention. The blockchain can present the tax authority in real time with reliable and credible information about the taxpayers and their activities – without the taxpayer having to report the data – as it can be accessed directly and instantly from the data stored on it. All this allows the tax authority to examine the accuracy of the data immediately after the transactions have been completed, rather than to do so retroactively.²¹

Since blockchains are practically unhackable, the data stored in it can not be falsified, which contributes to increased security. This way the tax authority can be sure that the data stored on the blockchain is true to reality. It also means that it is easier to detect illegal activities (eg money laundering). Using blockchains saves time and money both for the state and for the taxpayers and reduces the bureaucratic nature of taxation. In addition, data stored on the blockchain can be accessed by all users, so it may also help to exchange information between the tax authorities of different states and thus reduce the risk of double taxation.²²

4 THE USE OF BLOCKCHAIN IN THE CASE OF SOME TAX TYPES

4.1 Income Taxes

At present, taxes on income are assessed and paid retrospectively after the end of a specified period (e.g. a year) based on data for that period. If, however, employers pay the employees' salaries through the blockchain, then the employers would only have to enter the gross salary in the blockchain, from which a smart contract would automatically deduct and transfer to the state all taxes related to wages, then the remaining net wage will also

21 https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/i/taxlaw/institute/WU_Global_Tax_Policy_Center/Tax_Technology/Backgrd_note_Blockchain_Technology_and_Taxation_03032017.pdf

22 <https://www.pwc.co.uk/issues/futuretax/how-blockchain-technology-could-improve-tax-system.html>

be automatically transferred to the employee. This could make the taxation process faster and cheaper.²³

4.2 Value Added Tax

Currently, the seller of the product or service assesses and pays the value added tax, the amount of which is passed to the consumer. That is, the taxpayers themselves are those who collect the tax and then transfer it to the tax authority. Taxpayers themselves buy products and use services for which they pay input taxes. A taxable person may deduct input tax from the tax due and pay only the difference. There may also be a situation where the amount of the input tax exceeds the amount of tax due, ie the taxpayer has paid more taxes than he owed. In that case, a refund request may be made, in which the state will return the amount of surplus. Since you only need to have an invoice of the underlying transactions for it, therefore, there is a risk of fraud.

Blockchain can be a solution to this problem. If the transactions were performed through smart contracts of blockchains, then the gross purchase price could be separated immediately into the net purchase price, which remains with the taxpayer, and the amount of the tax which would automatically be transferred to the tax authorities through the system. The amount of tax refunds will also be automatically calculated, for which invoices submitted by taxpayers would no longer be necessary, since blockchains would credibly contain the underlying transactions. And If taxpayers can only claim tax refund based on transactions registered on blockchain, then it would reduce the risk of fraud.²⁴

4.3 Withholding tax

Globalization and the taxation of multinational companies and online transactions are particularly challenging for authorities, since they make it difficult to collect information on tax liabilities, as well as deciding which state

²³ FRANKOWSKI, Ernest, Piotr BARAŃSKI and Marcjanna BRONOWSKA. *Blockchain technology and its potential in taxes*. P. 10. Available at: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pl/Documents/Reports/pl_Blockchain-technology-and-its-potential-in-taxes-2017-EN.PDF

²⁴ See sub 27.

has jurisdiction over the taxable activity. The solution to this problem could be a cooperation between states, and the usage of an internationally applicable, transparent, common technology platform such as the blockchain. Blockchains are a cheap, fast, and safe way to record cross-border transactions, which feature can be attractive to multinational companies, and also gives states the opportunity to monitor the taxable activity of multinational companies, and and tax them in real time.²⁵

4.4 Transfer Pricing

The rules on transfer pricing vary from country to country, but generally speaking, the purpose of the regulation is to enforce the application of the arm's length price in the transactions between related undertakings. *“When conditions are made or imposed between... two associated enterprises in their commercial or financial relations which differ from those which would be made between independent enterprises, then any profits which would, but for those conditions, have accrued to one of the enterprises, but, by reason of those conditions, have not so accrued, may be included in the profits of that enterprise and taxed accordingly.”*²⁶ Currently, each transaction is manually contracted and executed. The transfer prices are recorded in the form of registrations within the company as required by law, which keeps track of the relationship between related companies and the transactions between them. The system is therefore based on the monitoring of the supply chain and the documentation of relevant data, which is costly and complicated and there is also a high risk of falsifying the documentation. With the help of the blockchain, however, tracking transactions and identifying the parties involved, and the traceability of their relationship can be simplified, with which you can save time and money. If we make these transaction through smart contracts, they become self-executing and also counterfeit-proof, since all transactions will have a time stamp, and chronologically put into the blockchain. The information recorded on the blockchain is accessible to all entitled participants. So if we allow the tax authorities access, they

²⁵ HOLMAN, Daniel a Barbara STETTNER. Anti-Money Laundering Regulation of Cryptocurrency: U.S. and Global Approaches, The International Comparative Legal Guide to: Anti-Money Laundering 2018, Global Legal Group, London, 2018, p. 27. Available at: http://www.allenoverly.com/publications/en-gb/Documents/AML18_AllenOverly.pdf [cit. 24. 11. 2018].

²⁶ OECD Model Tax Convention, Article 9.

will be able to decide on the basis of a credible record whether the transactions between related companies have complied with the law. Moreover, if there was a constantly updated register of arm's length prices for all goods and services in the blockchain, then it would be possible to prescribe that the payment of the transaction is transferred through the smart contract only if the transfer price complies with this arm's length price.²⁷

5 DIFFICULTIES OF IMPLEMENTING BLOCKCHAIN FOR TAXATION PURPOSES

Blockchain system users make their transactions anonymously, which makes it difficult to identify the participants of a transaction. Blockchains are “anonymous but not private” systems.²⁸ This means that users can only be identified through their blockchain wallets (which may mean complete anonymity if the system does not require to provide their personal data, or pseudo-anonymity if it is mandatory) however, their transactions are public, that is, anyone can see which cryptocurrency movements have occurred between which blockchain wallets.²⁹ All this means that it can be determined from the data stored in the blockchain ledger, which transaction occurred between which users, and if the user had to provide their personal data, authorities may be able to identify them. However, one of the purposes of creating blockchains was to execute transactions anonymously. Therefore, the majority of block chains do not ask for personal information when creating blockchain wallets. It is important to mention that the anonymity provided by the block chains can be further enhanced by various methods (e.g. VPN, cryptocurrency mixer, creation of a standalone digital wallet for every transaction, etc.). Thanks to the properties described above, the block chains represent a number of challenges: they are suitable for abuse, money laundering, committing or financing crimes and terrorism,

²⁷ See sub 29.

²⁸ Ludwin, Adam: *How Anonymous is Bitcoin?* Available at: <https://coincenter.org/entry/how-anonymous-is-bitcoin>

²⁹ LUU, Jason and Edward J. BRONOWSKA. The Challenge of Bitcoin Pseudo-Anonymity To Computer Forensics. *UC Davis Legal Studies Research Paper Series*, 2015, no. 462. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2671921 [cit. 13. 11. 2018].

moreover, understanding the underlying technology may also cause difficulties for law enforcement and legislative bodies.³⁰

A solution to this problem is the system introduced already by BitCoin. In BitCoin's case even though the transactions are recorded anonymously on the block chain, but the transactions are made between two BitCoin wallets, which can be linked to a specific person. Following the example of Bitcoin it should be mandatory for all blockchains, that at the opening of a blockchain account, the account holder's data should be provided so that the account holder can be identified by the authorities.³¹ Another suggestion is that states should create an official register of blockchains, in which only those blockchains can register, that comply with laws (such as keeping records of people opening an account). In addition only those cryptocurrencies could be exchanged to legal tenders that are created by a registered blockchain. This would ensure that people use the registered blockchains, otherwise they would not be able to use their illegally earned income. Thus, block chains providing anonymity – and hence creating opportunity for the financing of terrorism and other crimes – and the associated cryptocurrencies would lose their value. So blockchains would be interested in complying with the law because they could increase the number of users and the value of their cryptocurrency.³²

Coordination of transparency and privacy laws can be challenging as well. The main rule of blockchains that it is transparent, and everybody can access to data of the transactions. That's why appropriate legal protection should be given to taxpayers with regard to the data stored on them. This may be a relevant problem with regard to trade secrets, as they do not want to disclose their data (mainly to competitors). It may thus be necessary to specify which authorities have access to which data stored on the blockchain. Another relevant issue in this area is the right to be forgotten the essence of which is that everyone should have the right to request the deletion

³⁰ See sub 31.

³¹ AHMED, Sami. Cryptocurrency & Robots: How to Tax and Pay Tax on Them. In: *South Carolina Law Review*, 2017, č. 697, p. 41. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3083658

³² MARIAN, Omri Y. A Conceptual Framework for the Regulation of Cryptocurrencies. In: *University of Chicago Law Review*, 2015, Dialogue 53, p. 13. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509857

of their data if its usage does not comply with data protection rules.³³ There may also be cases where the law makes it mandatory to delete the registered data after a certain time. In this case, the problem is that if the data has once been added to the blockchain, then it cannot be changed or deleted.³⁴

Another problem is that until there is cash beside cryptocurrencies (or other online forms of money), people will have the opportunity to circumvent tax rules, as we are not able to track cash movements. However, if we terminate cash and make a cryptocurrency into legal tender, the movement of which would also be recorded on the blockchain, then theoretically there could be no tax evasion. The reason for this is that the blockchain records each and every transaction, and it would not be possible to transfer any cryptocurrency (in this case legal tender) outside the block chain. If a transaction was not registered into the blockchain ledger, then at the subsequent use of the amount of money originated from the non-recorded transaction a question would immediately arise: how they got the cryptocurrency they want to spend? But the block chain would prove, that there is no way they could get the cryptocurrency legally, if its not registered ont he clockchain, so they won't be able to spend it. In this way, everyone would be obliged and also encouraged to record every cryptocurrency (ie legal tender) movement.

It can also be a problem that we can only be sure of the authenticity of the recorded data until more than half of the nodes are owned by the state. The danger is real: In January 2019, a so-called 51 percent attack was discovered against the blockchain Ethereum Classic. They hackers stole 1,1 million USD worth of cryptocurrency, by controlling the majority of CPU power of the network. With this the hackers were able to reorganize the blockchain and rewrite the transaction data, that made it possible to double spend cryptocurrency.³⁵ Double spending is the phenomenon when a user spends a particular unit of cryptocurrency twice in two different transactions,

³³ WALKER, Robert Kirk. The Right to be Forgotten. In: *Hastings Law Journal*, 2012, Vol. 64, Issue 1, p. 272. Available at: https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1194&context=hastings_law_journal

³⁴ BAMBARA, Joseph J. and Paul R. ALLEN (eds.). *Blockchain: A Practical Guide to Developing Business, Law, and Technology Solutions*. New York: McGraw-Hill Education, 2018. pp. 46–49.

³⁵ <https://cointelegraph.com/news/ethereum-classic-51-attack-the-reality-of-proof-of-work>

exploiting the fact that a cryptocurrency is basically a digitally stored data that can be easily reproduced. What happens is that “*after having conducted a transaction, a user attempts to convince the validators (and, hence, the general public if the blockchain is trusted) to accept an alternative history in which some payment was not conducted,*” and spends the cryptocurrency involved in the first transaction once more. This can undermine the trust in the cryptocurrency and the blockchain.³⁶ In the case of EU the solution could be, if all Member States were to maintain a certain number of nodes (i.e. computers) in proportion to their GDP or population or to another indicator. Other nodes could not connect to the system (or if they can join, then the Member States would have more than half of the nodes).

6 ON THE WAY TO TAXATION THROUGH BLOCKCHAIN: DIGITAL INVOICE CUSTOMS EXCHANGE

The essence of Digital Invoice Customs Exchange (hereinafter: DICE) is that an online invoice is made by the seller for each transaction, with a digital signature and a time stamp. This online invoice is sent to the tax authority via the Internet, who approves the transaction and generates an access key, which allows the tax authority, the seller and the buyer to access the transaction data. The transaction will only be enforceable in court if we have an online invoice with such access code. The seller then sends the online invoice to the customer, who also issues a digital signature and a time stamp to it, and forwards it to the tax authority via the Internet. The authority then re-approves the transaction and assigns a second access code. This online invoice is delivered to the seller by the buyer. The tax authority and the buyer and the seller will all save the completed invoice, and they can all view the transaction details with their the access key.

The advantage of the system is that it processes the data all day, in real time without human intervention, approves transactions and issues access keys. This can reduce tax evasion, whereas the tax authorities are able to follow taxpayers’ activities in real time. If the system is supplemented with

³⁶ CHIU, Jonathan and Thorsten V. KOEPL. *The Economics of Cryptocurrencies – Bitcoin and Beyond*. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3048124

an artificial intelligence, which carries out a risk analysis and examines the path of transactions, taxpayers' relationships, etc., then it can also help in the fight against money laundering. It is also applicable to cross-border transactions, if the data and access keys for the transaction in question are shared between the tax authorities of the origin and destination states of the transaction.³⁷

This system could be further developed with the help of blockchains. On the one hand, blockchains would make it safer, as it would be more difficult to falsify the data you have already registered, on the other hand, because the chain of transactions becomes easier to monitor in real time through the interconnected blocks, thirdly, by means of smartcontracts, the tax liability for transactions could also be fulfilled immediately. The Tax Administration of the chinese city of Shenzhen has already made the first step towards taxation on the block chain,³⁸ by introducing a blockchain invoice, which they hope will simplify the central control and tax procedures.³⁹ The invoices issued are sent to the tax authority via the blockchain system, and the tax rate would be deducted automatically.⁴⁰

7 SUMMARY

Block chainsystems and cryptocurrencies can be considered one of the most important inventions of the early 21st century. Its range of possible uses is endless. In my study, I examined in detail the possibility of using it in the tax procedure. In summary block chains could make the process of compliance with tax law automatic (be it income taxes, value added taxes, tax refunds, transfer prices, etc). And if the state would make the recording of all transactions on a blockchain obligatory, then in theory tax evasion would not be possible, since the system would automatically deduct and

³⁷ AINSWORTH, Richard and Musaad ALWOHAIBI. Blockchain, BitCoin, and VAT in the GCC: the Missing Trader Example. In: *Boston University School of Law, Law & Economics Working Paper*, 2017, No. 17-05. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2919056

³⁸ <https://cointelegraph.com/news/china-to-use-blockchain-technology-in-tax-collection-and-electronic-invoice-issuance>

³⁹ <https://www.asiacryptotoday.com/official-announcement-blockchain-tax-receipts-have-arrived-in-china/>

⁴⁰ <https://technode.com/2018/06/26/blockchain-fapiao/>

transfer the amount of all taxes to the state. It is therefore necessary to find appropriate incentives for taxpayers to actually record the transaction data on the blockchain, and don't make transactions outside of it. In addition, in order to introduce a real-time taxation process, it is necessary to transform the government databases and networks and to change the legal background, since there are many legal and technical problems to be solved before introducing such a system.⁴¹ One thing is for sure, that there is a huge potential in the blockchains, and if the states take advantage of it, they can save time and reduce the cost and bureaucratic nature of taxation.

Literature

- AHMED, Sami. Cryptocurrency & Robots: How to Tax and Pay Tax on Them. In: *South Carolina Law Review*, 2017 č. 697. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3083658
- AINSWORTH, Richard and Musaad ALWOHAIBI. Blockchain, BitCoin, and VAT in the GCC: the Missing Trader Example. In: *Boston University School of Law, Law & Economics Working Paper*, 2017, No. 17-05. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2919056
- AMETRANO, Ferdinando M. *Hayek Money: The Cryptocurrency Price Stability Solution*. 2014. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2425270 [cit. 23. 10. 2018].
- BAMBARA, Joseph J. and Paul R. ALLEN (eds.). *Blockchain: A Practical Guide to Developing Business, Law, and Technology Solutions*. New York: McGraw-Hill Education, 2018.
- CHIU, Jonathan and Thorsten V. KOEPL. *The Economics of Cryptocurrencies – Bitcoin and Beyond*. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3048124
- De FILIPPI, Primavera and Aaron WRIGHT. *Blockchain and the Law: The Rule of Code*. London: Harvard University Press, 2018.
- DENERY, Keegan F. *The Blockchain – The Fifth Disruptive Computing Paradigm*. 2016. Available at: https://www.academia.edu/33147652/Blockchain_The_Fifth_Disruptive_Computing_Paradigm?auto=download [cit. 04. 10. 2018].

⁴¹ See sub 29.

- DEWEY, Josias N., Shawn S. AMUIAL and Jeffrey R. SEUL. *The Blockchain: A guide for Legal and Business Professionals*. Danvers: Thomson Reuters, 2016.
- DRESCHER, Daniel. *Blockchain Basics – A Non-technical Introduction in 25 Steps*. New York: Apress, 2017.
- FRANKOWSKI, Ernest, Piotr BARAŃSKI and Marcjanna BRONOWSKA. *Blockchain technology and its potential in taxes*. Available at: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pl/Documents/Reports/pl_Blockchain-technology-and-its-potential-in-taxes-2017-EN.PDF
- HAYES, Adam. *What factors give cryptocurrencies their value: An empirical analysis*. 2014. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2579445 [cit. 13. 10. 2018].
- HOCKETT, Robert C. and Saule T. OMAROVA. The Finance Franchise. *Cornell Law School research paper*, 2016, no.16-29. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2820176 [cit. 12. 10. 2018].
- HOLMAN, Daniel and Barbara STETTNER. Anti-Money Laundering Regulation of Cryptocurrency: U.S. and Global Approaches. *The International Comparative Legal Guide to: Anti-Money Laundering*. London: Global Legal Group, 2018. Available at: http://www.allenoverly.com/publications/en-gb/Documents/AML18_AllenOverly.pdf [cit. 24. 11. 2018].
- <https://blog.ethereum.org/2014/05/06/daos-dacs-das-and-more-an-incomplete-terminology-guide/>
- <https://cointelegraph.com/news/china-to-use-blockchain-technology-in-tax-collection-and-electronic-invoice-issuance>
- <https://cointelegraph.com/news/ethereum-classic-51-attack-the-reality-of-proof-of-work>
- <https://medium.com/@UnibrighTIO/beyond-proof-of-work-blockchain-consensus-models-e332a4c77054>
- <https://medium.com/blockchain-review/blockchain-essentials-for-dummies-ba2d8851f1ca>
- <https://technode.com/2018/06/26/blockchain-fapiao/>
- <https://www.asiacryptoday.com/official-announcement-blockchain-tax-receipts-have-arrived-in-china/>

<https://www.pwc.co.uk/issues/futuretax/how-blockchain-technology-could-improve-tax-system.html>

https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/i/taxlaw/institute/WU_Global_Tax_Policy_Center/Tax___Technology/Backgrd_note_Blockchain_Technology_and_Taxation_03032017.pdf

KIM, Henry and Marek LASKOWSKI. *Agriculture on the Blockchain – Sustainable Solutions for Food, Farmers, and Financing*. Toronto: Blockchain Research Institute, 2017. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3028164 [cit. 11. 10. 2018].

LUDWIN, Adam. How Anonymous is Bitcoin? Available at: <https://coincenter.org/entry/how-anonymous-is-bitcoin>

LUU, Jason and Edward J. IMWINKELRIED. The Challenge of Bitcoin Pseudo-Anonymity To Computer Forensics. *UC Davis Legal Studies Research Paper Series*, 2015, no. 462. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2671921 [cit. 13. 11. 2018].

MARIAN, Omri Y. A Conceptual Framework for the Regulation of Cryptocurrencies. In: *University of Chicago Law Review*, 2015, Dialogue 53. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509857

MUKHOPADHYAY, Mayukh. *Ethereum Smart Contract Development – Build Blockchain-based Decentralized Applications Using Solidity*. Birmingham: Pact Publishing, 2018.

OECD Model Tax Convention, Article 9.

ROHR, Jonathan and Aaron WRIGHT. Blockchain-Based Token Sales, Initial Coin Offerings, and the Democratization of Public Capital Markets. In: *Cardozo Legal Studies Research Paper*, no. 527. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3048104

SCHROEDER, Jeanne L. Bitcoin and the Uniform Commercial Code. In: *Cardozo Legal Studies Research Paper*, no. 458, 2015. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2649441 [cit. 12. 11. 2018].

SCHWARTZ, David et al. *The Ripple Protocol Consensus Algorithm*. 2014. Available at: https://ripple.com/files/ripple_consensus_whitepaper.pdf [cit. 04. 11. 2018].

TAPSCOTT, Don and Alex TAPSCOTT. *Blockchain Revolution: How the Technology Behind Bitcoin is Changing Money, Business and the World*. London: Portfolio Penguin, 2016.

THOMPSON, Collin. *How does the Blockchain Work?* Available at: <https://medium.com/blockchain-review/how-does-the-blockchain-work-for-dummies-explained-simply-9f94d386e093>

WALKER, Robert Kirk. The Right to be Forgotten. In: *Hastings Law Journal*, 2012, Vol. 64, Issue 1. Available at: https://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1194&context=hastings_law_journal

Postup správce daně před zahájením exekuce ve vztahu k vyzoomění daňového subjektu o existenci nedoplatku¹

Zuzana Marethová

Právníká fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Předkládaný příspěvek si klade za cíl pojednat o právním institutu vyzoomění o nedoplatku prováděném správcem daně před zahájením daňové exekuce. Bude zaměřen zejména na právní úpravu daného institutu v rámci současně účinného právního stavu a předešle účinného právního stavu. Konkrétně bude pojednáno o rozdílných a shodných aspektech obou právních úprav. Cílem příspěvku pak bude zohlednit i související relevantní judikaturu.

Keywords in original language

Vyzoomění o nedoplatku; daňová exekuce; správní uvážení správce daně.

Abstract

Submitted contribution aims to discuss the legal institute of notification of the arrears by the tax administrator prior to the commencement of the tax execution. It will focus in particular on the legislation of the institute under the currently effective and previously effective regulation. In particular, the different and consistent aspects of both regulations will be discussed. The aim of the contribution will also take account of relevant case law.

Keywords

Notification of Arrears; Tax Execution; Administrative Discretion of the Tax Administrator.

¹ Příspěvek byl zpracován jako výstup v rámci výzkumného projektu MUNI/A/1017/2017 (Vybrané aspekty přímých daní a jejich interpretace a aplikace v judikatuře II).

1 ÚVOD

Po zjištění, že tématem letošní konference bude interakce práva a ekonomie, mi bylo jako právníkovi zaměřujícímu se na daňové právo procesní zřejmé, že volba mého příspěvku bude mířit na oblast placení daní jako oblast daňového procesu, která má ze své povahy silný přesah právě do oblasti výroby, distribuce a spotřeby ekonomických statků (tj. do oblastí, kterou se zabývá ekonomie).

Z oblasti placení daní jsem se pak rozhodla věnovat daňové exekuci, resp. konkrétněji postupu správce daně před zahájením daňové exekuce.

Jen málokterý postup správce daně totiž zasahuje do postavení adresátů daňových norem výrazněji než daňová exekuce. Jedná se o postup, při kterém správce daně nuceně vymáhá splnění daňových povinností, a to i přes nesouhlas daňového subjektu. K dosažení uvedeného cíle (vymožení nedoplatku) mu přitom zákon přiznává významná oprávnění. Daňová exekuce představuje výraznější zásah do postavení daňového subjektu, než „samotné“ stanovení daňové povinnosti. O právě uvedeném svědčí mimo jiné i skutečnost, že v případech nezákonného vymáhání náleží daňovému subjektu dvojnásobný úrok z neoprávněného jednání správce daně. Podle ustanovení § 254 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“) totiž platí: „*V případě, že bylo na daňovém subjektu vymáháno neoprávněně, náleží mu za dobu neoprávněně vedeného exekučního řízení úrok podle odstavce 1 ve dvojnásobné výši.*“²

Vzhledem k tomu, že daňová exekuce je citelným zásahem do práv osoby, vůči které je prováděna, je namístě věnovat adekvátní pozornost postupu správce daně exekuci předcházejícímu.

Předkládaný příspěvek si konkrétně klade za cíl věnovat se tomu, zda je správce daně před zahájením exekuce povinen vyrozumět daňový subjekt o tom, že je na jeho osobním daňovém účtu evidován nedoplatek, ohledně kterého může správce daně zahájit exekuci, či nikoliv.

² Ve vztahu k úroku z neoprávněného jednání správce daně podle § 254 odst. 2 daňového řádu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 7 Af 299/2015-61.

Vyrozumění o nedoplatku předcházející exekuci je zcela jistě prostředkem, který v sobě zahrnuje několik daňově-významných okolností. Jedná se o prostředek, jehož využívání respektuje zásadu vstřícnost, zásadu klientského přístupu, zásadu přiměřenosti a zásadu spolupráce. Obecněji řečeno popisovaný institut naplňuje základní východiska dobré správy. Na druhé straně, vyrozumění o nedoplatku může v některých situacích představovat prostředek ohrožující úspěšnost případné exekuce (a tím i zprostředkovaně naplnění cíle správy daní, kterým je i vybrání stanovené daně). Dále se pak předmětný institut dostává do jistého napětí se zásadou *ignorantia legis non excusat*, která v rámci daňového práva vyjadřuje fakt, že adresáti daňových norem jsou povinni vědět o jim vznikajících daňových povinnostech a tyto hradit v zákonných lhůtách.

Právě uvedené svědčí o tom, že je namístě věnovat pozornost otázce, zda má správce daně povinnost vyrozumět daňový subjekt o nedoplatku před zahájením exekuce, a pokud tomu tak je, v jakých situacích bude tato jeho povinnost aktivována.

2 PRÁVNÍ STAV PODLE PŘEDCHOZÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Předchozí právní úprava daňového práva procesního, zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“), se problematice vyrozumívání o nedoplatku před zahájením exekuce výslovně věnovala. Podle § 73 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků platilo: *„Nezaplatí-li daňový dlužník splatný daňový nedoplatek včetně nedoplatku na pokutách uložených podle tohoto zákona v zákonné lhůtě, vyzve ho správce daně, aby daňový nedoplatek zaplatil v náhradní lhůtě, nejméně osmidenní, a upozorní ho, že po uplynutí této náhradní lhůty přikročí bez dalšího k vymáhání daňového nedoplatku. Proti výzvě se lze odvolat ve lhůtě patnácti dnů. Odvolání nemá odkladný účinek.“*

Z citované právní úpravy je zřejmé, že zákon o správě daní a poplatků ukládal správci daně jednoznačnou povinnost vyrozumět daňový subjekt před zahájením exekuce o tom, že je na jeho osobním daňovém účtu evidován nedoplatek. Správce daně nadto nemohl daňový subjekt o existenci nedoplatku pouze bez dalšího vyrozumět, nýbrž jej musel výslovně vyzvat k uhrazení nedoplatku. Za tímto účelem přitom musel stanovit (nejméně)

osmidenní lhůtu, ve které mohl daňový subjekt nedoplatek uhradit. Před uplynutím takto stanovené lhůty přitom správce daně nemohl přistoupit k exekuci (uvedené zákon o správě daní a poplatků sice výslovně nestanovil, nicméně z textu § 73 odst. 1 je uvedená podmínka zcela jistě dovoditelná).

Kromě vyrozumění o nedoplatku a určení lhůty k jeho uhrazení dále správce daně podle textace § 73 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků musel daňový subjekt výslovně upozornit na to, že pokud existující nedoplatek neuhradí, správce daně bez dalšího přistoupí k jeho exekuci.

Popsané vyrozumění o nedoplatku mělo přitom povahu formalizovaného rozhodnutí, výzvy. Bylo tudíž činěno *a priori* písemně a formálně doručováno daňovému subjektu se všemi souvisejícími procesními postupy a zárukami.

Proti výzvě zákon připouštěl podání řádného opravného prostředku ve formě odvolání. Výslovně přitom ovšem stanovil, že podané odvolání nemá odkladný účinek. Správce daně tudíž byl i přes podané odvolání proti výzvě oprávněn po marném uplynutí stanovené lhůty přistoupit k exekuci. Takový postup je zcela jistě nutno označit za adekvátní. V opačném případě by daňový subjekt mohl prostým podáním odvolání významně oddálit exekuci a prodlužovat si nadále lhůtu pro uhrazení nedoplatku (ačkoliv uplynula jak zákonná lhůta splatnosti daně, tak i náhradní lhůta stanovená ve výzvě).

Ačkoliv bylo výše uvedeno, že výzvu upozorňující na existenci daňového nedoplatku a vyzývající k jeho úhradě v náhradní lhůtě byl správce daně povinen vydat, zákon o správě daní a poplatků stanovoval z této povinnosti jednu výjimku. Podle § 73 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků platilo: „*Vymáhání lze zahájit i bez výzvy, pokud brozí nebezpečí, že účel vymáhání bude zmařen, nepřistoupí-li se k vymáhání neprodleně.*“

Zákonodárce tudíž neopomněl reagovat na fakt, že v některých případech by vydání výzvy upozorňující na nedoplatek a následující exekuci mohlo vést ke zmaření vymáhání. Někteří adresáti daňových norem by totiž mohli v takové situaci činit úkony vedoucí k budoucí nedobytnosti daňové pohledávky (zejména úkony spočívající v převádění majetkových hodnot mimo dosah správce daně). Pokud by tedy správce daně pojal pochybnosti o tom, zda neexistuje nebezpečí spočívající ve zmaření účelu vymáhání (tj. nebezpečí ohrožující vymození dlužné daňové povinnosti), mohl k exekuci

přistoupit i bez předchozí výzvy. Poznamenáno přitom budiž, že k aplikaci dané normy, tj. k vymanění se z povinnosti učinit před exekucí výzvu, postačilo, pokud zde bylo *nebezpečí* zmaření účelu exekuce. Nebylo tak nutné, aby správce daně v této oblasti nabyl jistotu.

Poslední poznámkou k výzvě podle § 73 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků budiž, že tato byla podle judikatury soudů rozhodujících ve správním soudnictví v zásadě vyloučena ze soudního přezkumu.³ V této souvislosti nicméně nutno poukázat na náleží Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 78/05 (N 232/43 SbNU 619), který konstatoval, že: „Byla-li výzva ke ubrazení daňového nedoplatku podle § 73 daňového řádu adresována osobě odlišné od původního daňového dlužníka uvedeného v platebním výměru, přičemž je sporné, zda osoba vyzvaná ke ubrazení daňového nedoplatku je právním nástupcem původního dlužníka a zda je povinna za původního dlužníka daňový poplatek uhradit, musí mít příjemce výzvy i takové prostředky obrany, které měl daňový dlužník ve vyměřovacím řízení. Pokud tedy nebyla před zasláním výzvy ke ubrazení daňového nedoplatku v náhradní lhůtě vyměřena daňovému subjektu daň rozhodnutím dle § 32 odst. 1 daňového řádu, je třeba na výzvu ke ubrazení daňového nedoplatku pohlížet jako na rozhodnutí správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují jeho práva a povinnosti a lze se tedy ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. žalobou domáhat přezkoumání takové výzvy soudem. Jestliže příjemce výzvy namítal výše uvedené skutečnosti zpochybňující existenci daňové povinnosti již v odvolání, i ve správní žalobě a i v kasační stížnosti, a jestliže se jimi správní i soudní orgány nezabývaly mj. s prostým odůvodněním, že výzva podle § 73 nemá charakter „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 s. ř. s., porušily orgány veřejné moci právo stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“

3 PRÁVNÍ STAV PODLE SOUČASNĚ ÚČINNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Daňový řád, jako aktuální procesní předpis upravující daňový proces, nepřevzal právní úpravu zákona o správě daní a poplatků beze změn.

³ Rozsudky ze dne 29. 1. 2004, č. j. 2 Afs 28/2003-48, publ. pod č. 187/2004 Sb. NSS, ze dne 24. 9. 2008, č. j. 2 Afs 79/2008-40, ze dne 8. 1. 2009, č. j. 7 Afs 50/2008-89, ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 Afs 24/2009-71, či ze dne 30. 10. 2009, č. j. 5 Afs 90/2009-90.

Jediným ustanovením, které se věnuje zkoumané problematice, je § 153 odst. 3 daňového řádu, podle kterého: „*Správce daně může daňový subjekt vhodným způsobem vyrozumět o výši jeho nedoplatků a upozornit jej na následky spojené s jejich neuhrazením.*“

Již z citovaného zákonného textu je zřejmé, že výklad předmětného ustanovení není tak snadný a přímočarý, jako tomu bylo ve vztahu k § 73 odst. 1 a 2 zákona o správě daní a poplatků. To je způsobeno kombinací několika faktorů. Zaprvé nutno poukázat na fakt, že § 153 odst. 3 daňového řádu uvádí, že správce daně *může* vyrozumění provést.

Dále pak nelze přehlédnout, že citované ustanovení bylo zákonodárcem konstruováno do jisté míry velmi úsporně a nadto s využitím obsahově nejasných pojmů (není uvedeno, v jaké konkrétní formě má být vyrozumění provedeno, zákon v této souvislosti stanoví pouze to, že vyrozumění má být provedeno *vhodným způsobem*).

Světlo do interpretace § 153 odst. 3 daňového řádu nepřináší ani důvodová zpráva. Ustanovení § 153 odst. 3 daňového řádu nebylo obsaženo v původním návrhu zákona, nýbrž je výsledkem pozměňovacího poslaneckého návrhu. Osobám věnujícím se každodenně aplikaci a interpretaci zákonných norem je přitom zcela jistě známo, že vysoký počet právních norem vzniknuvších na základě pozměňovacích návrhů učiněných na půdě Parlamentu České republiky, nelze bohužel označit za normy vysoké právní kvality ani za normy jednoduše interpretovatelné. Nejinak je tomu právě v případě ustanovení § 153 odst. 3 daňového řádu.

Z odůvodnění předmětného pozměňovacího návrhu plyne následující: „*Navrhuje se v daňovém řádu výslovně stanovit, že správce daně může neformálním aktem upozornit daňový subjekt na existenci nedoplatků a na rizika s tím spojená. Těmi jsou zejména brozba vymáhání ze strany správce daně a vznik úroku z prodlení. Je tak reagováno na skutečnost, že návrh daňového řádu již nepočítá s institutem formalizované výzvy k úhradě nedoplatku, který je obsažen v současném zák. o správě daní a poplatků. Méně formální komunikace bez nutnosti vydávat rozhodnutí (tj. výzvu) se bojně uplatňuje v zahraničí a odpovídá deklarovanému flexibilitnímu a klientskému přístupu.*“

Citovaný text bohužel neodhaluje základní charakteristiky ustanovení § 153 odst. 3 daňového řádu. Lze z něj vyčíst pouze to, že uvedené ustanovení

do určité míry nahrazuje výzvu dle § 73 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků. Stejně tak odůvodnění pozměnovacího návrhu potvrzuje, že vyrozumívání o nedoplatku má podle daňového řádu probíhat v méně formalizované podobě (než jak tomu bylo podle zákona o správě daní a poplatků, který pro tyto účely ukládal správci daně povinnost vydat formalizovanou výzvu; viz výše).

Z odkazovaného odůvodnění pozměnovacího návrhu již však nelze (a to ani v základních obrysech) dovodit odpovědi na základní otázky ohledně povahy nově uzákoněného institutu vyrozumívání o daňovém nedoplatku.

První (a zcela zásadní) otázkou je, zda je správce daně povinen vyrozumění před zahájením exekuce učinit. Z předchozí právní úpravy obsažené v zákoně o správě daní a poplatků zcela jednoznačně plynulo, jak bylo ostatně osvětleno výše, že správce daně je (až na výjimku existujícího nebezpečí ohledně budoucí dobytosti pohledávky) povinen daňový subjekt vyrozumět o existenci jeho nedoplatku. Ustanovení § 153 odst. 3 daňového řádu ovšem tak jednoznačně koncipováno není, když normuje, že správce daně *může* takové vyrozumění učinit.

Druhou otázkou (navazující na otázku první) pak je, jaké budou důsledky toho, když správce daně před zahájením exekuce vyrozumění dle § 153 odst. 3 daňového řádu neprovede, ačkoliv tak učinit měl.

3.1 Kdy je správce daně povinen vyrozumění dle § 153 odst. 3 daňového řádu učinit

Jak již bylo výše opakovaně uvedeno, správce daně podle současné právní úpravy *může* učinit vyrozumění o existenci nedoplatku. Komentář k daňovému řádu tuto skutečnost reflektuje tak, že uvádí, že vyrozumění je fakultativním úkonem.⁴

Tato fakultativnost vyjadřuje skutečnost, že zákonodárce na rozdíl od zákona o správě daní a poplatků vložil do rukou správce daně správní uvážení

⁴ BAXA, Josef a kol. *Daňový řád: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 473. ISBN 978-80-7357-564-9. Dostupné z: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 9. 12. 2018].

v otázce, zda je vyrozumění namíste učinit, či nikoliv. O uvedeném svědčí právě fakt, že zákonná norma operuje s pojmem *může*.⁵

Dle právní teorie lze správní uvážení charakterizovat jako takovou situaci, kdy s existencí určitého skutkového stavu nepředvídá příslušná právní norma jediný nutný právní následek. Subjektu, který vykonává veřejnou správu, je tak ponechán prostor pro volbu určitého řešení, resp. rozhodnutí. Správnímu orgánu je tak v zákonem předpokládaných případech umožněno rozhodnout se pro činnost či nečinnost, tedy ve věci učinit či neučinit rozhodnutí (tzv. „úvaha jednání“), nebo je mu dána možnost zvolit z více řešení předpokládaných právní normou (tzv. „úvaha volby“).⁶

Uvedené, tedy, že správce daně je podle aktuálně účinné právní úpravy obsažené v § 153 odst. 3 daňového řádu oprávněn uvážít, zda učiní vyrozumění o nedoplatku, ovšem samozřejmě neznamená, že by správce mohl v této oblasti postupovat libovolně nebo nahodile. Správce daně musí vycházet ze základních zásad správy daní – zejména zásady procesní rovnosti (§ 6 odst. 1), vstřícnosti (§ 6 odst. 4), spolupráce (§ 6 odst. 2) a legitimního očekávání (§ 8 odst. 2). Správce daně by neměl činit nedůvodných rozdílů mezi jednotlivými daňovými subjekty, což znamená, že v obdobných případech by měl postupovat stejně.⁷

Je tedy zřejmé, že současná právní úprava se od té předchozí výrazným způsobem odlišuje, když neukládá správci daně obecnou povinnost vyrozumět před zahájením exekuce daňový subjekt o jeho nedoplatcích. Uvedené potvrzuje i skutečnost, že právní úprava daňového řádu zcela mlčí ohledně toho, kdy (v jakém časovém okamžiku v rámci správy daní) má být vyrozumění učiněno. Stejně tak ustanovení § 153 odst. 3 daňového řádu neukládá správci daně povinnost stanovit ve vyrozumění daňovému subjektu lhůtu, v rámci které by měl možnost dobrovolně nedoplatek uhradit. Uvedené znamená mj. i to, že správce daně může k exekuci přistoupit ihned po učinění vyrozumění.

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2016, č. j. 7 As 282/2015-32.

⁶ PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 290. ISBN 80-210-2002-4.

⁷ BAXA, Josef a kol. *Daňový řád: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 473. ISBN 978-80-7357-564-9. Dostupné z: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 9. 12. 2018].

O výrazné změně oproti stavu podle zákona o správě daní a poplatků hovoří i forma samotného vyrozumění o nedoplatku. Zcela rozdílně od zákona o správě daní a poplatků, daňový řád nechává formu vyrozumění zcela na vůli správce daně. Zákon pouze normuje, že k vyrozumění by mělo dojít *vhodným způsobem*. Nejedná se tedy o formalizovaný postup spočívající ve vydání rozhodnutí (výzvy), nýbrž o zcela neformální postup, který může být proveden např. i telefonicky. Návazně je pak zřejmé, že proti vyrozumění podle § 153 odst. 3 daňového řádu není možné se odvolat.

Je tedy nutné shrnout, že daňový řád sice obsahuje normu, podle které správce daně může před zahájením exekuce vyrozumět daňový subjekt (dlužníka) o existenci nedoplatku, nicméně na rozdíl od zákona o správě daní a poplatků daná norma neukládá správci daně povinnost takové vyrozumění učinit, nýbrž nechává tento postup na správním uvážení správce daně.

3.2 Možné následky nevyrozumění podle § 153 odst. 3 daňového řádu

Právní úprava daňového řádu se explicitně nevěnuje tomu, jaké budou důsledky, pokud správce daně v situaci, ve které má vyrozumění dle § 153 odst. 3 daňového řádu místo, toto neučiní. Tak sice nečinil ani zákon o správě daní a poplatků, nicméně z jeho kontextu bylo jasné, že pokud správce daně poruší povinnost dle jeho § 73 odst. 1 (a nebude se jednat o výjimku dle § 73 odst. 2), dopustí se nezákonnosti, která bude mít vliv i na navazující exekuci. Vzhledem k výrazně změněné koncepci institutu vyrozumívání o nedoplatku v rámci daňového řádu je nicméně otázka vlivu absence vyrozumění na navazující exekuci nejasná.

Lze ovšem poukázat na jisté praktické problémy, které by svázání zákonnosti exekuce s předchozím vyrozuměním dle § 153 odst. 3 přineslo. Zprv je nutné si uvědomit, že vyrozumění může být nově provedeno i zcela neformálně. Podmínění zákonnosti exekučního příkazu a navazující exekuce učiněním např. pouze telefonického rozhovoru by mohlo zapříčinit poměrně nejasnou důkazní situaci, v rámci které by bylo nutné prokázat, zda se daný hovor skutečně udál, a jaký byl jeho obsah. Na danou situaci by správce daně musel reagovat tak, že by vyrozumění činil některým z bezproblémově

prokazatelných způsobů (zasláním písemnosti), což by ovšem zcela popřelo smysl nové právní úpravy, jímž mj. bylo zavedení neformálnosti vyrozumění (viz výše).

O tom, že vyrozumění dle § 153 odst. 3 daňového řádu není podmínkou exekuce, pak hovoří i výše zmíněný fakt, že správce daně již v tomto vyrozumění nemusí stanovovat lhůtu, ve které má daňový subjekt právo dluh uhradit a správce daně návazně nemůže zahájit exekuci. Uvedené znamená, že správce daně může exekuci zahájit např. i současně s vydáním vyrozumění, resp. ihned po vyrozumění.

Na druhou stranu ovšem nelze přehlédnout, že absence vyrozumění ve svém důsledku v některých případech povede k situaci, kdy bude proti daňovému subjektu zahájena exekuce, ačkoliv tento by v případě předchozího vyrozumění nedoplatek dobrovolně uhradil. Takový postup se pak zcela jistě dostává do kolize se zásadou spolupráce, zásadou přiměřenosti a zásadou hospodárnosti řízení (exekuce je beze všech pochybností výrazným zásahem do postavení daňového subjektu a nadto v jejím průběhu vznikají oběma stranám další náklady).

Závěrem pak v této souvislosti nutno dodat, že případy, ve kterých bude (zejména ze strany správních soudů) prohlášen postup správce daně spočívající v neprovedení vyrozumění dle § 153 odst. 3 daňového řádu za nesprávný, nebudou zřejmě moc časté. To je způsobeno tím, že uvedená norma dává správci daně možnost správního uvážení, jak bylo uvedeno výše. Tato skutečnost totiž má vliv na navazující soudní řízení před správními soudy. V rámci přezkumné činnosti správní soudy přezkoumávají zákonnost napadeného správního rozhodnutí. Nemohou však nahrazovat správní uvážení správního orgánu uvážení soudním. Správní uvážení může soud přezkoumat pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za splnění těchto předpokladů není soud oprávněn z týchž skutečností dovozovat jiné závěry.⁸

⁸ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46, ze dne 21. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003-48, usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2000, sp. zn. II. ÚS 361/2000.

4 JUDIKATURA

Prozatím nejvýznamnějším rozsudkem týkajícím se postupu správce daně při vyrozumívání daňového subjektu před zahájením exekuce je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, č. j. 7 Afs 37/2018-51.

V uvedeném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval kasační stížností Odvolacího finančního ředitelství proti rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým bylo zrušeno rozhodnutí o odvolání proti exekučnímu příkazu, a to právě z důvodu absence vyrozumění dle § 153 odst. 3 daňového řádu.

Nejvyšší správní soud v rozsudku potvrdil, že právní úprava daňového řádu je značně odlišná od právní úpravy zákona o správě daní a poplatků. Dále pak stvrdil, že § 153 odst. 3 daňového řádu je právní normou umožňující správci daně správní uvážení ohledně toho, zda vyrozumění provede, či nikoliv.

Optikou soudního přezkumu správního uvážení pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v jemu předložené věci orgány finanční správy nepřekročily meze svého správního uvážení, pokud zahájily exekuci, aniž by daňový subjekt vyrozuměly o jeho nedoplatku. Zrušil proto napadený rozsudek krajského soudu. V souzené věci totiž daňový subjekt založil nutnost vyrozumění o nedoplatku pouze na skutečnosti, že v době (několika měsíců) před vznikem nedoplatku měl na osobním daňovém účtu přeplatek. Současně ovšem Nejvyšší správní soud zdůraznil, že limitem pro správní uvážení týkající se § 153 odst. 3 daňového řádu by měla být účelnost vyrozumění o nedoplatku.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že orgány finanční správy nepochybily, pokud neprovedly vyrozumění dle § 153 odst. 3 daňového řádu, nezabýval se tím, jaký vliv by měla absence vyrozumění na zákonnost následující exekuce.

Ohledně judikatury týkající se současně účinného ustanovení § 153 odst. 3 daňového řádu budiž poznamenáno, že z této dále plyne, že upozornění na nedoplatek podle uvedeného ustanovení není zásahem ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.⁹

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č. j. 2 As 325/2015-31.

5 SHRNUÍ

Vyrozumění daňového subjektu o existenci nedoplatku je významným procesním institutem, který byl obsažen v zákoně o správě daní a poplatků, a je nadále obsažen v současně účinném daňovém řádu. Uvedené právní úpravy tohoto institutu jsou však výrazně odlišné. Zatímco zákon o správě daní a poplatků ukládal správci daně obecnou povinnost daňový subjekt před zahájením exekuce vyrozumět o jeho nedoplatku a umožnit mu tak tento uhradit, daňový řád tento procesní krok ponechává na správním uvážení správce daně. Správní uvážení správce daně v této věci pak podléhá do jisté míry omezenému soudnímu přezkumu. Za současně právní úpravy tudíž nelze poskytnout obecně platnou odpověď na to, v jakých situacích bude jednoznačně namístě, aby správce daně vyrozumění učinil. Bude záležet vždy na konkrétních skutkových okolnostech a jejich posouzení správcem daně a následně případně správními soudy. Při tomto posouzení by jistě zásadní roli měly sehrát zejména základní zásady správy daní.

Literature

- BAXA, Josef a kol. *Daňový řád: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 1793 s. ISBN 978-80-7357-564-9.
- PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 420 s. ISBN 80-210-2002-4.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, č. j. 7 Afs 37/2018-51. *Nejvyšší správní soud* [online]. © 2003–2010 [cit. 13. 12. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2018/0037_7Afs_1800051_20181116073722_20181203094030_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 7 Afs 299/2015-61. *Nejvyšší správní soud* [online]. © 2003–2010 [cit. 13. 12. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0299_7Afs_1500061_20161114111934_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, č. j. 2 Afs 28/2003-48. *Nejvyšší správní soud* [online]. © 2003–2010 [cit. 13. 12. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2003/0028_2Afs_0300048A_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2008, č. j. 2 Afs 79/2008-40. *Nejvyšší správní soud* [online]. © 2003–2010 [cit. 13. 12. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0079_2Afs_0800040A_prevedeno.pdf

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 7 Afs 50/2008-89. *Nejvyšší správní soud* [online]. © 2003–2010 [cit. 13. 12. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0050_7Afs_0800089A_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 Afs 24/2009-71. *Nejvyšší správní soud* [online]. © 2003–2010 [cit. 13. 12. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0024_7Afs_0900071A_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2009, č. j. 5 Afs 90/2009-90. *Nejvyšší správní soud* [online]. © 2003–2010 [cit. 13. 12. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2009/0090_5Afs_0900090A_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46. *Nejvyšší správní soud* [online]. © 2003–2010 [cit. 13. 12. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2002/0139_5A__0200046A_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003-48. *Nejvyšší správní soud* [online]. © 2003–2010 [cit. 13. 12. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2003/0047_5Azs_0300048A_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č. j. 2 As 325/2015-31. *Nejvyšší správní soud* [online]. © 2003–2010 [cit. 13. 12. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0325_2As__1500031_20160331153955_prevedeno.pdf
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2016, č. j. 7 As 282/2015-32. *Nejvyšší správní soud* [online]. © 2003–2010 [cit. 13. 12. 2018]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0282_7As__1500032_20160323074618_prevedeno.pdf
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2000, sp. zn. II. ÚS 361/2000. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud, © 2006 [cit. 8. 12. 2018]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=36091 & pos=1 & cnt=1 & typ=result>

Contact – e-mail

344107@mail.muni.cz

Ekonomická východiska rozpočtových vztahů a jejich odraz v rozpočtovém právu¹

Hana Marková

Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Státnímu rozpočtu je svěřena úloha shromažďování a znovurozdělování té části hrubého domácího produktu, která je určena na celospolečenské potřeby. Funkce státního rozpočtu státu je tedy nejen povahy ekonomické i politické. S vývojem ekonomických funkcí rozpočtu se měnila i jejich právní úprava. Jak v období 19. stol, tak v průběhu 20. stol. právní normy zařazované do rozpočtového práva reagovaly na vývoj hospodářství a celkovou situaci ve státě. Po vstupu do EU bylo třeba ještě promítnout do právní úpravy českého rozpočtového práva i některé evropské principy rozpočtového hospodaření. Z pohledu práva nelze opominout ani tu skutečnost, že zákon o státním rozpočtu má charakter teleologické právní normy a odlišuje se od ostatních právních norem, upravujících oblast rozpočtového práva.

Keywords in original language

Rozpočet; funkce rozpočtu; rozpočtově právní vztahy; rozpočtově právní normy.

Abstract

State budget is entrusted with the task of collecting and redistributing of that part of Gross Domestic Product that is intended for needs of the whole society. Thus, state budget has economic but also political function. The development of economic bases of the budget also changed their legal framework. During the 19th and 20th century, legal norms considered to be a part of budgetary law responded to the development of the

¹ Tento text byl zpracován v rámci programu „PROGRES Q02 – Publicizace práva v evropském a mezinárodním srovnání“ realizovaného v roce 2018 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. ORCID 0000-0002-0204-4571

economy and the overall situation in the state. After joining the European Union, it was necessary to reflect some European principles of budgetary governance in Czech budgetary law. From a legal point of view, the State Budget Act could be described as teleological legal norm and differs from other legal norms being part of the budgetary law.

Keywords

Budget; Function of Budget; Budgetary Law Relations; Legal Provisions Budget.

1 VEŘEJNÝ ROZPOČET A JEHO FUNKCE

Původní úzce fiskální úloha státního rozpočtu, opřena o klasickou teorii politické ekonomie, se začala koncem 19. století měnit. Zatímco v dřívějším teoretickém pojetí a v praktické aplikaci veřejných financí státní rozpočet vystupuje jako nástroj pro soustředování daní, orientuje nový teoretický směr praxi na národohospodářské pojetí státního rozpočtu. Toto chápání se projevuje v tom, že původní pojem dostává širší obsah, než bylo dřívější inkaso daní a úhrada úzce vymezených státních výdajů. Rozpočtu začínají být svěřovány jiné než pouze fiskální cíle – rozpočet začíná plnit úlohu alokační, tj. ovlivňovat rozmístování výrobních zdrojů podle potřeb hospodářského rozvoje a zároveň také uplatňovat svou funkci distribuční, která spočívá v ovlivňování důchodové situace výrobní sféry i obyvatelstva. S růstem výdajů se musejí zvětšovat i rozpočtové příjmy. Výdajům státního rozpočtu se přisuzuje možnost brzdit nebo odstraňovat hospodářské krize. Toto působení státního rozpočtu se ovšem v minulých desetiletích značně přecenilo a současná praxe korigovala některá teoretická východiska na tomto úseku. I dnes je státní rozpočet základním finančním plánem státu, který se každoročně schvaluje formou zákona a slouží k soustředování peněžních zdrojů společnosti a k jejich nenávratnému rozdělování s určením na úkoly především v oblasti finančního krytí státních funkcí (fiskální účel) a ovlivňování národního hospodářství (mimofiskální účel).

Státnímu rozpočtu je svěřena zvláště výrazná úloha shromažďování a znovurozdělování té části hrubého domácího produktu, která je určena na celospolečenské potřeby. Funkce státního rozpočtu státu je tedy nejen povahy

ekonomické, nýbrž i politické. Podle množství shromažďovaných peněžních prostředků a zejména cílů (včetně jejich prioritního uspořádání), na něž tyto prostředky jsou vynakládány, je možno usuzovat i na politiku celého státu.

Proces reprodukce, jemuž státní rozpočet slouží, není v současné době chápán pouze z úzkého hlediska hmotné výroby, nýbrž jako činnost směřující k rozvoji i nehmotných potřeb dané společnosti a vztahů s tím spojených. Jeho další změny se dají očekávat s nástupem robotizace. Celospolečenské zájmy (tj. materiální stránka státního rozpočtu) jsou zabezpečeny i z hlediska procesního, tj. kompetencí státních orgánů, kterým je svěřeno schvalování rozpočtových právních aktů a kontrola jejich realizace (plnění). Rozpočtový proces představuje každoročně konkretizaci státní politiky na příští rok a státní závěrečný účet projednáváný po uplynutí rozpočtového období pak její zhodnocení.

Pokud jde o ekonomické působení státního rozpočtu lze tedy konstatovat, že v rozpočtu jsou uplatněny funkce alokační, distribuční a funkce evidenčně kontrolní. Rozdělování a umíst'ování (funkce alokační) peněžních prostředků do příslušných hospodářských sfér vyjadřuje podstatu ekonomického působení státního rozpočtu. Státní rozpočet je v tomto působení doplňován ostatními finančními plány, avšak ve srovnání s nimi provádí rozdělování peněžních a tím i hmotných zdrojů definitivně. Distribuční (redistribuční) funkce je vlastním posláním každého rozpočtu, znamená znovurozdělování hrubého domácího produktu podle potřeb celé společnosti. K funkcím rozpočtu lze zařadit i funkce další jako je funkce kontrolní či stimulační, které vyjadřují to, že pomocí státního rozpočtu je možné ovlivňovat proces reprodukce různými způsoby a jsou proto chápány jako nástroj finanční politiky státu.

Funkce všech veřejných rozpočtů jsou nejen povahy ekonomické, nýbrž i politické, ale těmto funkcím se nebudu věnovat.

Vymezit funkci či podstatu státního či jiného veřejného rozpočtu z pohledu práva je složitější. Rozpočtové hospodaření a rozpočtový proces jako nezbytná součást hospodářství každého státu se musí řídit určitými pravidly. Existence státu bez státního rozpočtu, resp. veřejných rozpočtů, není možná. V právním státě je nutné, aby pravidla rozpočtového hospodaření byla upravena právními normami – právními předpisy. Právě soubor těchto právních předpisů tvoří základ rozpočtového práva.

2 HISTORIE ROZPOČTOVÉHO PRÁVA NA ÚZEMÍ DNEŠNÍ ČESKÉ REPUBLIKY

Vývoj právní formy rozpočtu v českém státě je spojen s tím, že čeští stavové si velmi záhy vynutili na panovníkovi výsadu povolování vybírat finanční břemeno. Vývoj státních příjmů a výdajů šel směrem k omezování výsostných panovníkových oprávnění, a to nejen u tzv. slabých panovníků, ale i v době zřetelného posilování královské moci.² Samostatný vývoj rozpočtových forem byl na území českého státu přerušen po bělohorské porážce, kdy se české země staly politicky a hospodářsky součástí rakouského státu. Rakouská feudální monarchie se opírala o metody a prostředky sousedního Německa. K výraznějším reformám finančního systému dochází až na sklonku feudálního zřízení za vlády Marie Terezie, která potřebovala rozmnožit státní finanční zdroje, vyčerpané válečnými výdaji. Vytvořila některé ústřední ekonomické orgány; zavedla nebo zreformovala některé daně, poplatky a cla a dala podnět k sestavování státních příjmů a výdajů, tedy vlastně k sestavování nejjednoduššího státního rozpočtu.

První státní rozpočet na území našeho státu, v rámci Rakouska, byl uveřejněn 28. 3. 1848, ale nebyl to ještě státní rozpočet dnešního typu. Teprve až pokyny o sestavování rozpočtu před Rakousko-Uherským vyrovnáním na základě nařízení ministra financí a Nejvyššího účetního a kontrolního úřadu ze dne 17. října 1863 bylo upraveno rozpočtové řízení a téhož roku se císařským nařízením č. 140 ř.z. dostala státnímu rozpočtu forma a obsah, který odpovídal politické situaci v době konstituční monarchie. Vlastní právní úprava rozpočtu nacházela oporu v Ústavě z roku 1867, kde byla řešena i otázka státního dluhu v obou částech říše. Ke sjednocení státního dluhu došlo zákonem č. 66 z 20. 6. 1868 a k vypsání obligací jednotného státního dluhu došlo oznámením ministra financí č. 158 z 28. 12. 1868. Schvalování rozpočtu příslušelo říšské radě, rozpočtový rok začínal 1. 7. a končil 30. 6. následujícího roku. Struktura rozpočtu byla v té době jednoduchá – rozpočet byl součástí finančního zákona a byl složen ze státních výdajů a státních příjmů.³ Rozpočtová provizoria byla známá jednak jako zákonná (v případě,

² MARKOVÁ H. a R. BOHÁČ. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 248. ISBN 978-80-7179-598-8.

³ SPÁČIL, B. *Teorie finančního práva Č.SSR*. Praha: Orbis 1970, s. 84 a násled.

že rozpočet nebyl včas projednán parlamentem) jednak jako nouzová, vyhlášená císařskými nařízeními v době, kdy parlament nezasedal, a to také v případech, když se chtěla vláda vyhnout konfliktu s parlamentem.

Recepce zákonných norem Rakouska-Uherska do československého právního řádu, která byla provedena zákonem č. 11/1918 Sb., znamenala i převzetí rakouských rozpočtových norem. V prosinci 1918 byl přijat zákon č. 95/1918 Sb., o vedení státního hospodářství od 1. ledna do 30. června 1919, naše první rozpočtová norma. Nově vzniklá republika recipovala rakouskou administrativně právní úpravu sestavování státního rozpočtu (vycházející z nařízení z r. 1863 a císařského nařízení č. 140 ř. z. z roku 1866), zejména ale pokračovala v rakouské tradici pokud jde o formulaci rozpočtových zákonů na jednotlivé roky.⁴

První státní rozpočet sestavený pro rok 1919 byl schválen v červnu téhož roku a rozpočtové období bylo určeno shodně s kalendářním rokem, nikoliv od 1. července do 30. června roku příštího, jako do té doby rozpočty rakousko-uherské. S výkladem ke státnímu rozpočtu na rok 1919 vystoupil ministr Rašín v květnu 1919, kdy zdůraznil nutnost pracovat a šetřit, nežít si nad poměry, nepřipouštět korupci.⁵

Československá ústava z roku 1920 obsahovala jen obecná ustanovení o státním rozpočtu a podrobnější úprava rozpočtového hospodaření byla ponechána dalším právním normám. Rozpočtová soustava v letech 1921 až 1926 doznala značných změn – byl sestavován rozpočet administrativní – příloha I. a rozpočet státních investic – označený jako příloha II. finančního zákona. Rozpočtová struktura tohoto období je poznamenána hledáním vhodných cest pro vlastní rozpočtovou soustavu, která by odpovídala

⁴ Zákon č. 95/1918 Sb. ze dne 20. prosince 1918 o vedení státního hospodářství od 1. ledna do 30. června 1919 stanovil: „1. Vláda se zmocňuje, aby vybírala daně, dávky a poplatky, jakož i jiné státní důchody po dobu od 1. ledna do 30. června 1919 podle platných ustanovení. Státní výdaje na toto období hraď se na vrub státního rozpočtu, který cestou zákonodárnou na rok 1919 bude stanoven. 2. Vláda se zmocňuje, by opatřila peníze pro veškeré, státními příjmy nebrazené státní výdaje až do 1000 milionů korun v období od 1. ledna do 30. června 1919 úvěrními operacemi. 3. Ministr financí se zmocňuje, by přímo nakládal s movitým i nemovitým majetkem státním a s pohledávkami státními v území státu Československého, pokud toto právo dosud příslušelo c. k. rakouským, kr. uherským nebo c. a k. společným úřadům a ústavům. 4. Provedení tohoto zákona, který nabývá účinnosti 1. lednem 1919, ukládá se ministru financí.“

⁵ VENCŮVSKÝ F. Státní finance v historii Československa – období 1918–1947. *Finance a úvěr*, 1994, č. 8.

československému poválečnému rozvoji. Počínaje finančním zákonem na rok 1921 byly vládním nařízením vydávány podrobnější předpisy ke každému finančnímu zákonu pro daný rok. Až do roku 1926 bylo v rozpočtových zákonech opakováno zmocnění pro vládu k vybírání daní, poplatků atd. V období let 1927–1938 došlo k radikálním změnám rozpočtové soustavy, změnil se základní finanční zákon. Toto uspořádání státního rozpočtu bylo výsledkem reformní iniciativy Karla Engliše ve funkci ministra. K podstatným změnám došlo ve struktuře rozpočtu samotného (státní rozpočet byl z hlediska formálního přílohou finančního zákona a rozpočet na r. 1927, tedy příloha zákona č. 221/1926 Sb., zaujímala ve Sbírce zákonů a nařízení celých 190 stran). Reforma rozpočtového hospodaření r. 1927 znamenala nové rozdělení rozpočtové struktury na čtyři organicky spojené skupiny:

- rozpočet skupiny I. – vlastní státní správy (obsahoval všechny výdaje a příjmy týkající se administrativy úřadů a zařízení a vnitřně se dále členil), v této skupině je k nalezení celkové saldo státního hospodaření, protože v ní je zahrnut výsledek hospodaření v dalších skupinách,
- rozpočet skupiny II. – správa státních podniků – subjektů ve vlastnictví států, ale hospodařících na komerčních principech (obsahoval oddíly: finanční monopoly, správní monopoly a přičleněná odvětví, Československé státní železnice, podniky ostatní),
- rozpočet skupiny III. – podíl samosprávných svazků na státních daních, dávkách a poplatcích (naposled se objevil v rozpočtu na rok 1938) a rozpočet skupiny IV. – správa státního dluhu (obsahoval příjmy a výdaje státního dluhu).⁶

Celkové členění rozpočtu umožnilo jasný pohled do odlišných skupin financí státu. Tato struktura rozpočtu na rok 1927 se stala trvalým schématem státního rozpočtu až do r. 1947. V rozpočtu na rok 1947 dochází ke zlomu v rozpočtovém hospodaření, protože od této doby se přestal rozpočet dělit na řádný a mimořádný a začala se uplatňovat nová kritéria přístupu k rozpočtovým výdajům, a sice rozlišování výdajů na provozní a investiční. Novinkou také bylo členění výdajů na výdaje centrální, výdaje českých zemí a výdaje Slovenska.

⁶ VENCOVSKÝ F. Státní finance v historii Československa – období 1918–1947. *Finance a úvěr*, 1994, č. 8.

Do roku 1948 existovala tradice první republiky podle níž byl Národnímu shromáždění předkládán podrobný návrh státního rozpočtu, který se členil na kapitoly, oddíly, paragrafy podle struktury státního aparátu – každá činnost státní správy musela být zdůvodněna nejen věcně, ale i z hlediska výdajů. Ministři nemohli věcné a osobní výdaje měnit bez schválení Národního shromáždění. Přesuny většího rozsahu muselo schvalovat Národní shromáždění. Závaznou částí zákona o státním rozpočtu byl podrobný rozpočet všech výdajových a příjmových položek. Tato praxe zanikla státním rozpočtem na rok 1950, který obsahoval pouze výdaje v členění na 5 rozpočtových skupin a ani tyto údaje nebyly pro vládu závazné. Vláda si ponechala regulační funkci v tom smyslu, že některé změny v průběhu roku sama schvalovala – státní rozpočet se stal operativním plánem. Po roce 1948 dochází k dalším změnám, které vedou např. k přímému spojení finančních plánů podniků s rozpočty národních výborů a rozpočty ministerstev do jednoho státního rozpočtu. Rozpočet na rok 1949 byl poznamenán prvním pětiletým hospodářským plánem, i když strukturální členění státního rozpočtu se ještě neměnilo. Rozpočtové období následujících let bylo poznamenáno novými úkoly pětiletého hospodářského plánu. Začátkem roku 1954 se struktura rozpočtu přebudovala podle sovětského vzoru tak, aby i navenek vyjadřovala, že státní rozpočet plní funkce socialistického státu.

Přijetím zákona č. 8/1959 Sb.⁷ byla stanovena základní pravidla státního rozpočtu a hospodaření s rozpočtovými prostředky. Byla to naše první právní úprava státního rozpočtu nemající časově omezenou platnost. Zákon se stal univerzální úpravou pro státní rozpočet a pro rozpočty národních výborů všech stupňů, které byly součástí rozpočtu státního. Tento zákon platil až do roku 1970, kdy byla přijata nová pravidla, která reagovala na vytvoření federativního státu. Rozpočtová pravidla federace, zákon č. 134/1970 Sb., přijímaná už v souvislosti s tehdy novým plánovacím zákonem a na pozadí celkové centralizace hospodářského řízení, zákon č. 8/1959 Sb. zrušila, a z důvodů tehdejší ústavnosti ponechala to, že orgány a organizace republik podle zákona č. 8/1959 Sb. postupují do doby, než Česká národní rada a Slovenská národní rada přijmou v rámci své kompetence vlastní zákony.

⁷ Zákon č. 8/1959 Sb., kterým se stanoví pravidla o státním rozpočtu a o hospodaření s rozpočtovými prostředky.

Česká národní rada tak učinila zákonem č. 60/1971 Sb. Oba zákony, federální i český, platily do 31. 12. 1989. Vedle pravidel federálních tak existovala pravidla i pro republikové rozpočtové hospodaření.

Základem právní úpravy hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky byl tedy až do konce roku 2000 zákon č. 576/1990 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů. Používání zákona ukázalo, že řada předpokladů, se kterými se počítalo při jeho přípravě v roce 1990, byla překonána, bylo třeba v právní normě reagovat na nové potřeby a skutečnosti. Stalo se tak v roce 2000, kdy byla přijata nová a dosud platná právní úprava rozpočtového hospodářství.

3 ROZPOČTOVĚPRÁVNÍ VZTAHY A ROZPOČTOVÉ PRÁVNÍ NORMY

Rozpočtové vztahy je možné definovat jako finanční vztahy související s vytvářením, rozdělováním a používáním peněžní masy ve veřejných rozpočtech. V tomto ohledu jsou rozpočtové vztahy kategorií spíše ekonomickou než právní, neboť tyto vztahy mohou existovat nezávisle na objektivním rozpočtovém právu. Pokud jsou rozpočtové vztahy regulované rozpočtovým právem, můžeme tyto vztahy označit jako rozpočtově právní vztahy a definovat je jako právní vztahy týkající se vytváření, rozdělování a používání peněžní masy ve veřejných rozpočtech a upravující vzájemná práva a povinnosti mezi subjekty těchto právních vztahů.

Peněžní masa může být předmětem rozpočtově právních vztahů buď přímo či nepřímo. Jako příklad rozpočtově právního vztahu, jehož předmětem je uvedená část peněžní masy přímo, je možné uvést rozpočtově právní vztah mezi organizační složkou státu poskytující dotaci ze státního rozpočtu a příjemcem této dotace, jehož předmětem jsou peněžní prostředky státního rozpočtu. Nepřímo je peněžní masa, resp. její část, předmětem například rozpočtově právního vztahu mezi ministerstvem financí a organizační složkou státu, jehož předmětem je povinnost organizační složky státu předkládat údaje potřebné pro průběžné hodnocení plnění státního rozpočtu. Zde vystupuje část peněžní masy (peněžní prostředky státního rozpočtu) jako předmět rozpočtově právního vztahu pouze nepřímo.

Předmětem rozpočtověprávních vztahů je tak přímo či nepřímo část peněžní masy, jež je tvořena, rozdělována a používána ve veřejných rozpočtech. Rozpočtové právo se však skládá i ze specifických právních norem, které jsou zejména obsaženy v každoročně přijímaném zákoně o státním rozpočtu.⁸ Tyto právní normy jsou pouze stanovením určitých předpokladů, jak by mělo hospodaření státního rozpočtu na příslušný rok vypadat. Takové normy stanoví celkové příjmy a výdaje státního rozpočtu, schodek či přebytek rozpočtu, způsob financování schodku či použití přebytku, ukazatele státního rozpočtu podle kapitol, finanční vztahy k rozpočtu Evropské unie atd. Další zvláštností těchto norem je jejich časová omezenost, neboť se aplikují a vztahují pouze k jednomu konkrétnímu rozpočtovému roku. Na následující rozpočtový rok jsou potom nahrazeny právními normami obsaženými v zákoně o státním rozpočtu na takový další rok.

Vedle uvedených specifických rozpočtově právních norem, jsou velmi často obsahem právních předpisů rozpočtového práva ustanovení, která pouze stanovují určitá pravidla či deklarují určité skutečnosti a která tak doplňují jednotlivé rozpočtově právní normy. Příkladem může být ustanovení § 5 odst. 1 rozpočtových pravidel, podle kterého státní rozpočet představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce. Takové ustanovení není právní normou, jak ji chápe teorie práva, nýbrž pouze právně závazným způsobem vymezuje určitý pojem. Stejně je tomu tak při vymezení dalších pojmů pro účely rozpočtových pravidel v ustanovení § 3 rozpočtových pravidel nebo u právních norem, které vymezují obsah (příjmy a výdaje) veřejných rozpočtů.⁹

Z hlediska obsahu rozpočtově právních norem můžeme konstatovat, že právní předpisy rozpočtového práva obsahují právní normy, tj. rozpočtově právní normy, které stanovují práva a povinnosti pro subjekty rozpočtově právních vztahů.

Účelem právní regulace rozpočtového práva je zejména právní regulace rozpočtových vztahů mezi subjekty rozpočtového práva. Ekonomické vztahy

⁸ Právní normy obsažené v zákoně o státním rozpočtu jsou právní teorií označovány jako teleologické (finální) normy – viz GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 6. aktualizované vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o, 2013, s. 64. ISBN 978-80-7380-454-1.

⁹ Viz ustanovení § 6 a 7 zákona č. 218/2000 Sb. a ustanovení § 7-10 zákona č. 250/2000 Sb.

dostávají mezi skupinami subjektů právní formu. Mimo to existují právní normy, které stanoví určité právo či povinnost, aniž by subjekty rozpočtového práva byly v takovém případě subjekty rozpočtově právních vztahů (organizační složka státu je povinna dbát, aby dosahovala příjmů stanovených rozpočtem a plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem). Rozpočtově právní normy jsou proto ty právní normy, které jednak upravují vztahy finančněprávní související s tvorbou, rozdělováním a používáním té části peněžní masy, jež tvoří veřejné rozpočty a právní normy, které stanoví práva a povinnosti v oblasti veřejných rozpočtů.

4 VYROVNANÝ ROZPOČET A ROZPOČTOVÁ ODPOVĚDNOST

Již od počátku 90. let minulého století existuje v českém prostředí snaha určitých skupin politiků o ústavní zakotvení určitého cíle v hospodářské činnosti státu, kterým by měl být vyrovnaný státní rozpočet. Legislativně technicky bylo provedení tohoto státního cíle navrhováno různým způsobem. Např. v roce 1998 navrhovatelé požadovali zakotvení jediné věty: „*Státní rozpočet České republiky se navrhuje a schvaluje tak, aby v daném rozpočtovém roce výdaje státního rozpočtu na zabezpečení úkolů a krytí potřeb České republiky nepřevyšily příjmy státního rozpočtu.*“¹⁰

V případě dalších návrhů mělo jít o to, že výdajovou stránku státního rozpočtu je třeba určit pouze na úrovni očekávaných příjmů v daném fiskálním období. Deficitní hospodaření je považováno v dlouhodobém výhledu za škodlivé, neboť ve své podstatě odčerpává vytvořené zdroje především soukromému sektoru.¹¹

Debata o rozpočtu a jeho ekonomické podstatě a rozpočtu v právní úpravě, zejména rozpočtových pravidlech, se proto zpravidla větvila a větví na téma, jak učinit rozpočtová pravidla flexibilnější (závazek vyrovnávat rozpočet klouzavě během úplného ekonomického cyklu) a na téma, jak účinně omezit tlak populistických krátkozrakých a lobbistických zájmů na rozhodování politiků během volebního období. Pojistky proti zadlužování – zejména ve vztahu k přílišnému přerozdělování – se tak objevují v zákonech či přímo

¹⁰ Sněmovní tisk 32 z roku 1998 a sněmovní tisk 115 z roku 2002. Dostupné z: <http://www.psp.cz>

¹¹ Podrobněji např. ŠIMÍČEK V. Vyrovnaný státní rozpočet – téma i pro ústavní právo. In: *Jiné právo*, 19. 3. 2010. Dostupné z: <http://www.jinepravo.blogspot.com>

ústavách řady států. Kvalitní veřejné finance však nelze nařídit, jakákoliv pravidla mohou mít jen pomocnou úlohu, například tím, že nastaví určité mantinely rozpočtovému hospodaření.

Vždy, když ve státě vznikaly obtíže s financováním veřejných potřeb, kdy se objevil problém vyrovnanosti příjmů a výdajů státu objevil se pojem rozpočtová odpovědnost. Nejdříve se tento pojem spojoval se zeměmi Latinské Ameriky, ale jak států, řešících obdobné problémy, přibývalo, rostl počet států, které hledaly odpověď na otázku, co to je rozpočtová odpovědnost a jak ji uplatnit v podmínkách dané země. Tato otázka a odpovědi na ni se staly takřka celosvětovou záležitostí. Při vymezení rozpočtové odpovědnosti se zpravidla jedná o stanovení určitého stupně regulace půjček nebo o snížení výdajů státu, municipalit či o regulaci státního dluhu. Politické reprezentace řeší, co je důležitější – zda zvýšit příjmy nebo snížit výdaje – a podle toho do právních norem zapracovávají ustanovení, kterými se snaží vymezit určité limity pro získávání zdrojů či vynakládání veřejných prostředků, snaží se regulovat danou oblast.

I když se tato problematika dotýká řady evropských států, ani právo EU neupravuje výslovně, co má být předmětem zákona o státním rozpočtu, reaguje však na přímo závazné právní akty unie provádějící primární právo, které upravuje postup při nadměrném schodku. Tento postup najdeme např. v tzv. Paktu stability a růstu, který má zaručit posílení procedur vyplývajících z Maastrichtské smlouvy v oblasti deficitu veřejných rozpočtů i v době fungování měnové unie. Při vzniku a přijetí Paktu se vycházelo z předpokladu, že rozpočtová disciplína je základním prvkem makroekonomické stability a že fiskální pravidla posilují kredibilitu hospodářské politiky. Cílem Paktu se tak stala deklarace nutnosti zdravých veřejných financí jakožto prostředku posilujícího podmínky pro stabilitu cen a silný udržitelný růst, přispívající k vytváření pracovních míst. Pakt se stal v podstatě „prodloužením“ maastrichtských požadavků na fiskální stabilitu, avšak oproti konvergenčnímu limitu 3 % HDP požaduje i střednědobě vyrovnané veřejné rozpočty. I když takové omezení má podobnou právní sílu jako ústavní omezení, ukázalo se, že se toto pravidlo v EU příliš striktně nedodržuje a ani se přísně nevymáhá jeho dodržování (a ani se ve stejné míře neuplatňuje u všech členů, které porušily toto pravidlo).

Z prolínání ekonomických a právních pohledů na rozpočtové hospodaření je zřejmé, že nelze opomíjet ani ekonomickou či právní stránku dané problematiky – a to v současnosti stejně jako v minulosti. Veřejné právo, kam se řadí finanční právo a jeho významný úsek právo rozpočtové, patří mezi ty oblasti práva, které jsou spojeny s řadou ekonomických procesů a kde je možné se setkat obecně s vysokým stupněm regulace. Veřejné rozpočty, limity na straně příjmů a výdajů státu jsou klíčovou otázkou, klíčovým prvkem prosazování zájmů vlády v každém státě. Jde-li o státy, které jsou zapojeny do určitého společenství, je nutností hledat společné postupy, nastavovat limity, které převedeny do domácího zákonodárství, umožní jak rozvoj jednotlivých států a tím společenství jako celku – bez znalostí ekonomických procesů v oblasti rozpočtování nelze vytvořit kvalitní zákony upravující rozpočtově právní vztahy.

Literature

- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1.
- KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 356 s. ISBN 978-80-7552-935-0.
- MARKOVÁ, H. Právo veřejných výdajů v systému práva. *Daně a finance*, 2016, roč. XXIV., supplementum. ISSN 1801-6006.
- MARKOVÁ, H. Fiskální rozhodování územních samospráv – Fiscal Decision-making of Self-governing Regional Authorities. In: *Public Finances – administratives autonomies*. Győr, 2012. ISBN 978-963-9819-87-0.
- MARKOVÁ, H. Role paktu stability a růstu v rozpočtovém hospodaření. In: *Finanční právo v souvislostech potřeb národního státu a harmonizace práva EU. Mezinárodní a srovnávací revue*, 2015, č. 14.
- SPÁČIL, B. *Teorie finančního práva ČSSR*. Praha: Orbis, 1970, 174 s.
- ŠIMÍČEK, V. Vyrovnání rozpočet – téma i pro ústavní právo. *Jiné právo* [online]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2010/03/vyrovnan-y-statni-rozpocet-tema-i-pro.html>
- VENCOVSKÝ, F. Státní finance v historii Československa – období 1918–1947. *Finance a úvěr*, 1994, č. 8.

Contact – e-mail

markova@prf.cuni.cz

Zpřísňující doporučení ČNB pro poskytování hypotečních úvěrů

Nikol Nevečeřalová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Česká národní banka v červnu roku 2018 představila nové podmínky vztahující se k poskytování hypotečních úvěrů, a to Úřední sdělení, jež je metodickým podkladem, účinným od 1. 10. 2018. Ze zkušenosti víme, že na „doporučení“ ČNB je vhodné hledět jako na nařízení, neboť banka, neřídící se doporučením se zpravidla dostane do hledáčku ČNB a je tak častěji kontrolovanou. ČNB navazuje na doporučení, v němž zaváděla ukazatele LTV a nyní dovozuje, že ruku v ruce je nutné sledovat ukazovatele DTI a DSTI.

Keywords in original language

Česká národní banka; hypotéka; úvěr, riziko, dluh.

Abstract

The Czech National Bank in June 2018 introduced new recommendations relating to the provision of mortgage loans by the official recommendation is valid from 1 October 2018. However, from the experience we know that the CNB's "recommendations" should be seen as a regulations, as a non-complying bank usually gets into the CNB's viewpoint and is more often controlled. CNB follows the recommendation, which introduced indicators LTV and now concludes that, hand in hand, it is necessary to monitor indicators DTI and DSTI.

Keywords

Czech National Bank; Mortgage; Credit, Hazard, Debt.

1 ÚVOD

V důsledku obav před finanční krizí, jež se rozbužila ve spojených státech amerických v letech 2008 a 2009, Česká národní banka (dále jen „ČNB“) považuje

za stěžejní nepodceňovat rizika pro finanční stabilitu, tudíž dochází ke zpřísnění makroobezřetnostní politiky, která k plnění cílů užívá makroobezřetnostních nástrojů mající dopad na typické nástroje finančního trhu, úrokové sazby, dluhopisy, cenné papíry atd.¹ V rámci předmětného článku se zaměřím především na rizika spojená s poskytováním bankovních úvěrů, konkrétně hypotečních úvěrů. ČNB spatřuje možnost, jak předcházet rizikům, nastolením jednotných pravidel prostřednictvím ekonomických ukazatelů, jimiž bude každá žádost o úvěr podrobena. Již dříve se ČNB rozhodla ke kroku, jímž se zaměřila na ukazatele LTV, který v zásadě slouží jako ukazatel hodnoty zastavěné nemovitosti k výši poskytnutého úvěru. V roce 2018 se pustila do dalšího zpřísnování s uvědoměním si, že je nutné upřít pozornost též na výši poskytovaného úvěru v souvislosti s dosahovanými a deklarovanými příjmy žadatele. Výsledkem je Úřední sdělení, kterým dochází k ustanovení platných limitů pro výši úvěrů. V důsledku se ČNB rozhodla činit preventivní kroky a zvýšila proticyklickou kapitálovou rezervu na 1,25 %. Tímto a dalšími kroky dochází ke zpřísnování podmínek kladených na žadatele o hypoteční úvěr. V rámci předmětného článku budu užívat deskriptivní metodu a aplikuji ji na Úřední sdělení ČNB a rozeberu jednotlivá kritéria, mající největší podíl na rozhodování poskytovatele hypotečního úvěru, zda žadatelé jeho žádost o úvěr schválí. Současně se pokusím o kritické zhodnocení nově nastavených podmínek a jejich splnitelnosti. Vzhledem ke zpřísnujícím se podmínkám, které se týkají především úrokových sazeb, je předmětem článku též vylíčit smysl a účel těchto kroků.

2 ÚKOL ČESKÉ NÁRODNÍ BANKY

Česká národní banka zaujímá nezastupitelné postavení, co se naplňování její funkce jako národní banky týče. Současně je to jediný orgán, nadán povinností bankovního dohledu, oplývající pravomocemi, jež mu umožňují aplikovat nástroje, kterými dokáže ovlivňovat, a často i ovlivňuje (vzpomeňme aplikaci devizových intervencí) národní hospodářskou politiku.² Vedle primárního úkolu, jímž je udržování cenové stability je jím i povinnost

¹ JANOVEC, M. *Dobled nad finančním trhem a jeho integrace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. XIII.

² BLÁŽEK, Jiří a Johan SCHWEIGL. *Právní a ekonomické aspekty devizových intervencí*. Brno: Masarykova univerzita, 2018. Výstup z výzkumného projektu v rámci specifického výzkumu fakulty, č. MUNI/1222/2017.

pečovat o finanční stabilitu a o bezpečné fungování finančního systému. Oba předmětné cíle mají své zákonné ukotvení již v samotném § 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČNB“). K plnění tohoto cíle užívá makrobezpečnostních nástrojů.

Vzhledem k tomu, že ke změnám a celkově zpřísnění podmínek poskytování hypotečních úvěrů došlo na základě neblahých událostí, které odstartovaly události na americkém finančním (hypotečním) trhu, jehož důsledkem bylo globální snížení krátkodobých i dlouhodobých úrokových sazeb, jež se dále odrazilo v růstu cen úvěrů a též v růstu rizik pro finanční stabilitu. Začalo se více hovořit o makrobezpečnostních nástrojích, neboť prostřednictvím těchto nástrojů je možné působit tak, aby k růstu systémových rizik nedocházelo a pokud k růstu přeci jen dojde, eliminovat jejich negativní dopady. Od roku 2016 jsou makrobezpečnostní nástroje užívány ve větším měřítku.³

V souvislosti s tématem článku se zaměřím na aktuální nástroje, mající dopad na získání hypotečního úvěru. Hlavními nástroji makrobezpečnostní politiky, uplatňované v České republice jsou proticyklická kapitálová rezerva (CCyB) a Doporučení, v rámci kterých dochází k aplikaci Limitů.⁴

V této linii ČNB svým Úředním sdělením pro poskytování hypotečních úvěrů zpřísnuje požadavky na výši žadatelova příjmu. *„Výše dluhu žadatele by nově neměla překročit devítinásobek jeho ročního čistého příjmu (ukazatel DTI). Žadatel by měl současně na splátku dluhu vynakládat maximálně 45 % svého měsíčního čistého příjmu (ukazatel DSTI).“*⁵ Nicméně dodává, že cílem není znemožnit získání úvěru, ale primárně ochránit finanční stabilitu na finančních trzích.

K tomu dodávám, že v důsledku těchto změn bude, dle mého názoru, přibývat situací, kdy ve snaze získat úvěr bude docházet ke zkreslování a zastírání skutečností, které má nyní poskytovatel povinnost zohledňovat. Žadatelé ke své žádosti o úvěr doloží fiktivní smlouvy o výši příjmu, deklarující

³ TOMŠÍK, Vladimír a Jan FRAIT. Jak sladit měnovou a makrobezpečnostní politiku ČNB? *Česká národní banka* [online]. ČNB 2003–2019, 23. 11. 2015 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/blog_cnb/prispevky/tomsik_20151123.html

⁴ Úřední sdělení České národní banky ze dne 13. 7. 2017: Doporučení k řízení rizik spojených s poskytováním retailových úvěrů zajištěných rezidenční nemovitostí. *Česká národní banka* [online]. ČNB 2003–2019 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/financni_stabilita/makrobezpečnostni_politika/doporučení_k_řízení_rizik/index.html

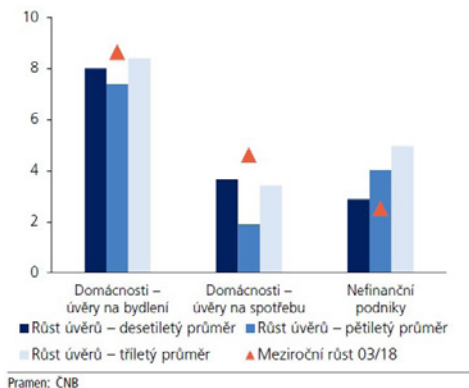
⁵ ČNB zavádí nové limity na hypotéky. *Česká národní banka* [online]. ČNB 2003–2019 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/tiskove_zpravy_cnb/2018/20180612_zfs.html

zaměstnanecký vztah atd., který ovšem po prozkoumání poskytovatelem je odhalen a žadatel se tak dopouští úvěrového podvodu.⁶

Vzhledem k tomu, že ke změnám a celkově zprísnění podmínek poskytování hypotečních úvěrů došlo na základě neblahých událostí nastalých na americkém hypotečním trhu, jehož důsledky se postupně šířily do dalších zemí, přijde mi vhodné zmínit, že nešvarem, jakým je podvádění v rámci žádosti o získání hypotečního úvěru, se potýká i americký hypoteční trh, který se v současné době potýká s převažující poptávkou po nemovitostech nad nabídkou což má logické vyústění v růst cen nemovitostí.

V rámci průzkumu prováděným americkou společností CoreLogic, se zaměřením na profilaci žadatelů o hypoteční úvěry, vyšlo najevo, že nejčastěji se žadatelé o hypoteční úvěr dopouštějí zkreslování výše příjmů.⁷ Pro ukázkou uvádím graf 1, z kterého jednoznačně vyplývá, že zájem o hypoteční úvěry domácností v České republice byl ve sledovaných obdobích výrazný. Usuzuji, že zprísněním pravidel dojde k opačnému efektu.

Graf 1 tempo růstu bankovních úvěrů soukromého nefinančního sektoru⁸



- ⁶ MONIOVÁ, Eva. Lidé kvůli hypotéce lžou. Zkreslují hlavně příjmy. *Mladá fronta DNES: Ekonomika* [online]. 10. 10. 2018, s. 6 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/zahranicni/uverove-podvody-pri-zadosti-o-hypoteku.A181004_095034_eko-zahranicni_nio
- ⁷ OLICK, Diana. Higher mortgage rates, rising prices costing homebuyers more than \$ 1,200 a year. *CNBC* [online]. 23. 11. 2018 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.cnbc.com/2018/10/23/home-buyers-heres-what-higher-mortgage-rates-will-cost-you.html>
- ⁸ Zpráva o finanční stabilitě 2017/2018. *Česká národní banka* [online] ČNB 2003–2019 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/financi_stabilita/zpravy_fs/fs_2017-2018/index.html

3 MAKROBEZŘETNOSTNÍ NÁSTROJE, SOUVISEJÍCÍ S ÚVĚRY DOMÁCNOSTÍ

Ze zveřejněné Zprávy o finanční stabilitě 2017/2018,⁹ konkrétně z části I bodu 5 týkající se makrobezřetnosní politiky vyplývá, že průběžným cílem je zmírnění nadměrného růstu úvěrů a finanční páky, k čemuž ČNB disponuje několika nástroji. Dovolím se zaměřit na nástroje, s nimiž již ČNB operuje a kvalifikuje jako již existující rizika, která jsou nutná řešit, a dále se zaměřením na výši úvěrů v soukromém sektoru, konkrétně poptávky po úvěrech na bydlení domácností.

- Proticyklická kapitálová rezerva (CCyB).
- Úprava limitů na poměr LTV.
- Úprava limitů na poměr LTI, DTI, DSTI.

3.1 Proticyklická kapitálová rezerva

V rámci finančního cyklu je zcela přirozené, že dochází k výkyvům, rozhodné je, zda jsou tyto výkyvy pozvolné či prudké. Prudké výkyvy nejsou vhodné, neboť v krátkém časovém období, je téměř nemožné efektivně zareagovat a případně odvrátit jejich negativní dopad. Příkladem může být příliš rychlý růst úvěrů, s nimiž neodmyslitelně stoupá riziko a zvyšuje se potenciál k prudkému výkyvu a možné zranitelnosti domácího bankovního sektoru. Proticyklická kapitálová rezerva má za úkol chránit bankovní sektor před riziky plynoucích z prudkých změn.

I z toho důvodu dochází ke stanovování sazby každé čtvrtletí. Poslední známou změnou je rozhodnutí bankovní rady, která si na jednání 17. května 2018 odsouhlasila zvýšení sazby CCyB na 1,25 % s účinností od 1. ledna 2019.¹⁰ Tento krok byl odůvodněn jako preventivní krok činěný v souvislosti se zrychlováním úvěrové dynamiky, se kterou v ruku v ruce stoupá i rizikovitost a zranitelnost bankovního sektoru, neboť ČNB se domnívala,

⁹ Zpráva o finanční stabilitě 2017/2018. *Česká národní banka* [online]. ČNB 2003–2019 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/financni_stabilita/zpravy_fs/fs_2017-2018/index.html

¹⁰ Česká národní banka předpokládá další zvyšování proticyklické rezervy a to od 1. července 2019 na 1,5 % a další zvýšení v roce 2020 na 1,75 %. Projevují se tendence zvyšovat proticyklickou kapitálovou rezervu i v dalších evropských zemích jako Grónsko, Slovensko, Norsko, Švédsko.

že v souvislosti s rostoucí tendencí finančního cyklu by případná rizika mohla být vyhodnocovat příliš optimisticky.¹¹

Expanzivní fáze finančního cyklu a s ní související i růst zájmu o úvěry domácností, konkrétně hypoteční úvěry a stoupající ceny nemovitostí se k podobnému smýšlení, tj. zvýšení sazby CCyB připojily i další evropské země. I přesto, ale většina zemí ponechává sazbu v nulové výši. Opakem je například Grónsko se sazbou CCyB ve výši 1,75 % a ještě razantnější Norsko se sazbou 2,5 %.¹²

3.2 Limity na poměr LTV

S tímto ukazatelem je spojováno riziko vzniku spirály mezi cenami nemovitostí a úvěry k jejich financování. Prostřednictvím tohoto ukazatele dochází k posuzování klientovy solventnosti, tj. je-li schopen dostát svému závazku a úvěr splácet. S tímto ukazatelem souvisí i LTI (loan-to-income)¹³ sloužící k poměrování výše úvěru a čistého příjmu.

V roce 2017 u žadatelů o hypoteční úvěry stále přetrvával zájem o financování prostřednictvím úvěrů, k čemuž přispívaly především nízké úrokové sazby a růstu cen kupovaných nemovitostí. ČNB aby předešla či zmírnila rizika související s možností vzniku spirály mezi cenami nemovitostí a úvěry sloužících na jejich pořízení zpřísnila limit LTV. ČNB rozhodla o zamezení poskytování individuálních úvěrů s LTV nad 90 % a nyní dovoluje poskytovat úvěry s LTV ve výši 80–90% a to ještě okleštěně, tj. maximálně do výše 15 % z nově poskytnutých úvěrů v daném čtvrtletí.¹⁴

S dodržováním nastavených limitů LTV, s cílem snižovat rizikovost, spojenou s úvěrovým financováním bydlení domácností, souvisí i způsob výpočtu LTV. Aby nedocházelo k oceňování nemovitostí příliš optimisticky,

¹¹ Proticyklická kapitálová rezerva. *Česká národní banka* [online]. ČNB 2003–2019 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/financni_stabilita/makrobezretrostni_politika/proticyklicka_kapitalova_rezerva/index.html

¹² European Systemic Risk Board: European System of Financial Supervision. *Announced CCyB rates* [online]. 2019, European Systemic Risk Board [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.esrb.europa.eu/national_policy/ccb/all_rates/html/index.en.html

¹³ Ukazatel (loan-to-income) jehož prostřednictvím dochází k poměrování výše žádaného úvěru s dosahovaným čistým příjmem. Viz Úředního sdělení České národní banky ze dne 12. 6. 2018.

¹⁴ Úřední sdělení České národní banky ze dne 13. 7. 2017: Doporučení k řízení rizik spojených s poskytováním retailových úvěrů zajištěných rezidenční nemovitostí. *Česká národní banka* [online]. ČNB 2003–2019 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/financni_stabilita/makrobezretrostni_politika/doporuceni_k_rizeni_rizik/index.html

dává si ČNB za úkol monitorovat i způsob oceňování a porovnávat kupní a odhadní hodnoty konkrétních nemovitostí. Z doporučení plyne že, „*poskytovatelé úvěrů by měli přistupovat ke stanovení hodnoty zjištěné pro účely výpočtu ukazatele LTV konzervativně a brát v úvahu riziko nadhodnocení cen nemovitostí*“¹⁵

Zjednodušeně řečeno, tímto doporučením dochází ke zpřísnění podmínek pro žadatele o hypoteční úvěr tak, že bez vlastních prostředků nedosáhne a nesplní limity pro získání úvěru. Klient tak musí mít naspořeno přinejmenším 10 % (z vlastních zdrojů) a následně má šanci získat hypoteční úvěr, ale pouze za předpokladu, že se dostane mezi 15 % vyvolených, kterým smí banky půjčit hypotéku s LTV v rozmezí od 80 % do 90 %.¹⁶ Nicméně i zde nelze opomenout fakt, že k tomu žadatel musí připočítat 4 % z ceny nemovitosti, které odvádí státu jako daň z nabytí nemovitosti.¹⁷

3.3 Limit na poměr LTI, DTI, DSTI

Růst příjmů má pozvolnější tendenci než růst nemovitostí, to má za následek, že žadatelé požadují vyšší částky úvěrů k jejich pořízení a tím se i zvyšuje riziko zadluženosti v důsledku neschopnosti dlužníka splácet. Dalším opatřením k eliminaci rizik, pojících se s poskytováním hypotečních úvěrů, vydala ČNB Úřední sdělení, kde stanoví horní hranice ukazatelů DTI¹⁸ a DSTI¹⁹ a konstatuje, že u klienta bude zkoumána „*výše celkového zadlužení klienta pro účely výpočtu ukazatele DTI a DSTI součet výše úvěru, který se poskytuje, a ostatních zajištěných a nezajištěných úvěrů daného klienta u příslušného poskytovatele, jakož i úvěrů u jiného poskytovatele*“²⁰ Doposud byly stanoveny limity pro výši

¹⁵ Zpráva o finanční stabilitě 2017/2018. Česká národní banka [online]. ČNB 2003–2019 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/financni_stabilita/zpravy_fs/fs_2017-2018/index.html

¹⁶ ZÁMEČNÍK, Petr. Banky ČNB neposlouchají...půjčují více, než mají. *Hypindex.cz* [online]. Fincentrum, a. s., © 2008–2016, 26. 2. 2018 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.hypindex.cz/clanky/banky-cnb-neposlouchaji-pujcuj-vic-nez-maji/>

¹⁷ Viz § 26 odst. 1 Zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí.
¹⁸ Ukazatel (debt-to-income) poměr výše celkového zadlužení klienta podle odst. 7 a výše příjmů podle odst. 9; Viz Úředního sdělení České národní banky ze dne 12. 6. 2018.

¹⁹ Ukazatel (debt service-to-income) poměr průměrných ročních výdajů vyplývajících z výše celkového zadlužení klienta podle odst. 7 a výše příjmů podle odst. 9. Viz Úředního sdělení České národní banky ze dne 12. 6. 2018.

²⁰ Úřední sdělení České národní banky ze dne 13. 7. 2017: Doporučení k řízení rizik spojených s poskytováním retailových úvěrů zajištěných rezidenční nemovitostí. Česká národní banka [online]. ČNB 2003–2019 [cit. 2. 1. 2019] Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/financni_stabilita/makroobezretnosti_politika/doporuceni_k_rizeni_rizik/index.html

hypotečního úvěru vzhledem k hodnotě nemovitosti. Nyní instituce, poskytující hypoteční úvěr, bude povinována porovnávat žadatelův čistý měsíční příjem (DTI) v souvislosti s výší měsíční splátky dluhu (DSTI).²¹ Tyto ukazatele a jejich posouzení je spojeno s cílem snižování a tlumení rizik spojených s nadměrným zadlužováním domácností. Poskytovatelé jsou povinni se tímto doporučením řídit od října 2018.

V rámci posuzování je tedy nutné zvažovat ve vzájemných souvislostech ukazatele LTV, DTI i DSTI, neboť úvěry s vysokým LTI nesou i nejvyšší míru úrokové sazby a tím i zvýšené riziko platebních neschopností. Pomocí ukazatelů DTI a DSTI by měl poskytovatel zhodnotit, zda žadatel oplývá nutnými peněžními prostředky ke splácení úvěru, a to i v případě nastalých změn v oblasti příjmu či změn v úrokových sazbách. A tak od 1. Října 2018 se stanovuje horní hranice DTI na úrovni devítinásobku a DSTI ve výši 45 % čistého ročního příjmu žadatele.²² To znamená, že poskytovatel bude posuzovat rovnováhu mezi příjmy a úvěrem (dluhem), a pokud dojde k závěru, že žadatel dosahuje 45 % a více, bude pro něj téměř nedosažitelné získat úvěr. ČNB nechává na uvážení poskytovatele, zda u žadatele jehož horní hranice DTI je převyšována 5% udělí výjimku.²³

Uvádím názorový příklad, kdy žadatel s hypotečním úvěrem a měsíční splátkou 10 000 Kč, 5 000 Kč na splácení půjčky na auto a 5 000 Kč na další dluhy, činí jeho celkové měsíční výdaje 20 000 Kč (10 000+5 000+5 000). Když bude generovat měsíční příjem ve výši 60 000 je ukazatel DTI (20 000/60 000= 0.33) 33 %.²⁴ Toliko jen pro ukázkou výpočtu, kdy žadatel splňuje podmínky pro získání hypotečního úvěru.

²¹ SLÁVIK, Matej. Cílem ČNB je dlouhodobá stabilita bank. *Hospodářské noviny* [online]. 12. 6. 2018. [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: <https://archiv.ihned.cz/c1-66166010-cilem-cnb-je-dlouhodobostabilita-bank>

²² Zpráva o finanční stabilitě 2017/2018. *Česká národní banka* [online]. ČNB 2003–2019 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/financni_stabilita/zpravy_fs/fs_2017-2018/index.html

²³ Česká národní banka zavádí nové limity na hypotéky. *Česká národní banka* [online] ČNB 2003–2019, 12. 6. 2018 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/tiskove_zpravy_cnb/2018/20180612_zfs.html

²⁴ KAGEN, Julia. What is Debt-to-income Ratio – DTI. *Investopedia – personal finance* [online]. 12. 12. 2018. [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.investopedia.com/terms/d/dti.asp>

S ukazatelem DSTI též souvisí povinnost poskytovatele činit tzv. testování.²⁵ To souvisí s posouzení úvěruschopnosti klienta splácet úvěr z vlastních zdrojů za zhoršených podmínek, tj. dojde k nárůstu úrokové sazby. Testováním se tedy rozumí zvýšení smluvené úrokové sazby o 2 procentní body. Tento test má opět předejít situaci neschopnosti splácet.

Vzhledem k faktu, že někteří poskytovatelé deklarují fixaci úrokové sazby na 5 let, kdy klient zpravidla očekává rostoucí tendenci příjmů, je dle mého názoru testování o celé 2 procentní body vcelku tvrdé. Dokáží si představit situaci, že klient splňuje veškeré požadavky, ale po testování se poskytovatel rozhodne pro neposkytnutí hypotečního úvěru. Částečně se ztotožňuji s „ochranářskou“ politikou ČNB, nicméně v tomto předestřeném případě, poskytovatel svá rozhodnutí neudělit úvěr opírá o jakousi „prognózu“, která může, ale nemusí nastat, aniž by se rozhodoval na základě reálných a faktických skutečností v tu danou dobu.

4 ZÁVĚR

Česká národní banka zaujímá nezastupitelnou roli „hlídacího psa“ nad fungováním finančních trhů, a ač se laikovi může zdát, že její rozhodnutí jsou mu vzdáleny na míle daleko, opak je pravdou. ČNB se vydala cestou minimalizace rizik, aplikací limitů DTI a DSTI, přičemž si musela být jistá, že jedním z důsledků bude snížení poptávky po hypotečních úvěrech. Těmito novými požadavky se pravděpodobně podaří sledovaný cíl, tj. snížení pravděpodobnosti vzniku potenciálních problémů na finančních trzích, nicméně vedlejším jevem je nemožnost hypoteční úvěr získat. Absentuje mi zde prvek individuality a rozdílného přístupu ke klientům, ti jsou již posuzováni pouze dle nastolených ukazatelů, aniž by byl brán jakýkoliv zřetel na jejich dosavadní zabezpečení, vzdělání, platební morálku atd. Jednoduše dochází k unifikaci žadatelů o hypoteční úvěr.

Jeví se mi, že nastoleným přístupem dochází k postupnému oklešťování a k zasahování do tržních mechanismů, kdy jediným motivem ČNB je předcházení rizikům, aby nedošlo ke zhroucení finančního trhu. Což je úkol

²⁵ Zpráva o finanční stabilitě 2017/2018. *Česká národní banka* [online]. ČNB 2003–2019 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/financni_stabilita/zpravy_fs/fs_2017-2018/index.html

hodný ČNB, nicméně doprovázen tím, že dosažení na hypoteční úvěr bude téměř nemožné. Dle mého názoru se žadatelé budou snažit předmětnou metodiku obejít, budou deklarovat lživé informace a dopouštět se úvěrových podvodů. Případně na získání úvěru u poskytovatelů rezignují a budou hledat jiné cesty, kde si půjčit, což může mít v důsledku mnohem horší dopad na celou společnost. Tato cesta mi přijde mnohem rizikovější, nicméně ČNB prosazuje momentálně tento přístup.

Reakce na novou metodiku nenechala dlouho čekat a dle odhadu zveřejněného Hypoteční bankou, dochází ke klesající tendenci objemu hypotečních úvěrů. Objem hypotečních úvěrů činil v roce 2018 cca 220 miliard korun, zatím co v roce 2017 cca 226 miliard korun. K tomu z vyjádření Generálního ředitele Jirí Feixe plyne, že v roce 2019 dojde k poklesu pod 200 miliard korun.²⁶ Ptám se tedy, opravdu jsou preventivní opatření ČNB činěna jen z opatrnostního hlediska nebo je toto jednání vedeno snahou zdrazit a snížit dosažitelnost hypotečních úvěrů, které ruku v ruce sebou přinesou i pravděpodobné snížení cen nemovitostí na trhu?

Literatura

- BLAŽEK, Jirí a Johan SCHWEIGL. *Právní a ekonomické aspekty devizových intervencí*. Brno: Masarykova univerzita, 2018. Výstup z výzkumného projektu v rámci specifického výzkumu fakulty, č. MUNI/1222/2017.
- JANOVEC, M. *Dobled nad finančním trhem a jeho integrace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 174. ISBN 978-80-7552-877-3.
- KAGEN, Julia. What is Debt-to-income Ratio – DTI. *Investopedia – personal finance* [online]. 12. 12. 2018. [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.investopedia.com/terms/d/dti.asp>
- MONIOVÁ, Eva. Lidé kvůli hypotéce lžou. Zkreslují hlavně příjmy. *Mladá fronta DNES: Ekonomika* [online]. 10. 10. 2018, s. 6 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/zahranicni/uverovepodvody-pri-zadosti-o-hypoteku.A181004_095034_eko-zahranicni_nio

²⁶ Objem hypoték loni klesl na 220 miliard korun. *Hospodářské noviny* [online] Hospodářské noviny, 9. 1. 2019 [cit. 12. 1. 2019]. Dostupné z: <https://byznys.ihned.cz/c1-66424000-objem-hypotek-loni-kvuli-opatrenim-cnb-klesl-o-sest-miliard-na-220-miliard-korun-vplyva-to-z-udaju-hypotecni-banky>

- OLICK, Diana. Higher mortgage rates, rising prices costing homebuyers more than \$ 1,200 a year. *CNBC* [online] 23. 11. 2018 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.cnbc.com/2018/10/23/home-buyers-heres-what-higher-mortgage-rates-will-cost-you.html>
- SLÁVIK, Matej. Cílem ČNB je dlouhodobá stabilita bank. *Hospodářské noviny* [online]. 12. 6. 2018. [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: <https://archiv.ihned.cz/c1-66166010-cilem-cnb-je-dlouhodobostabilita-bank>
- TOMŠÍK, Vladimír a Jan FRAIT. Jak sladit měnovou a makroobezřetnostní politiku ČNB? *Česká národní banka* [online]. ČNB 2003–2019, 23. 11. 2015 [cit. 2. 1. 2019] Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/blog_cnb/prispevky/tomsik_20151123.html
- ZÁMEČNÍK, Petr. Banky ČNB neposlouchají...půjčují více, než mají. *Hypoindex.cz* [online]. Fincentrum, a. s., 2008–2016, 26. 2. 2018 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.hypoindex.cz/clanky/banky-cnb-neposlouchaji-pujcuji-vice-nez-maji/>
- ČNB zavádí nové limity na hypotéky. *Česká národní banka* [online]. ČNB 2003–2019 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/tiskove_zpravy_cnb/2018/20180612_zfs.html
- European Systemic Risk: European System of Financial Supervision. *Announced CCyB rates* [online]. European Systemic Risk Board, 2019 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.esrb.europa.eu/national_policy/ccb/all_rates/html/index.en.html
- Proticyklická kapitálová rezerva. *Česká národní banka* [online]. ČNB 2003–2019 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/financni_stabilita/makroobezretnostni_politika/proticyklicka_kapitalova_rezerva/index.html
- Úřední sdělení České národní banky ze dne 13. 7. 2017: Doporučení k řízení rizik spojených s poskytováním retailových úvěrů zajištěných rezidenční nemovitostí. *Česká národní banka* [online]. ČNB 2003–2019 [cit. 2. 1. 2019] Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/financni_stabilita/makroobezretnostni_politika/doporuceni_k_rizeni_rizik/index.html
- Objem hypoték loni klesl na 220 miliard korun. *Hospodářské noviny* [online] Hospodářské noviny, 9. 1. 2019 [cit. 12. 1. 2019]. Dostupné z: <https://byznys.ihned.cz/c1-66424000-objem-hypotek-loni-kvuli-opatrenim-cnb-klesl-o-sest-miliard-na-220-miliard-korun-vyplyva-to-z-udaju-hypotecni-banky>

Zpráva o finanční stabilitě 2017/2018. *Česká národní banka* [online]. ČNB 2003–2019 [cit. 2. 1. 2019]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/financni_stabilita/zpravy_fs/fs_2017-2018/index.html

Zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 12. 2018].

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 12. 2018].

Contact – e-mail

neveceralovanikol@seznam.cz; 431305@mail.muni.cz

Vnímanie nerovnosti príjmov ako jeden z faktorov daňových únikov¹

Cecília Olexová

Katedra manažmentu, Podnikovohospodárska fakulta so sídlom v Košiciach, Ekonomická univerzita v Bratislave, Slovenská republika

Jozef Gajdoš

Katedra obchodného podnikania, Podnikovohospodárska fakulta so sídlom v Košiciach, Ekonomická univerzita v Bratislave, Slovenská republika

Karolína Červená

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

Abstract in original language

Príspevok je zameraný na problematiku vyhýbania sa daňovým povinnosťam a daňovým únikom. Vychádza zo vzájomného vzťahu nerovnosť príjmov – subjektívne vnímanie tejto nerovnosti – tendencia k daňovým únikom. Nerovnosť príjmov je vyjadrená pomocou Giniho koeficientu. Citlivosť vnímania nerovnosti príjmov je však subjektívna a v jednotlivých kultúrach sa rôzni. Z toho vychádza aj predpoklad, že je to jeden z faktorov vplyvajúci na správanie sa subjektov podliehajúcich zdaneniu.

Keywords in original language

Nerovnosť príjmov; vnímanie nerovnosti príjmov; daňový systém; daňové úniky.

Abstract

The paper is aimed at tax avoidance and tax evasion. It is based on the relationship of income inequality – the subjective perception of this

¹ Tento príspevok vznikol ako súčasť riešenia projektu APVV-16-0160 „Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnosťam (motivačné faktory, vznik a eliminácia)“.

inequality – the tendency to tax evasion. Income inequality is estimated by Gini index. However, the sensitivity of perception of income inequality is subjective and varies across different countries. This also implies that the perception of income inequality is one of the possible factors affecting the behaviour of taxpayers.

Keywords

Income Inequality; Perception of Income Inequality; Tax System; Tax Evasion

1 ÚVOD

Zneužívania daňového systému môže byť podmienené rôznymi faktormi. Z tohto dôvodu existuje množstvo výskumov zameraných na vybrané aspekty príčin vzniku daňových únikov. Napr. Gangl, Torgler, Kirchler skúmali vzťah patriotizmu k dodržiavaniu daňových predpisov v Rakúsku², Torgler³ v USA. Rozsiahly prieskum zameraný na sociodemografické kategórie vo vzťahu k dodržiavaniu daňových predpisov na základe metaanalýzy dát pochádzajúcich z prieskumov v 111 krajinách publikovali Hofmann, Voracek, Kirchler⁴.

Niektoré výskumy sú sústredené na vybrané druhy daní, napr. DPH⁵, resp. na vybrané daňové subjekty, napr. Kirchler, Wahl⁶ sa zamerali na samostatne zárobkovo činné osoby. Všetky uvedené výskumy sú zamerané na jednotlivcov ako platiteľov dane. Literatúra oveľa menej prezentuje tendenciu platiť

² GANGL, K., B. TORGLER a E. KIRCHLER. Patriotism's Impact on Cooperation with the State: An Experimental Study on Tax Compliance. In: *Political Psychology*, roč. 37, č. 6, s. 866–881.

³ TORGLER, B. *Tax Morale and Tax Compliance: Evidence from the United States*. Basel: WWZ, Discussion Paper No. 03–02.

⁴ HOFMANN, E., M. VORACEK a E. KIRCHLER. Tax compliance across sociodemographic categories: Meta-analyses of survey studies in 111 countries. In: *Journal of Economic Psychology*, č. 62, s. 63–71. DOI 10.1016/j.joep.2017.06.005

⁵ WEBLEY, P. a J. ASHBY. The economic psychology of value added tax compliance. In: ALM, J., J. MARTINEZ-VAZQUEZ a B. TORGLER (eds.). *Developing Alternative Frameworks for Explaining Tax Compliance*. Abingdon: Routledge (Routledge International Studies in Money and Banking), s. 238–259.

⁶ KIRCHLER, E. a I. WAHL. Tax Compliance Inventory: TAX-I Voluntary tax compliance, enforced tax compliance, tax avoidance, and tax evasion. In: *Journal of Economic Psychology*, roč. 31, č. 3, s. 331–346.

dane, resp. tendenciu vyhnúť sa plateniu daní v prípade obchodných spoločností. Možno však súhlasiť, že daňové podvody obchodných spoločností spôsobujú svojim konaním manažéri, či už z osobných a/alebo z organizačných dôvodov.⁷

V publikáciách chýba jednoznačné a komplexné vymedzenie faktorov vzniku daňových únikov, skôr sa autori zameriavajú na skúmanie a identifikáciu faktorov v rámci jednotlivých skupín faktorov, a to: ekonomické, politické, legislatívne, psychologické a eticko-morálne faktory, pričom vo vymedzení konkrétnych faktorov nachádzame diferenciaciu.^{8,9} Cieľom príspevku je poskytnúť pohľad na vnímanie nerovnosti príjmov ako jeden z možných faktorov vedúcich k daňovým únikom a tým prispieť ku komplexnému vymedzeniu motivačných faktorov, ktoré vstupujú do rozhodovacieho procesu daňovníkov pri daňových únikoch.

2 TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ

Problematika daňových únikov, vyhýbania sa daňovým povinnostiam a daňových podvodov sa v praxi spája s neustálym hľadaním riešení na ich elimináciu. Vychádzame z premisy, že v praxi existuje a zrejme aj naďalej bude existovať v oblasti zdaňovania rozpor medzi záujmami všetkých subjektov, ktorých sa táto oblasť týka. Zdroje vnímania nesúladu majú hlavne ekonomický charakter, vstupujú tu však aj ďalšie faktory, a to politické, sociálne, psychologické a právne.

Výzvou pre súčasných tvorcov daňovej politiky je prepojenie klasických princípov zdaňovania, ktorými sú najmä ekonomická spravodlivosť (rovnosť v zdanení), efektívnosť použitia daňových príjmov, daňová neutralita

7 MOHD YUSOF, N. A. a M. L. LAI. An integrative model in predicting corporate tax fraud. In: *Journal of Financial Crime*, roč. 21, č. 4, s. 424–432.

8 BABČÁK, V. Zneužívanie daňového systému v EÚ = Abuse of tax system in EU. In: *I. Slovensko-české dni daňového práva: daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam: recenzovaný zborník vedeckých prác: [medzinárodná vedecká konferencia: 24.–25. 10. 2017, Košice, Slovensko]*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 9–52. ISBN 978-80-8152-584-1.

LENÁRTOVÁ, G. Faktory vzniku daňových únikov. In: *Ekonomické rozhľady*, Bratislava: VŠE, 2000, roč. 29, č. 3.

9 Poznámka: Relatívne často sa stáva, že konkrétny faktor nie je možné zaradiť iba do jednej zo skupín, napríklad práve vnímanie nerovnosti príjmov presahuje rámec ekonomického vnímania.

so všeobecnými princípmi súčasného zdaňovania, ako napr. administratívna jednoduchosť, jednoznačnosť pri výklade právnych noriem, daňová spravodlivosť, flexibilita, daňová stabilita, princíp nediskriminácie, princíp daňovej korektnosti, princíp zdaňovania podľa zdroja a princíp netto zdanenia. Vytvorenie daňového systému, ktorý by zohľadňoval tieto princípy je náročné, najzložitejšie je stanoviť optimálnu štruktúru dane, ktorá okrem iného zohľadní aj správanie sa daňovníkov a vytvorí podmienky na elimináciu daňových únikov.

Z ekonomických výskumov pre nastavenie daňových systémov autorov Diamonda a Saeza (2011)¹⁰ a Mankiwa, Weinzierla a Yagana (2009)¹¹ vyplývajú závery, ktoré je potrebné zohľadniť pri tvorbe daňových systémov:

- dane väčšinou deformujú ekonomickú aktivitu (výnimku tvorí daň z hlavy, tzn., že každý daňovník platí rovnakú sumu bez ohľadu na to, či je bohatý alebo chudobný) a štúdie sa zhodujú v tom, že reálny svet nie je až taký jednoduchý a tvorcovia daňovej politiky sa musia pozerat' aj na schopnosti a ochotu daňovníkov platiť dane;
- Diamond a Saez sú zástancami progresívnej schémy zdaňovania pri vyšších príjmoch, pri nižších príjmoch poukazujú na užitočnosť negatívnej dane (podpora pre pracujúcich), ktorá dokáže zvýšiť motiváciu k pracovným (aj podnikateľským) výkonom;
- Mankiw, Weinzierl a Yagan uvádzajú, že dane by okrem príjmov mali zohľadňovať aj iné personálne charakteristiky, veličiny (napr. pohlavie, vek, národnosť, inteligencia – IQ a EQ), ktoré by o týchto indi kátoroch vypovedali viac;
- autori štúdií zhodne konštatujú, že len produkcia na finálnu spotrebu by mala byť zdanená a nemali by sa vyskytovať veľké rozdiely v zdaňovaní jednotlivých tovarov a služieb, s akceptovaním výnimky, ktorú tvorí zdaňovanie negatívnych externalít ako sú alkohol, cigarety alebo znečisťovanie životného prostredia;

¹⁰ DIAMOND, P. a E. SAEZ. The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations. In: *Journal of Economic Perspectives*, roč. 25, č. 4, Fall 2011, s. 165–190.

¹¹ MANKIW, G. N., M. WEINZIERL a D. YAGAN. Optimal Taxation in Theory and Practice. In: *Journal of Economic Perspectives*, roč. 23, č. 4, FALL 2009, s. 147–174.

- rozdelenie schopností platiť dane nepoznáme, poznáme len rozdelenie príjmov, ktoré závisia nielen od schopností, ale aj od vynaloženého úsilia daňovníkov, pričom problémom je, že zdaňovaním znižujeme úsilie (ochotu) daňovníkov pracovať, resp. podnikat' a zároveň poskytovanie transferov pre nižšie príjmové skupiny znižuje motiváciu hľadať si prácu;
- autori sa zhodujú taktiež v názore, že optimálna miera prerozdelenia sa znižuje s rastom mzdových nerovností (čím sú vyššie rozdiely v príjmoch, tým vyššie sú výdavky na sociálne dávky).

Z uvedených konštatovaní a odporúčaní vyplýva, že čím je snaha vytvoriť komplexnejšie teoretické modely, tým komplexnejšie vyzerá aj návrh na optimálny daňový systém. Aj na Slovensku je potrebné zaoberať sa interakciami daňového a sociálneho systému nielen na makroekonomickej, ale aj na mikroekonomickej úrovni (príjmovou distribúciou jednotlivcov a domácností) a analyzovať rozdiely v príjmoch.

3 PRÍJMOVÁ NEROVNOSŤ

Štúdiu fenoménu nerovnosti sa v dejinách venovalo viacero významných osobností. Jeden z prvých, Rousseau (1872), v diele „O pôvode a príčinách nerovnosti medzi ľuďmi“, poukazoval na to, že nerovnosť nie je prirodzeným stavom spoločnosti, ale výsledkom civilizáčného vývoja.¹² Ďalší autori ponúkajú iné názory na nerovnosť. V príspevku vychádzame z chápania Mounta, ktorý rozlišuje päť druhov nerovností, resp. rovností. Za jeden z nich považuje rovnosť výsledku alebo následku, kde zahŕňa najmä rovnosť príjmov a bohatstva.¹³

V súčasnosti sa výskumom nerovnosti príjmov zaoberajú hlavne jednotlivé medzinárodné a nadnárodné organizácie a inštitúcie (Organizácia spojených

¹² Rousseau rozlišoval dva základné typy nerovností, nerovnosť fyzickú (vrodenu), ktorá je daná prírodou a je založená na rozdieloch vo veku, v pohlaví, v zdraví alebo v intelektu, a nerovnosť spoločenskú (obyčajovú, politickú), ktorá je výsledkom fungovania „spoločenských dohovorov“ a mala by byť vnímaná negatívne. Bližšie pozri ROUSSEAU, J. J. *O pôvode a príčinách nerovnosti medzi ľuďmi*. 2010.

¹³ Bližšie pozri MOUNT, F. Five types of inequality. In: *Joseph Rowntree Foundation*.

národov, Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj, Svetová banka).¹⁴ Meranie nerovnosti príjmov je v podstate meranie odchýlky od dokonalého rovnostárskeho rozdelenia. Nerovnosť príjmov je možné merať rôznymi spôsobmi. Dosiahnuté výsledky môžu byť relatívne významne odlišné. Medzi najčastejšie spôsoby patria: kvantilové hodnoty, kvantilové podiely, Lorenzova krivka, Giniho koeficient, Theilov index, Hooverov index a Atkinsonov index.¹⁵

Najpoužívanejší ukazovateľ na meranie nerovnosti je Giniho koeficient. Graficky je koeficient zobrazený ako plocha medzi Lorenzovou krivkou¹⁶ a diagonálou (priamkou rovnosti). Čím je väčšia vzdialenosť medzi Lorenzovou krivkou a diagonálou, tým je väčšia nerovnosť. V prípade miery nerovnosti príjmov, Giniho koeficient predstavuje pomer kumulatívnych podielov populácie usporiadanej podľa úrovne ekvivalentných disponibilných príjmov (v grafe na horizontálnej osi) ku kumulatívnym podielom disponibilných ekvivalentných príjmov nimi získaných (v grafe na vertikálnej osi). Koeficient nadobúda hodnoty od 0 % (úplná rovnosť) po 100 % (úplná nerovnosť).

Giniho koeficient používa na meranie nerovnosti príjmov aj Svetová banka. V príspevku porovnávame vývoj v nerovnosti príjmov v európskych krajinách z pohľadu desaťročného vývoja. Selekcija krajín bola vykonaná na základe úplnosti údajov. Tabuľka 1 ilustruje Giniho koeficienty pre 28 vybraných krajín v Európe, pričom sú porovnávané roky 2015 a 2006. Rok 2015 bol vybraný z toho dôvodu, že k 1. 10. 2018 bol posledným rokom, o ktorom boli zverejnené komplexnejšie údaje. Krajiny sú zoradené zostupne podľa koeficientu nárastu Giniho koeficientu pri porovnaní roku 2015 k základnému roku 2006.

¹⁴ V tejto súvislosti je vhodné poznamenať, že problematike ekonomickej nerovnosti je venovaná v poslednej dobe relatívne veľká pozornosť, pričom publikácie viacerých ekonómov (napr. Atkinson, 2015; Piketty, 2015; Stiglitz, 2013) prerástli hranice ekonómie a možno ich chápať multidisciplinárne v kontexte spoločenskovedných disciplín.

¹⁵ Upravené podľa: VEČERNÍK, J. a kol. *Zpráva o vývoji české společnosti 1989–1998*. Praha: Academia, 1998.

¹⁶ Lorenzova krivka je definovaná ako funkcia, ktorej argumentom (v grafe na horizontálnej osi) je kumulatívne percento príjemcov zoradených do neklesajúceho poradia a hodnotami (v grafe na vertikálnej osi) kumulatívne percento ich príjmov.

Tab. 1 Giniho koeficient (v %) pre vybrané krajiny v Európe v rokoch 2006 a 2015

Krajina	2006	2015	Koeficient 2015/2006
Švédsko	26,4	29,2	1,106061
Francúzsko	29,7	32,7	1,101010
Cyprus	31,1	34,0	1,093248
Dánsko	25,9	28,2	1,088803
Turecko	39,6	42,9	1,083333
Španielsko	33,5	36,2	1,080597
Maďarsko	28,3	30,4	1,074205
Taliansko	33,7	35,4	1,050445
Malta	28,0	29,4	1,050000
Nórsko	26,4	27,5	1,041667
Slovinsko	24,4	25,4	1,040984
Rakúsko	29,6	30,5	1,030405
Slovenská republika	25,8	26,5	1,027132
Grécko	35,1	36	1,025641
Nemecko	31,3	31,7	1,012780
Belgicko	28,1	27,7	0,985765
Írsko	32,7	31,8	0,972477
Estónsko	33,7	32,7	0,970326
Česká republika	26,7	25,9	0,970037
Fínsko	28,0	27,1	0,967857
Veľká Británia	34,6	33,2	0,959538
Švajčiarsko	33,9	32,3	0,952802
Bielorusko	28,3	26,7	0,943463
Holandsko	30,0	28,2	0,940000
Portugalsko	38,1	35,5	0,931759
Ruská federácia	41,0	37,7	0,919512
Rumunsko	39,6	35,9	0,906566
Ukrajina	29,8	25,5	0,855705

Zdroj: vlastné spracovanie podľa The World Bank

V tab. 1 vidieť, že podľa nárastu Giniho koeficientu (rok 2015 k roku 2006) sa nerovnosti v príjmoch, z porovnávaných krajín, najviac zvýšili vo Švédsku, Francúzsku a na Cypre. Naopak k najväčšiemu zmenšeniu nerovnosti v príjmoch došlo na Ukrajine, v Rumunsku a v Ruskej federácii. Slovenská republika s nárastom koeficientu 1,027132 sa pohybovala v strede tohto rebríčka. Z 28 porovnávaných krajín sa zvýšila nerovnosť príjmov za 10 rokov (koeficient nad 1,0) v 14 krajinách, pričom rovnako v 14 krajinách sa nerovnosť príjmov znížila.

Na druhej strane, podľa absolútnych hodnôt Giniho koeficientu, medzi krajiny s najväčšími nerovnosťami príjmov v roku 2015 patrili Turecko, Ruská federácia a Španielsko. Naopak medzi krajiny s najmenšími nerovnosťami príjmov patrili Slovinsko, Ukrajina a Česká republika. Slovenská republika s Giniho koeficientom 26,5 bola medzi krajinami s relatívne najmenšími nerovnosťami príjmov.

4 VNÍMANIE NEROVNOSTI PRÍJMOV

V súvislosti s nerovnosťou príjmov sa vynára otázka jej vnímania. Vnímanie nerovnosti príjmov môže mať na daňovníkov ekonomické, psychologické aj sociologické dopady. Predpokladáme, že ich môže ovplyvniť v postojoch k plneniu daňovej povinnosti.

V príspevku sme využili výsledky výskum Európskej komisie, zvláštny Eurobarometer 471 „Spravodlivosť, nerovnosť a mobilita medzi generáciami“, ktorý bol primárne zameraný na medzigeneračné rozdiely. V tomto výskume bolo metódou osobných rozhovorov v období medzi 2. a 11. decembrom 2017 vykonaných 28 031 rozhovorov v krajinách EÚ. Výberová vzorka respondentov bola analyticky posudzovaná viac ako tridsiatimi charakteristikami. V samotnom výskume bolo parciálnou súčasťou aj zisťovanie vnímania nerovnosti príjmov. Respondenti mali vyjadriť svoj osobný súhlas alebo nesúhlas s výrokom: „V súčasnosti sú v (našej krajine) rozdiely v príjmoch ľuďi príliš veľké (%).“ Vo výskume bola použitá 5 stupňová škála (od silného súhlasu po silný nesúhlas), pričom respondenti mali aj možnosť k výroku sa nevyjadriť.

Pre porovnanie vnímania nerovnosti príjmov v Slovenskej republike sme, na základe údajov z tabuľky 1, vybrali z členských krajín EÚ po dvoch zástupcov podľa nasledujúcich kritérií:

- najvyšší koeficient nárastu Giniho koeficientu (Švédsko, Francúzsko),
- najmenší koeficient nárastu Giniho koeficientu (Rumunsko, Portugalsko),
- najbližšia hodnota nárastu Giniho koeficientu ku koeficientu vypočítanému pre Slovenskú republiku (Rakúsko, Grécko).

Podľa týchto kritérií sme následne zostavili tabuľku 2.

Tab. 2 Vnímanie nerovnosti príjmov vo vybraných krajinách EÚ v roku 2017 (relatívna početnosť)

Krajina	Silný súhlas	Súhlas	Ani súhlas, ani nesúhlas	Nesúhlas	Silný nesúhlas	Bez vyjadrenia	Celkom
Švédsko	34,8 %	34,4 %	16,1 %	9,9 %	3,9 %	0,9 %	100 %
Francúzsko	46,9 %	37,0 %	7,3 %	6,4 %	0,5 %	1,9 %	100 %
Rakúsko	42,2 %	42,2 %	9,5 %	5,3 %	0,6 %	0,2 %	100 %
Slovenská republika	53,7 %	37,3 %	6,4 %	1,6 %	0,5 %	0,5 %	100 %
Grécko	33,9 %	45,9 %	13,9 %	5,9 %	0,3 %	0,1 %	100 %
Portugalsko	37,1 %	58,7 %	3,7 %	0,3 %	0 %	0,2 %	100 %
Rumunsko	40,6 %	38,6 %	11,6 %	7,5 %	1,5 %	0,2 %	100 %

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Eurobarometer 471

Ak zhrnieme výsledky do troch skupín postojov – celkový súhlas, celkový nesúhlas a iný postoj, potom pri porovnávaní vnímania nerovnosti príjmov z tab. 2 vidieť, že z porovnávaných krajín, sú najvýraznejšie vnímané v Portugalsku (celkový súhlas spolu 95,8 %). Naopak najmenej sú vnímané vo Švédsku (celkový nesúhlas spolu 13,8 %).

Vo vnímaní nerovnosti príjmov patrí Slovenskej republike druhé miesto z porovnávaných krajín (celkový súhlas spolu 91 %). Ak vnímanie nerovnosti príjmov ovplyvňuje daňovníkov v postojoch k plneniu daňovej povinnosti, tak z porovnávaných krajín v Slovenskej republike existuje z tohto pohľadu relatívne silný dôvod ovplyvňovať túto povinnosť.

5 ZÁVER

Nerovnosť príjmov, vyjadrenú pomocou Giniho koeficientu, považujeme za ekonomický faktor vzniku daňových únikov. Citlivosť vnímania nerovnosti príjmov je však veľmi subjektívna a rôzni sa v jednotlivých krajinách. Vnímanie nerovnosti príjmov ovplyvňuje postoj a správanie sa subjektov podliehajúcich zdaneniu a to na obidvoch hraniciach spektra, pretože aj vysokopríjmové aj nízkopríjmové skupiny môžu nerovnosť príjmov vnímať ako problém. Na základe uvedeného sa preto domnievame, že vnímanie nerovnosti príjmov je jeden z možných motivačných faktorov vzniku daňových únikov, ktorý má rozmer socio-ekonomický ako aj psychologický.

Literature

- ATKINSON, A. B. *Inequality: what can be done?* Cambridge: Harvard University Press, 2015. ISBN 978-0-674-50476-9.
- BABČÁK, V. Zneužívanie daňového systému v EÚ = Abuse of tax system in EU. In: *I. Slovensko-české dni daňového práva: daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam: recenzovaný zborník vedeckých prác: [medzinárodná vedecká konferencia: 24.–25. 10. 2017, Košice, Slovensko]*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 9–52. ISBN 978-80-8152-584-1.
- DIAMOND, P. a E. SAEZ. The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations. In: *Journal of Economic Perspectives*, roč. 25, č. 4, Fall 2011, s. 165–190.
- GANGL, K., B. TORGLER a E. KIRCHLER. Patriotism's Impact on Cooperation with the State: An Experimental Study on Tax Compliance. In: *Political Psychology*, 2016, roč. 37, č. 6, s. 866–881. DOI 10.1111/pops.12294
- HOFMANN, E., M. VORACEK a E. KIRCHLER. Tax compliance across sociodemographic categories: Meta-analyses of survey studies in 111 countries. In: *Journal of Economic Psychology*, 2017, č. 62, s. 63–71. DOI 10.1016/j.joep.2017.06.005
- KIRCHLER, E. a I. WAHL. Tax Compliance Inventory: TAX-I Voluntary tax compliance, enforced tax compliance, tax avoidance, and tax evasion. In: *Journal of Economic Psychology*, 2010, roč. 31, č. 3, s. 331–346. DOI 10.1016/j.joep.2010.01.002

- LENÁRTOVÁ, G. Faktory vzniku daňových únikov. In: *Ekonomické rozhledy*, Bratislava: VŠE, 2000, roč. 29, č. 3
- MANKIW G. N., M. WEINZIERL a D. YAGAN. Optimal Taxation in Theory and Practice. In: *Journal of Economic Perspectives*, roč. 23, č. 4, FALL 2009, s. 147–174.
- MOHD YUSOF, N. A. a M. L. LAI. An integrative model in predicting corporate tax fraud. In: *Journal of Financial Crime*, 2014, roč. 21, č. 4, s. 424–432. DOI 10.1108/JFC-03-2013-0012
- MOUNT, F. Five types of inequality. In: *Joseph Rowntree Foundation*. 2008, Dostupné z: http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/2289_0.pdf
- PETRÚŠEK, I. Vnímání příjmových nerovností a preference ohledně rozdělení příjmů v České republice. In: *Politická ekonomie*, 2018, roč. 66, č. 5, s. 550–568. ISSN 2336-8225 (online).
- PIKETTY, T. *The Economics of Inequality*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2015. ISBN 978-0-674-50480-6.
- ROUSSEAU, J. J. *O pŕovode a pŕiĕinách nerovnosti medzi ľudmi*. Bratislava: Vydavateľstvo Spolku slovenských spisovateľov, 2010. ISBN 9788080614294.
- STIGLITZ, J. E. *The Price of Inequality*. New York: W. W. Norton & Company, 2013. ISBN 978-0-393-34506-3.
- The World Bank. *GINI index (World Bank estimate)*. Dostupné z: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI/?end=2015&start=2011&view=map&year=2011>
- TORGLER, B. *Tax Morale and Tax Compliance: Evidence from the United States*. Basel: WWZ, 2003, Discussion Paper, č. 03–02.
- VEĀERNÍK, J. a kol. *Zpráva o vývoji ĕeské společnosti 1989–1998*. Praha: Academia, 1998. ISBN 8073300095.
- WEBLEY, P. a J. ASHBY. The economic psychology of value added tax compliance. In: ALM, J., J. MARTINEZ-VAZQUEZ a B. TORGLER (eds.). *Developing Alternative Frameworks for Explaining Tax Compliance*. Abingdon: Routledge (Routledge International Studies in Money and Banking). 2010, s. 238–259.

Contact – e-mail

cecilia.olexova@euke.sk; jozef.gajdos@euke.sk; karolina.cervena@upjs.sk

Current State of Public Administration in Slovakia (Selected Aspects)

Karolína Červená

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

Anna Románová

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

Abstract

The current state of public administration in Slovakia is historically influenced by the whole-society changes that have occurred in Slovakia since 1989. Another milestone was the year 1993, when an independent Slovak Republic was established. Modern public administration is shaped by progressive informatization and electronization, which should lead to the creation of a multi-level, polycentric public administration, while at the same time contributing to efficiency of its functioning. In this paper, the authors deal with the current state (in terms of organizational structure, financing, and electronization), as well as the perspectives of public administration in Slovakia. The authors of the paper have employed standard methods of scientific work, such as comparison, analysis, deduction, synthesis, and descriptive statistics. The aim of the authors is to provide a critical insight into the current state of public administration in Slovakia in terms of its financial situation and electronization as a determinant that might influence the voluntary fulfilment of tax obligations.

Keywords

Public Administration; Financing; Rationalization.

1 INTRODUCTION

Public administration is one of the basic concepts of the State analysis and structural relations in the State. We may, in the broadest sense, regard the relationship between society and the State, the relationship between the citizen and the State, the relationship of the citizen to the territorial parts of the State at both regional and local levels, and public administration should be understood as a service to the citizens rendered by the bodies of its individual constituents. (Kútik, Karbach, 2011).

Public administration¹ controls and manages the public sector that is characterized by public ownership, decision-making by public choice, and the exercise of public scrutiny while acting in the interest of satisfying public interest and management of public affairs, with public interest² as the main feature of public administration. Škultéty and Kaššák state that public administration in its proper substance represents the management of public affairs, which is realized as a manifestation of the executive power in the State. This executive power is characterized by the fact that it is primarily a public power disposed with not just by the State, but also by other non-State actors that manage public affairs. (Škultéty, Kaššák, 2014: 42-53).

Public administration as a constituent of the public sector³ is the result of its having been constituted for long due to economic, political, cultural,

¹ The concept of public administration: a) in the theory of fiscal federalism, public administration is understood to be a form of public government and public administration in a territory smaller than the State itself, on the basis of the legally determined scope and of the economic conditions, while the internal State organization affects the division of competences among individual governmental levels; b) from the viewpoint of the administrative law, public administration may be characterized as a sum of activities carried out by the State administration bodies, territorial self-government, and public corporations; these bodies carry out public administration as their statutory obligation given by their status of public entities, but also from a social point of view; c) in terms of the system approach, public administration is a complex socio-technical system, with public administration behaviour reflects political and opinion-forming views and responses to the above demands of the public that represent entries into that system.

² Public interest, in the sense of the whole-society interest, is characterized by the fact that it contains values of all-human character.

³ Public sector as an economic concept within a mixed economy is an objective social phenomenon whose existence stems from the historical development of the division of regulatory social activities among the market objects and public activities, its existence being conditioned by the coexistence of private and public ownership and coordination of economic activities by private initiatives (market mechanism) and public institutions.

and other factors. The public sector has no traditional economic content, since it only represents that part of the economy being a system of economic units, resources, values, and activities that is owned by the State and by self-government and not by private ownership. Thus, the public sector only uses and reallocates the amount of revenues and national property which has been generated by direct and indirect payments (business and population) to ensure the legislative, judicial, security, and public service activities of the government and the self-government bodies.

It follows from the authorship team report by Leitner et al. that the time of governmental institutions centrally governing a particular population in a given territory is coming to its end. The importance of the dominating structure of the government with the line ministries and specialized agencies resulting from intra-bureaucratic conflicts and negotiations has increasingly become the subject of doubt, particularly in terms of financial perspective – in the form of ever-increasing costs of operating the traditional system. (Leitner, Ch., Et al., 2003). In this context, we emphasize the need to permanently seek qualified, technically and financially most beneficial forms of public administration, so that the citizen (and the entrepreneur) does not move in the exercise of their rights and obligations in a legally uncertain, administratively complicated and financially burdensome milieu, as the government in a democratic society is not only limited by law but also by budget, therefore the democratic control should in practice primarily be a public budget control. We consider rationalization measures⁴ (for example, the introduction of electronization) a basic assumption of streamlining the functioning of public administration.

2 TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT AS PART OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN SLOVAKIA

Since the second half of the 20th century, tendencies have been gradually emerging to emphasize the importance and role of local self-government

⁴ One of the objectives of rationalizing public administration is to reduce the sum of resources for carrying out the work, another aim is to improve the element that denotes public administration as a public service, which means that it is to serve natural persons and legal entities better (on a higher level of quality).

as part of public administration, especially in the area of increasing powers and responsibilities in decision-making at individual levels of territorial self-government, but also in the economic sphere.⁵ Historical developments show that territorial self-government, as part of public administration, was emerging both naturally and artificially, at the will of the State. Significant changes⁶ in the status of towns and municipalities in European countries have taken place since about the mid-19th century; in the first half of the 20th century, centralist tendencies have arisen in the formation of territorial self-government, which were caused mainly by war, economic crises, and concentration of capital.

An important milestone in the functioning of public administration in Slovakia was represented by the whole-society, especially political changes that took place after the year 1989. Within the meaning of *Law Act No. 472/1990 Coll. on the Organization of the Local State Administration*, district and circuit authorities were constituted and, at the same time, the State administration disappeared at the level of the regions, and subsequently **38 district authorities and 121 circuit authorities** were created. The regional authorities were re-established by *Law Act No. 222/1996 Coll. on the Territorial and Administrative Arrangement of the Slovak Republic, as amended*, which also abolished the circuit authorities. The regional and the district authorities had a position of integrated bodies of local State administration. Since 1st January 2004, within the local State administration pursuant to *Law Act No. 515/2003 Coll. on Regional and Circuit Authorities and on the amendment to some of the law acts*, circuit authorities of the State administration were created instead of the district authorities **in the number of 50**, the regional State administration authorities remained in existence as second-level administrative bodies. Circuit state administration authorities, as local State administration bodies, exercised their powers in matters of internal administration, at the level of small-trading business, in civil protection matters, and in the State management in crisis situations beyond the time of war and during the war. At the same time, several specialized local State administration authorities were created, which were subordinated

⁵ First and foremost, as a meaningful division of responsibility for providing public goods between the State and the territorial self-government.

⁶ Especially driven by the development of industry and trade, resulting in population migration.

to the relevant central State administration body. The system of territorial and administrative division within the Slovak Republic currently consists of **8 regions** and **79 districts**.

In the year 2012, the Government of the Slovak Republic approved the adoption of the ESO (effective, reliable, and open government) programme, within which requirements for the implementation of systemic changes were clearly defined, which are to contribute to increasing the efficiency, modernization, and electronization of the State administration. Law Act No. 345/2012 on some measures in the local State administration and on the amendment to some of the law acts dissolved several specialized local State administration bodies.⁷ At the same time, it was determined that their competencies pass to district authorities. Subsequently, Law Act No. 180/2013 on the organization of the local State administration and on the changes of and/or amendment to some of the law acts establishing district authorities as integrated local State administration authorities, and dissolving the then existing specialized circuit authorities.⁸ The above changes included the introduction of categorization of district authorities by sections at which they exercise the State administration.

3 ELECTRONIZATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

In the 1990 s, the influence of a whole-society trend was confirmed by the fact that the relationship between citizens and public administration was increasingly conditioned by their mutual communication through the information system. However, it has turned out that the change of work stereotypes and management practice is a process which in terms of information support represents a gradual transformation of the State information system into a public administration information system, ultimately into

⁷ Regional Education Authorities, Regional Civil Construction Authorities, Territorial Military Administration Authorities, Regional Environmental Authorities, Regional Land Authorities, Regional Forestry Authorities, Regional Road Transport and Land Road Infrastructure Authorities, and Cadastral Authorities.

⁸ Circuit Environmental Authorities, Circuit Land Authorities, Circuit Forestry Authorities, Circuit Road Transport and Road Infrastructure Authorities, Cadastre Administration Authority, the Štúrovo Circuit Authority; in Bratislava and in Košice, one District Authority has been left in both of them with the territorial jurisdiction for all the districts of these cities.

the public information system, leaving aside the trends in the development of public administration itself. One of the modern means of rationalizing public administration is contained in its informatization and electronization. Notwithstanding the fact that the potential benefits of informatization and electronization of public administration have quite a number of positive impacts in terms of getting closer to the public, reducing public spending, curbing the bureaucracy, creating employment opportunities with value-added service providers, getting better information on the pan-European market. In spite of the above-mentioned positively appearing arguments in relation to rationalization of public administration, we assume that progress in rationalization of rendering public service and governance may only be achieved if citizens (voters) become genuinely interested in political issues, as political issues are basically the issues of economic nature.

Modern public administration of the 21st century is affected by a significant onset of electronization. A well-functioning public administration is, among other benefits, a prerequisite of positive motivation of entrepreneurs and citizens to meeting their tax liabilities – primarily the payment of taxes.⁹ As Bonk reported in his article, fiscal interest of the revenue authorities on the one hand and interest in minimizing tax obligations of the taxpayer on the other, are conflicting interests (Bonk, 2016: 40-52). In terms of rationalization and electronization of public administration, we consider modernization a way to its high-quality operation and positive perception by both citizens and entrepreneurs. Slovakia began electronization of public administration partly in 1995, but to a greater extent since the year 2008. In the comparison with the developed EU countries, the current level of computerization of public administration in Slovakia is lagging behind the average attained level. Currently, it is an intensively discussed problem in Slovakia that its introduction was accompanied by major technical problems and failures, and not even the current state is trouble-free (Románová and Červená, 2015).

⁹ In relation to local taxes and fees, the municipalities register high arrears; by way of an example, we present the level of arrears as on 31 December 2017 in selected regional cities in the Slovak Republic, for example: EUR 7 510 920.96 in Bratislava; EUR 4 887 964.48 in Košice; EUR 2 464 411.73 in Trenčín; EUR 4 992 097.73 in Nitra; EUR 3 439 441.16 in Žilina; EUR 3 862 743.99 in Banská Bystrica. (Source: the data provided by these cities at the request of the present authors); see also Bujňáková, 2017 or Čakoci, Vojníková, 2014.

4 FINANCE IN PUBLIC ADMINISTRATION

Under the existing fiscal framework, Slovakia applies a number of fiscal rules, out of which the credibility of public finance development is primarily ensured by the debt brake rule and the balanced public administration budget rule. No changes were made to the application of the national fiscal rules in the course of the year 2016. However, the Government launched a public debate on potential changes in the debt brake rule primarily to ensure neutrality of the debt criterion in managing the country's cash reserve, taking strategic public investment into consideration in applying sanctions, and setting the parameters of sanctioning bands promoting sustainable growth in Slovakia. A number of changes have been introduced by the Budget Rules Law Act, which ensures the practical application of the medium-term budgetary framework.

The objective of the national fiscal framework of the Slovak Republic is to achieve sound budgetary positions, reducing the pro-cyclicality of fiscal policy¹⁰, and increasing the efficiency of public expenditures (Čakociová, 2002). In this context, the following fiscal rules are also applied: 1) The Public Administration Debt Brake Rule for (*Constitutional Bill No. 493/2011 on Budgetary Responsibility*) introduced from the year 2012 for the Government the duty to prudently approach the debt of the entire public administration – what in practice means that if the Eurostat-confirmed Maastricht debt (gross) value at the end of the year exceeds the statutory debt limits, the Government shall automatically be obliged to take corrective measures, whose extent and nature shall be applied depending on the amount of the debt incurred and on the relevant sanction band; 2) The Public Administration Balanced Budget Rule (Fiscal Compact) – on the basis of the ratification of the international treaty, which included the Government's commitment to transposing the European rules of the *Stability and Growth Pact* into national legislation, the amendment to *Law Act No. 523/2004 Coll. on the*

¹⁰ The national framework for fiscal policy defines a set of rules, regulations, and procedures that affect the implementation of the national budgetary policy in the form of its planning, approval, monitoring, and evaluation.

*Budgetary Rules in Public Administration*¹¹ was adopted, with new budgetary obligations, in particular the balanced budget rule and the application of a correction mechanism in case of a significant deviation from this rule; 3) The Rule on Exceeding the State Budget Expenditures (resulting from the Treaty on Stability, Coordination, and Governance in the Economic and Monetary Union) – this rule puts limits on the possibility of exceeding the approved expenditure of the state budget by no more than 1%. According to the legal provision, the public administration's economic management is to aim in the medium term to a balanced budget, defined as a structural deficit equal to or less than 0.5% of the GDP.

The reallocation rate in the economy of Slovakia¹² is lower than 35%, with a European average of 46 %. In the year 2016, the public administration deficit was reported at 1.68 % of the GDP, which was lower than the budget target (1.93 % of the GDP), which was mainly due to the unexpected positive result of the local self/government bodies. The public administration gross debt was declining in the year 2016 and reached a more than anticipated decline to 51.9 % of the GDP at the end of the year, with a year-on-year decrease of 0.5 % of the GDP.¹³ Between 2017 and 2020, assuming the fiscal framework is met, the gross public administration debt will continue to decline in relation to the GDP. The prediction for the year 2018 anticipates a deficit of public administration economy of 0.5% of the GDP. In the year 2018, the revenue per the fiscal framework should be lower by EUR 24 million (0.03 % of the GDP). Similar developments are anticipated in 2019 and 2020 when the revenue from the fiscal framework should be lower by EUR 36 million (0.04 % of the GDP) or EUR 138 mil. (0.14 % of the GDP).

¹¹ Law Act No. 436/2013 Coll. amending Law Act No. 523/2004 Coll. on the Financial Rules of the Public Administration and on Amendments to Some of the Law Acts as amended and supplemented by some of the law acts.

¹² The re/allocation rate in the economy is represented by the ratio between public finances and the gross domestic product, with the lower being the value, the more liberal the economy; a value higher than 50% is characterized by a larger scale of the State impact.

¹³ Note. The quoted values are calculated in the methodology used to assess the fulfilment of the Maastricht criterion for the gross public administration debt (the so-called Maastricht gross public administration debt). The public administration debt is expressed as a percentage of the GDP. (https://europa.eu/european-union/documents-publications/statistics_sk).

Total expenditures in 2018 will increase by EUR 426 mil. The assumption is that the difference in the year 2019 will be reduced to EUR 128 million (0.1 % of the GDP). In the year 2020, higher spending is projected by EUR 481 million. At the end of the year 2020, the current Government anticipates a debt reduction (beyond the sanction bands of the Constitutional Bill on Budgetary Accountability) to 46 % of the GDP.¹⁴

5 CONCLUSION

The perception of territorial self-government as part of public administration is based on a systemic approach and shifts its understanding from individual public institutions (e.g. ministry, circuit authority, etc.) to the perception of public administration as a single whole (i.e. functioning within the whole system of public institutions and civil society on the principle of the model of providing public goods to citizens according to their needs). It follows from the speech of the deputy Pružinský of the year 1938 on the rationalization of public administration (referring to the words of the Prime Minister of the Czechoslovak Republic, then R. Beran) that “*savings in state finances may only be achieved if we perform rationalization of public administration and let the office work not just be performed in a l’art pour l’art way, to keep the amount of office work increasing, it is not the high number of the proceedings, testifies to good administration*”. (Documents of the 157th Meeting of the Czecho-Slovak Republic Assembly, 1938). In the context of the current tax evasion policy, it is of no less importance to positively motivate taxpayers to voluntarily meet their tax obligations. In our opinion, the proper functioning of public administration, which finances its functions from the tax revenue of the State or the territorial self-government bodies, is a major motivating factor and the wastage of public funds within the public administration is also perceived as an expressly demotivating factor, whether in terms of the standard activity of public authorities, but also in cases like the reform of electronization of public administration that has not been well mastered.

The current state of the State, thus also of the local self-government in Slovakia cannot be assessed solely on the basis of economic criteria, since

¹⁴ The Constitutional Bill on Budget Responsibility foresees a lower limit of 47 % of the GDP in the year 2020.

such a view cannot provide its objective perception because the factual form of public sector production is represented by public goods that do not go through the market in a traditional way, therefore the assumption here is that they will not be procured efficiently, and also their economic utility for the individual and for society as a whole may be the subject of discussion. In the area of public administration, we do not meet with the market price, so the result of the public administration activities does not have a real economic value, therefore it is impossible to measure its effectiveness in the traditional way (in terms of economic calculations). Public administration entities are not profit-making enterprises, therefore no traditional economic view of their effectiveness may be applied.

It is obvious that shortcomings have been permanently appearing in the functioning (activities) of public administration. The essence of the solution to this problem in the future is primarily to discover and to name the true cause of the problem. Of course, apart from the subjective nature of the individual, the existing political and institutional conditions for its functioning are an objective reason for these shortcomings in the bureaucratic management of public administration, in the sense of defining the activities of officials¹⁵. Governance will always be different from management of business activities (bureaucratic management in democracy means, above all, management abiding the law and considering the budget). That is why we need to pay more attention to the extent (to what extent and where) to which the bureaucratic management is implemented.

One of the starting points for achieving real efficiency in the area of public administration is the very understanding and a clear definition of the essence of its existence with all the aspects that affect it. Rationalization leading to streamlining the performance of public administration is directly related to its overall structure and organization, as well as to the practices and methods employed. We continue to see the emergence of new institutions related to the rationalization and modernization of public administration a permanently problematic aspect, while not reducing the number

¹⁵ Rules and precise instructions that force an official to act in to their benefit often suppress or discourage them in exerting their own initiative and creativity, which could contribute to improving the functioning of governance.

of the existing institutions, which consequently leads to the non-transparency of the whole public administration. The creation of a modern public administration should be based on realistic conditions, and taking into account the fact that public administration provides services to citizens, which are specific to the fact that citizens cannot afford them by taking their own actions and from their own resources, but that they are provided by elected representatives and by paying taxes (from this point of view, the purpose of public administration is not profit-making, but rendering public service, which significantly differs from private-sector entities), with the primary principle of the functioning of the public administration being the effective implementation of the activities carried out.

Acknowledgement

This paper is a partial output from the implementation of the project APVV no. 14-0589 Electronisation of business with emphasis on the legal and technical aspects.

Literature

- BONK, F. Fiskálny záujem štátu verzus dĺžka trvania daňovej kontroly [Fiscal interest of state vs. the length of tax control duration]. In: *Dny práva 2015: časť V. Dohled, dozor, kontrola ve veřejné finanční činnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2016.
- BUJŇÁKOVÁ, M. Miestne dane a ich vplyv na rozpočet obcí a miest na Slovensku [Local Taxes and their Impact on Budgets of Municipalities and Towns in Slovakia]. In: *Aktualne problémy funkcionovania samorządu terytorialnego*. Rzeszów-Sandomierz: Uniwersytet Rzeszowski, 2017.
- CAKOČI, K. and I. VOJNÍKOVÁ. Východiská a prognózy miestnych daní [Bases and prognoses of local taxes]. In: *Financie, účtovníctvo, dane 2014 so zameraním na súčasné problémy II*. Košice: Ekonomická univerzita v Bratislave, Podnikovohospodárska fakulta so sídlom v Košiciach, 2014.
- CAKOCIOVÁ, K. O niektorých právnych aspektoch štátneho dlhu a štátnych záruk [Concerning certain legal aspects of state guarantees and state debt]. In: *Aktuálne teoretické a legislatívne otázky slovenského práva*. Košice: Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach, 2002.
- KÚTIK, J. and R. KARBACH. *Systémy verejnej správy* [Public administration systems]. Bratislava: Sprint dva, 2011.

LEITNER, Ch. (ed.). *eGovernment in Europe: The State of Affairs*. Maastrich: European Institute of Public Administration, 2003. Available at: <http://www.governance.sk>

ROMÁNOVÁ, A. and K. ČERVENÁ. Niekoľko poznámok k elektronizácii správy daní [Some notes about electronization of tax services]. In: *Právo, obchod, ekonomika V*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015.

ŠKULTÉTY, P. and R. KAŠŠÁK. *Správne právo hmotné* [Substantive Administrative law]. Bratislava: Veda, 2014.

http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/library/index_en.htm

<http://www.digitaleurope.org/index.php?id=1068&id>

<http://eups20.wordpress.com/the-open-declaration>

<http://www.egov2009.se/wp-content/uploads/Ministerial-Declaration-on-eGovernment.pdf>

Territorial and administrative division of the Slovak Republic. *Ministry of Interior of the Slovak Republic* [online]. 2016. Available at: <http://www.minv.sk/?uzemne-a-spravne-usporiadanie-slovenskej-republiky>

Documents of 157th Meeting of House of Deputies of Czech-Slovak Republic, 1938. Available at: <http://www.psp.cz/eknih/1935ns/ps/stenprot/157schuz/s157002.htm>

Contact – e-mail

karolina.cervena@upjs.sk; anna.romanova@upjs.sk

Tieňová ekonomika ako globálny fenomén s dopadom na národné hospodárstvo¹

Monika Stojáková

Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie, Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Slovenská republika

Abstract in original language

S tieňovou ekonomikou resp. so šedou ekonomikou sa dalo stretnúť tak ako v minulosti, tak ani v súčasnosti sa s týmto globálnym fenoménom nestretávame ojedinele. Tieňová ekonomika ovplyvňuje tvorbu štátneho rozpočtu, pričom má dopad na samotné národné hospodárstvo. Pri tomto celosvetovom probléme vystupuje v hlavnej úlohe štát, ktorého prioritou je motivácia obyvateľstva v riadnom platení daní, avšak s viditeľným výsledkom. Pochopenie tieňovej ekonomiky je dôležité pre pochopenie vplyvu rastúceho rozsahu vlády na náš život. Táto oblasť je preukázateľne náročná na výskum- v konečnom dôsledku je táto činnosť nezákonná, a tak je náročné ju oficiálne zaznamenávať.

Keywords in original language

Tieňová ekonomika; globálny problém; nezákonnosť; štátny rozpočet.

Abstract

With the shadow economy, respectively with the gray economy being met as it did in the past, we meet with this global phenomenon at the moment. The shadow economy influences the creation of the state budget, having an impact on the national economy itself. In this global problem, the state plays a major role in giving priority to motivating the public to pay taxes, but with a visible result. Understanding the shadow economy is important for understanding the impact of the growing scale of government on our lives. This area is demonstrably demanding for research – ultimately, this activity is illegal and so it is difficult to officially record it.

¹ Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA 1/0846/17: „Implementácia iniciatív inštitúcií EÚ v oblasti priamych a nepriamych daní a ich rozpočtovo- právne dopady“.

Keywords

Shadow Economy; Global Problem; Illegality, National Budget.

1 NAMIESTO ÚVODU

Tieňová ekonomika je skvelým príkladom slobodnej ekonomickej aktivity v štáte. Keďže ide o nelegálnu činnosť, táto činnosť nebude nijakým spôsobom zdaňovaná a tu nastáva hlavný problém, kedy štát prichádza o príjmy, ktorými sa (by sa mohol) naplňať štátny rozpočet. Ak by sme mali definovať pojem tieňová ekonomika resp. šedá ekonomika vymedzili by sme ju ako nehlásenú hospodársku činnosť, resp. legálnu činnosť, ktorá nie je hlásená daňovému úradu. Až v tomto momente táto činnosť naberá atribút nelegálnosti. Tieňová ekonomika má enormný vplyv na ekonomiku štátu ako aj na rozvoj samotného podnikania. So stúpajúcimi číslami, ktoré majú dopad na HDP možno logicky dospieť k vysokým daňovým sadzbám v legálnej ekonomike.

Eliminácia daňových únikov, tieňovej ekonomiky a s tým spojené nelegálne zamestnávanie sú dôležitým politickým cieľom každej krajiny. Na prvý pohľad sa asi zdá, že tieňovú ekonomiku je vcelku veľmi jednoduché odhaliť, ale v praxi to tak nie je. Nepriamymi ukazovateľmi v tomto prípade sú zozbierané dôkazy z daňových kontrol ako aj špecifické nálezy v súvislosti s elektronickými registračnými pokladnicami.² Tieňová ekonomika je vo všeobecnosti prezentovaná ako niečo „zlé“, nemorálne, nelegálne. Avšak ak by sme sa zamysleli nad dôvodmi prečo tieňová ekonomika v štáte tak prosperuje, prišli by sme na to, že spúšťáčom je štát ako tzv. „zlý hospodár“. Nástupom tieňovej ekonomiky sa odzrkadľuje zlé hospodárenie v štáte. Pri meraní tieňovej ekonomiky je potrebné vychádzať z premisy, že je veľmi náročné odhaliť tieňové aktivity, pretože tieto ekonomické aktivity sú úmyselne kryté z oficiálnych transakcií.

Hnacími motormi pre vytvorenie tieňovej ekonomiky je vysoké daňové, ale aj sociálne zaťaženie, daňová morálka, kvalita štátnych inštitúcií ako aj regulácia trhu práce. Ak by sa znížilo daňové zaťaženie viedlo

² ŠIMONOVÁ, J. *Daňové úniky v Slovenskej republike možnosti ich eliminácie vybranými opatreniami*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 49.

by to aj k eliminácii tieňových ekonomických aktivít? Otázka na zamyslenie, na ktorú podľa môjho názoru neexistuje jednoznačná odpoveď, keďže spoločnosť si vždy nájde niečo s čím bude nespokojná. Takže na prvý pohľad to môže viesť k čiastočnej eliminácii, ale odzrkadliť sa to môže následne v inej sfére (napr. vo sfére sociálnej zábezpeky). Politiky štátov sú zamerané na odstránenie tieňovej ekonomiky, na elimináciu nelegálnych ekonomických aktivít a bojujú proti tomuto globálnemu fenoménu, no zatiaľ neúspešne. Tieňová ekonomika je všadeprítomná a pozostáva z obrovského počtu malých ako aj veľkých rozptýlených transakcií. V boji proti tieňovej ekonomike by sme však mali byť zvlášť opatrní, pretože by sa mohlo stať, že potlačíme podnikanie a obchodné formovanie podnikov, ktoré s ňou súvisia. Tieňová ekonomika sa do povedomia ľudí dostáva prostredníctvom masmédií a to v podobe legalizácie príjmov z trestnej činnosti teda inak povedané pranie špinavých peňazí, daňových únikov a v súvislosti s otvorenými hranicami, pričom dochádza k čoraz väčšiemu zamestnávaniu nelegálnych imigrantov alebo vykonávaniu nelegálnej práce.

2 TIEŇOVÁ EKONOMIKA, JEJ PODNECUJÚCE FAKTORY A ELIMINÁCIA

Ak by sme chceli definovať tieňovú ekonomiku jednotnú definíciu by sme hľadali márne. Pri definícii sa možno stretnúť aj s mnohými synonymami, ktoré existujú na tento pojem. Ak hovoríme o šedej ekonomike môžeme spomenúť aj jej ďalšie označenia, ktoré ju charakterizujú v rôznych krajinách ako napríklad ekonomika duálna, neoficiálna, paralelná.³ Tieňová ekonomika sa vo všeobecnosti vzťahuje na všetky pracovné činnosti a obchodné transakcie, ktoré sa vyskytujú „pod radarom“ – ide o ekonomickú činnosť, ktorá je nelegálna a ktorá by mala podliehať dani. Za výstižnú definíciu tieňovej ekonomiky považujeme definíciu G. Grossmana, ktorý uvádza dva rozhodujúce predpoklady, z ktorých aspoň jeden musí byť splnený, aby sme dané aktivity mohli zaradiť do tieňovej ekonomiky:

1. príslušné aktivity sú vykonávané pre súkromný zisk, buď legálne alebo nelegálne;

³ DANIEL, V. *Tieňová ekonomika a verejný sektor*. Bratislava: Vydavateľský dom ELITA spol., s. r. o., 2013, s. 110.

2. příslušné aktivity sú v rozpore s právnym poriadkom, bez ohľadu nato či výsledkom je zisk FO alebo PO.⁴ Najpresnejšia a najpoužívanejšia definícia sa pokúša stiahnuť tieňovú ekonomiku na oficiálne nameraný národný dôchodok: podľa nej zahŕňa všetky produktívne (t. j. pridanej hodnoty vytvárajúce) aktivity, ktoré sa teraz nezaznamenávajú do výpočtu HNP, avšak mali by sa. Tieňová ekonomika predstavuje neformálny sektor, ktorý sa na prvý pohľad javí ako legálny. Do tieňovej ekonomiky možno zahrnúť trestné činnosti, ktorými sú obchodovanie s drogami a pašovanie, ale aj legálne pracovné miesta ako je práca v záhradníctve alebo v stavebníctve. Šedú resp. tieňovú ekonomiku treba odlišovať od čiernej ekonomiky⁵ pretože tieňová ekonomika v sebe zahŕňa činnosti, ktoré nie sú priamo v súlade s morálnymi alebo etickými zásadami spoločnosti, ale priamo neporušujú nijaký zákon. Veľmi často sú to aktivity, ktoré hľadajú nedostatky v legislatíve alebo obchádzajú zákony. Medzi najčastejšími faktormi, ktoré sem spadajú a ktoré sa vyskytujú vo všetkých ekonomikách, patrí zabraňovanie produkcie, výroba neregistrovaných subjektov a tzv. domácej produkcie.

Podľa autorov faktormi podporujúcimi tieňovú ekonomiku je zvyšovanie daní (priamych aj nepriamych), regulácie na trhu práce, kvalita verejne poskytovaných služieb a stav oficiálnej ekonomiky. Postavenie v ekonomike sa sústreďuje na ziskové oblasti, pričom ak jej aktivity začnú stagnovať, zaznamenávajú straty okamžite premiestni svoje aktivity do ziskovejších oblastí. Tieňová ekonomika je vo svojej podstate len umelým označením, ktoré používajú štátni úradníci. V rámci tieňovej ekonomiky ide o dobrovoľnú spoluprácu a výmenu tovaru a služieb, pri ktorej obe strany získavajú. Kto z toho nič nemá, je štát, pretože jeho „poddaní“ mu z týchto ekonomických aktivít neodvádzajú ani cent. Teda štát je tým, ktorý stráca, pričom je aj tým, ktorý podporuje rozvoj tieňovej ekonomiky a práve on by mal mať najväčší záujem na zmene infraštruktúry predovšetkým v oblasti štátnej

⁴ STANEK, D. a I. ŽELONKOVÁ. Tieňová ekonomika, hospodárska kriminalita a daňové úniky. In: *Fenómén ekonomickej kriminality a právne nástroje na jej eliminovanie: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta. 2015, s. 1341.

⁵ Nelegálna ekonomika alebo čierna ekonomika označuje produkciu tovaru a služieb, ktorých výroba, predaj alebo držanie je v rozpore so zákonom a taktiež činnosť, ktorej vykonávanie je nelegálne bez príslušného povolenia.

správy. Tieňová ekonomika zahŕňa tie aktivity, ktoré sú zámerne utajované pred oficiálnou registráciou. Ekonomické dôvody vedú subjekty k zámernému skresľovaniu vykazovaných údajov o svojom hospodárení, k utajovaniu niektorých činností pred registráciou, k zamestnávaniu pracovníkov bez registrácie, k páchaniu rôznych podvodov a machinácií atď. Medzi hlavné ekonomické dôvody patrí snaha:

- a) odvieť čo najnižšie dane resp. neodvieť žiadne dane z príjmov, ale aj daň z pridanej hodnoty a spotrebné dane,
- b) neodvieť časť odvodov do poisťných fondov za svojich zamestnancov, alebo ich odvádzať v čo najnižšej miere,
- c) zvyšovať si podiel na ziskoch,
- d) poberať niektoré sociálne výhody (v prípade, že osoba je súčasne vedená ako nezamestnaná),
- e) utajiť svoju činnosť pred zákonom (nelegálne činnosti).

Existuje mnoho teoretických spôsobov eliminácie tieňovej ekonomiky, ktorá má dopad na národné hospodárstvo. Jedným zo spôsobov je **znižovanie daní**. Avšak znižovanie daní a ďalších obmedzení daňovej povinnosti je nepochybne dobrá vec pre daňovníkov, ale pokiaľ tu dane budú, resp. hoci sadzba dane bude predstavovať len 1 % zo základu dane, neustále sa budú obchádzať zákony a hľadať cestičky či už legálne alebo nelegálne ako sa vyhnúť daňovej povinnosti. Zatiaľ čo tieňová ekonomika a daňové úniky nie sú zhodné, činnosti v tieňovej ekonomike vo väčšine prípadov znamenajú vyhýbanie sa priamym alebo nepriamym daniam, takže faktory ovplyvňujúce daňové úniky budú určite ovplyvňovať aj tieňové hospodárstvo. Daňová povinnosť závisí od jej očakávaných nákladov a výhod. Výhody daňového nesúladu vyplývajú z individuálnej marginálnej daňovej sadzby, ktorej sa vyhneme, a skutočného individuálneho príjmu vrátane nedokladovaného príjmu. Vysoké daňové zaťaženie je jednoznačne motívujúcim faktorom pre sklznutie do tieňovej oblasti ekonomiky. Avšak aby som tu nespomínala len dane, do tejto oblasti patria aj vysoké sociálne a zdravotné odvody. Takmer všetky štúdie zisťujú, že daň a výška príspevkov na sociálne a zdravotné zabezpečenie patria tiež k hlavným príčinám tieňovej ekonomiky. Keďže dane ovplyvňujú voľbu práce a zvyšujú ponuku pracovnej sily pre tieňové hospodárstvo, narušenie celkového daňového

zaťaženia je hlavným problémom. Čím väčší je rozdiel medzi celkovými nákladmi na pracovnú silu v úradnom hospodárstve a pracovnými príjmami po zdanení, tým väčšia je motivácia znížiť daňové zaťaženie prostredníctvom práce v tieňovej ekonomike. Úrovně daní sociálneho zabezpečenia, ako aj celkové daňové zaťaženie sú kľúčovými faktormi existencie a zmeny veľkosti tieňovej ekonomiky.

V súvislosti so vznikom tieňovej ekonomiky a jej interakciou s daňami môžeme hovoriť aj o tzv. daňovej morálke. Daňová morálka je riadená zmluvou o psychologickéj dani, ktorá zahŕňa práva a povinnosti daňovníkov a občanov na jednej strane, ale aj práva a povinnosti štátu a jeho daňových orgánov na strane druhej. Daňovníci budú platiť svoje dane čestne, ak za to získajú primerané verejné služby. Je však dôležité poznamenať, že daňovníci môžu byť všeobecne čestní aj v prípadoch, keď nezískajú priame výhody z verejných služieb, na ktorých sú vynakladané ich dane. Inými slovami, daňovníci tolerujú redistribučné politiky, ak politické rozhodnutia, ktoré sú základom takýchto politik správodlivé. Kvalitnejšie verejné služby a inštitúcie môžu znížiť tieňovú ekonomickú aktivitu. Okrem toho môže interakcia verejných služieb s účinkami zmien daňových sadzieb prieniesť dynamické účinky. Rozvoj tieňového hospodárstva môže viesť k zníženiu vládnych príjmov, ktoré zase môžu znížiť kvalitu a množstvo vládnych tovarov a služieb. V konečnom dôsledku to môže viesť k zvýšeniu daňových sadzieb pre firmy a jednotlivcov v úradnom sektore, pretože vláda sa snaží získať viac príjmov, čo má za následok ešte silnejšie podniky na účasť v tieňovej ekonomike. Existuje tu možnosť rozvíjania začarovaného kruhu s vysokými daňovými sadzbami zvyšujúcimi tieňovú ekonomickú aktivitu, ktorá znižuje daňové príjmy a kvalitu verejných služieb. To opäť vedie k zvyšovaniu daňových sadzieb, ktoré podporia ďalší rozmach tieňovej ekonomiky. Samozrejme, ak sa zavedie správna politika, môže sa vyvinúť aj cnosť v opačnom smere. Dane sú akýmsi kolotočom, pretože jednak môžu byť akcelerátorom rozvoja ekonomiky alebo môžu byť aj brzdou ekonomickej prosperity.⁶

⁶ BABČÁK, V. Daňové právo ako forma a nástroj pôsobenia štátu na ekonomické vzťahy. In: *Právo, obchod, ekonomika IV.: zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 17.

Ďalším faktorom, ktorý eliminuje rozvoj tieňovej ekonomiky sú bezhotovostné platby. Tento faktor má za následok skutočnosť, že štát je v konečnom dôsledku hlavnou prekážkou v boji s tieňovou ekonomikou, pretože na úrovni verejných služieb nezabezpečuje bezhotovostné platby. Bezhotovostná platba sa považuje za jeden z najtransparentnejších spôsobov a najúčinnnejších nástrojov proti obchádzaniu daňových zákonov, plnenia si svojej daňovej povinnosti a tým pádom prispieva k boju proti tieňovej ekonomike. Možno však predpokladať, že hotovosť nikdy z našich životov nevymizne. Hotovosť predstavuje až 60 % všetkých platieb. Hoci zaznamenávame nárast bezhotovostnej formy, bude trvať ešte niekoľko rokov keď dôjde k stavu prevládajúcej bezhotovostnej formy nad platbami v hotovosti. Závisí to predovšetkým od zmeny infraštruktúry a modernizácie štátnych úradov a inštitúcií. Cieľom zavedenia platieb v bezhotovostnej forme je ochrana našich peňazí. Naša krajina sa malými krôčikmi približuje k svetovým trendom bezhotovostných, mobilných, ale aj online transakcií. Platba kartou je pre mnohých efektívnejšia a rýchlejšia forma. Štát podporil túto formu platenia zákonom o obmedzení platieb v hotovosti⁷, v ktorom určil strop pre hotovostné platby medzi spoločnosťami ako aj medzi fyzickými osobami-nepodnikateľmi. Už týmto zákonom sa priblížil k svetovým trendom bezhotovostných foriem platby. Z dostupných štatistík sa v roku 2017 celkový počet bezhotovostných platieb v EÚ v porovnaní s rokom 2016 zvýšil o 7,9 % na 134 miliárd eur.⁸

Podnecujúce faktory pre presun ekonomických aktivít do tieňovej (šedej, neoficiálnej) ekonomiky:

1. **Bremeno daní a príspevkov na sociálne zabezpečenie a vládnú reguláciu** motivujú k opusteniu oficiálnej ekonomiky. Pokiaľ hovoríme o vládnej regulácii, možno spomenúť oblasť, kde samotná právna úprava znemožňuje alebo priamo zakazuje činnosť v úradnej (oficiálnej) ekonomike je to napr. kvôli chýbajúcemu pracovnému povoleniu, najmä u cudzincov, čím sa zvyšuje motivácia vykonávať ekonomické aktivity neoficiálne. Pri tomto bode, ktorý sa týka predovšetkým práce „načierno“ treba vychádzať aj z iných skutočností, ktorými sú napríklad rôzne obmedzenia uložené na pracovný čas, krátka

⁷ Zákon č. 394/2012 Z. z. o obmedzení platieb v hotovosti.

⁸ Payments statistics: 2017. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/stats/paysec/html/ecb.pis2017.en.html>

pracovní doba, dlhé prázdniny, předčasný odchod do důchodku, a najmä nezamestnanosť. V súčasnosti môžeme konštatovať, že výška nezamestnanosti v našej krajine rapídne klesá a čím ďalej je nezamestnaných menej a menej. Z tohto dôvodu možno tieňovú ekonomiku považovať za prospešnú, pretože zmierňuje ničivé následky nezamestnanosti.

2. Ako ďalší faktor možno spomenúť **trest**. Očakávaný trest za prácu v šedej ekonomike znižuje motiváciu k zapojeniu sa do nej. Motivácia sa tu opiera o veľkosť trestu samotného a pravdepodobnosť prichytenia. Pokiaľ ide o osoby mimo väčšinovej spoločnosti (napr. o imigrantov) alebo osoby samostatne zárobkovo činné, očakávaný trest je nižší, a tak je presunutie ekonomických aktivít do šedej ekonomiky pravdepodobnejšie.
3. A v neposlednom rade je jedným z faktorov **morálka a morálne hodnoty človeka**. Morálne hodnoty by mali odrádzať od zapojenia do neoficiálnej ekonomiky. Vysporiadaný človek má morálne výčitky vykonávať tieňovú (zakázanú) činnosť. Tieto morálne hodnoty sú úzko spojené s daňovou morálkou, ktorá motivuje občanov k plateniu svojich odvodov štátu.⁹

Existujú dve hlavné stratégie, prečo chcú ľudia vykonávať ekonomické aktivity v tieňovej ekonomike:

Zámerná stratégia. Títo ľudia to robia, pretože chcú- ide o racionálne správanie podnikateľov, ktorí nemajú v úmysle platiť dane a nechcú dodržiavať štátne predpisy. Chcú sa vyhýbať vládnym nariadeniam, pracovným predpisom, ako aj príjmom, predajom a daniám z príjmov právnických osôb. Na tomto mieste by mal nastúpiť presvedčovací faktor, ktorý by daňové subjekty presvedčil o tom, že platiť dane sa oplatí z dôvodu ich alokácie. Použila som zámerne slovo presvedčiť a nie donútiť alebo donucovať.¹⁰

⁹ FREY S. B. a F. SCHNEIDER. Neoficiální a šedá ekonomika. In: *Trade off*, 2015, č. 0, s. 12. Dostupné z: http://eceta.cz/wp-content/uploads/2016/02/TRADE_OFF_web_02015.pdf

¹⁰ Viac pozri ŠTIEBEROVÁ, I. Aktuálne výzvy vedy o daňovom práve v oblasti daňovej morálky. In: *Aktuálne otázky finančného práva a trendy v jeho výučbe: zborník príspevkov zo spoločného zasadnutia katedrií finančného práva Právnických fakúlt univerzít Slovenskej a Českej republiky*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, s. 73–79. Dostupné z: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Pracoviska/Katedry/KFP/Prednasy/Zbornik_-_upraveny_-_23.3.17.pdf

Aby daňové subjekty boli presvedčené o priateľskom zdaňovaní (friendly taxation) musia mať dôveru v správcov dane, ako aj v daňovej politike, pričom platenie daní sa musí odzrkadliť vo verejnej sfére, aby tak boli daňovej subjekty zmierené so spravodlivosťou zdaňovania.

Stratégia vyrovnaní. Ľudia to potrebujú, aby prežili. Pre stovky miliónov ľudí na celom svete neexistuje iná možnosť. Pracujú v takom hospodárskom prostredí, ktoré nemá značné pracovné príležitosti. Obsadzujú dočasné pracovné miesta, neplatené pracovné miesta, príležitostné pracovné miesta atď. V mnohých prípadoch sú takéto osoby nútené byť zamestnané vo viacerých prácach súčasne.

Na záver môžem skonštatovať, že kto chce ľahko môže zaplietť svoje ekonomické aktivity do tieňovej ekonomiky, avšak zároveň možno vystihnúť aj nestabilitu tejto ekonomickej aktivity. Rozsah tieňovej ekonomiky sa neodhaduje iba z informatívneho dôvodu, ale existujú dva hlavné dôvody, prečo sú tieto odhady dôležité (najmä pre štát). Za prvé je podľa odhadov veľkosti tieňovej ekonomiky možné vyčíslit' celkovú hodnotu HDP danej krajiny, čo je dôležitý makroekonomický ukazovateľ. Druhým dôvodom je zistenie rozsahu daňových únikov, ktoré poukazujú na to, o čo môže byť verejný rozpočet bohatší. Toto zisťovanie môže viesť k zvýšeniu daňových sadzieb, čím sa môže štát dostať do vyššie spomínaného kolotoča- vďaka vyšším sadzbám presunie viac ľudí svoje ekonomické aktivity do neoficiálneho sektora. Príklad na záver: Oprava auta „načierno“ od suseda automechanika je úplne rovnaká ekonomická aktivita, ako keby ste si nechali opraviť auto v autoservise s licenciou- prídete, niekto opraví auto s určitým postupom, zaplatíte a odídete. Ale tieto skryté aktivity majú len málo spoločné so zločinom v pravom slova zmysle. Zločin je v tomto prípade iba v tom, že tieto aktivity sa skrývajú pred úradom a ďalšími inštitúciami, teda že neodvediete daň a príspevky na sociálne zabezpečenie. Môže sa stať, že poškodíte legálny trh, pretože mu odoberiete časť predaja, ale všetko sa deje v legálnej ekonomike, takže sa to nikdy nedá postaviť na rovnakú úroveň ako predaj nelegálnych drog alebo lúpežné prepadnutia bánk.¹¹ Neformálny sektor teda

¹¹ Viac pozri ROD, A. Rozhovor s Friedrichom Schneiderom. In: *Trade off*, 2015, č. 0, s. 18. Dostupné z: http://eceta.cz/wp-content/uploads/2016/02/TRADE_OFF_web_02015.pdf

může podporovat podnikatelskou činnost, ale na aký úkor?! Na úkor nesúlady s právnymi predpismi predovšetkým z oblasti daňového a pracovného práva.

3 TIEŇOVÁ EKONOMIKA A DAŇOVÉ ÚNIKY

Medzi rozsahom tieňovej ekonomiky a objemom daňových únikov je bez pochyb priama väzba. Na začiatku príspevku som vymedzila vyvolávajúce dôvody, ktoré vedú spoločnosť, aby svoje ekonomické aktivity pretiahla do oblasti tieňovej ekonomiky. Keďže snahou spoločenstva už v dávnej minulosti bolo vyhnúť sa plateniu daní, nie je tomu dnes ani inak.

Minimalizovanie daňovej povinnosti je prejavom prirodzeného práva.¹² V názve príspevku som poznamenala, že ide o globálny, teda celosvetový fenomén. Prečo? Pretože v každom jednom štáte existuje regulácia v podobe daňového systému, v rámci ktorého dochádza k vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam a presunom do ekonomického tieňa. A tým zase nastáva dopyt po zmene právnej regulácie, po zmene daňovej politiky, pričom takáto zmena opäť vedie k ešte väčšej motivácii po schovaní, znížení, nezaplatení, neodvedení, nepriзнaní. S daňami je to ako so začarovaným kruhom. Keď hovoríme o daňovej politike, tak tá by mala byť predovšetkým stimulačná, teda táka, ktorá podporuje rozvoj hospodárstva, ako aj podnikateľskú aktivitu.¹³ Napr. v roku 2015 v Českej republike 36 % firiem čelilo konkurencii nefornálnych a neregistrovaných firiem a 23 % firiem považuje praktiky konkurentov v tieňovej ekonomike za výrazné obmedzovanie v podnikaní.¹⁴ Ani u nás to nie je inak. Z viacerých foriem tieňovej ekonomiky načrtnutých vyššie, slovenskí manažéri považujú za jej najväčšiu spúšťač podvody na DPH, v rámci ktorých dochádza k daňovým únikom. K daňovým únikom nedochádza len na úrovni nepriamych daní, ale aj pri daniach z príjmov, teda pri priamych daniach. Notoricky známou

¹² BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2015, s. 50.

¹³ BUJŇÁKOVÁ, M. Niekoľko poznámok k téme daňových podvodov. In: *Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky: nekonferenčný zborník vedeckých prác I*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2015, s. 61.

¹⁴ RAIS, J., O. KLIČKA a A. ROD. *Stínová ekonomika v České republice, č. 1, 2015*. Praha: CETA – Centrum ekonomických a tržních analýz, s. ú., 2015, s. 6. Dostupné z: http://eceta.cz/wp-content/uploads/2015/11/SE_01_2015_web.pdf

je aj skutočnosť, že údaje o dosiahnutých príjmoch, ktorými disponujú správcovia dane z podaných daňových priznaní k dani z príjmov fyzických osôb nie je možné považovať za príjmy, ktoré odzrkadľujú skutočnú úroveň oficiálnych príjmov dosiahnutých daňovníkmi v príslušných zdaňovacích obdobiach. V rámci eliminácie daňových únikov je potrebné hľadať možnosti, riešenia ako predísť týmto konaniam zo strany daňovníkov. Najväčším problémom sú samozrejme vysoké dane, ktoré daňovníci nie sú ochotní platiť. Daňová politika by v tomto smere mala reagovať presvedčovacím spôsobom a to spôsobom, že štát by nemal oslovit' daňovníkov (nie len podnikateľov) donútením (povinnosťami a sankciami), ale najmä presvedčením (motiváciou, že platiť dane je vzájomne výhodné).¹⁵ Ako však o tom spoločnosť presvedčiť? Spoločnosť dávno prestala veriť v daňový systém našej krajiny, keďže nevidí žiadne výsledky, a to je práve faktor, ktorý ovplyvňuje rozvoj tieňovej ekonomiky. Daňový systém, ale aj daňová politika je prostredím neistoty, neprehľadnosti ako aj netransparentnosti. Byrokratická záťaž je pre daňovníkov taktiež jedným zo spúšťačov, kedy sú daňové subjekty demotivované, ba priam iritované úradnými vybavovačkami, papierovačkami, neprímerane dlhými lehotami na vybavenie, že sa rozhodnú správať „ekonomickejšie“ a presunú sa do pre nich výhodnejších režimov. Skutočnosť, že daňová správa je materiálne, finančne, personálne a odborne nedostatočne vybavená, utvrdzuje podnikateľskú verejnosť v tom, že pravdepodobnosť vypátrania ich nečestných ekonomických aktivít je veľmi nízka. A práve v súvislosti s týmito faktormi sa snažia podnikatelia zubami nechtami obstáť v konkurenčnom prostredí a tak hľadajú rôzne spôsoby, cestičky ako a to aj za cenu presunutia sa na druhú stranu zdravo fungujúceho ekonomického prostredia. Vysoké daňové a regulačné zaťaženie vedie k vyššiemu rastu tieňovej ekonomiky, čo znižuje príjmy štátu a zintenzívňuje tlak na verejné financie, znižuje kvalitu a množstvo verejne poskytovaných tovarov a služieb vo verejnej správe. V konečnom dôsledku to môže viesť k zvyšovaniu sadzieb dane v oficiálnom sektore, čo vytvára ešte silnejšie stimuly na účasť v tieňovej ekonomike. Tieňová ekonomika sa tak rozrastá a štátne inštitúcie oslabujú a strácajú podporu zo strany spoločnosti.

¹⁵ ČERVENÁ, K. a K. ČAKOČI. Daňová politika a jej vplyv na kreovanie podnikateľského prostredia (teoretické východiská). In: *Dny práva 2017, Časť III. Stabilita a stabilitizace podnikateľského prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 117.

4 NAMIESTO ZÁVERU

Tieňová ekonomika je všadeprítomná, jej meranie je však veľmi ťažké a úspešné politické riešenia nie sú vždy ľahko realizovateľné. V spojitosti s tieňovou ekonomikou je potrebné mať vysokú daňovú morálku v kombinácii s riadne fungujúcim daňovým systémom, ktorý je koherentný a pracuje so zrnou ľudskej prirodzenosti. To sa netýka iba veľkosti daňového zaťaženia, ale konkrétnych stimulov, ktoré sa uplatňujú na konkrétne skupiny v spoločnosti, keď vykonávajú viac práce alebo zarobia viac peňazí.

Príčiny tieňovej ekonomiky zahŕňajú daňové a sociálne aspekty, daňovú morálku, kvalitu štátnych inštitúcií, reguláciu trhu práce, úroveň transferových platieb a kvalitu verejných služieb. Prvé dve príčiny sú empiricky dôležitejšie ako tie ostatné, hoci ani tie nestrácajú na svojom význame. Preto štát neustále vyvíja úsilie o elimináciu daňových únikov a hľadá možné riešenia ako zamedziť ich prudkému rozvoju.

V spoločnosti nikdy nenastane opak, kedy by platenie daní alebo odvodov bolo postavené na dobrovoľnej báze zo strany daňovníkov. Záverečné odporúčanie je teda v súlade s historicky osvedčeným postupom vlád: „nezdieľajte svojich poddaných otrokov do krajnosti, lebo im nebudete mať čo kraďnúť“. V tejto súvislosti možno tieňové hospodárstvo považovať za súčasť evolučného procesu, ktorý zvyšuje dynamiku hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Na jednej strane sa zvyšuje spoločenský tlak na dereguláciu a znižovanie daní a na druhej strane inovatívne formy spolužitia a pracovného života sa vynárajú mimo vplyv vládných obmedzení. Z dlhodobého hľadiska však spoločnosť nemôže akceptovať systematické porušovanie zákona, pretože to podkopáva právnu autoritu štátu. Jednou z možností intervencie v začarovanom kruhu je zlepšenie kvality inštitúcií a posilnenie inštitucionálneho rámca.

Literature

BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku*. Bratislava: Epos, 2015, 752 s. ISBN 978-80-5620-091-9.

- BABČÁK, V. Daňové právo ako forma a nástroj pôsobenia štátu na ekonomické vzťahy. In: *Právo, obchod, ekonomika IV.: zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 11–26. ISBN 978-80-8152-164-5.
- BUJŇÁKOVÁ, M. Niekoľko poznámok k téme daňových podvodov. In: *Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky: nekonferenčný zborník vedeckých prác I*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2015, s. 59–68. ISBN 978-80-8152-303-8.
- ČERVENÁ, K. a K. CAKOCI. Daňová politika a jej vplyv na kreovanie podnikateľského prostredia (teoretické východiská). In: *Dny práva 2017, Časť III. Stabilita a stabilizácie podnikateľského prostredia*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 106–120. ISBN 978-80-210-8974-7.
- DANIEL, V. *Tieňová ekonomika a verejný sektor*. Bratislava: Vydavateľský dom ELITA spol., s. r. o., 2013, 280 s. ISBN 978-80-9701-355-4.
- FREY S., B. a F. SCHNEIDER. Neoficiální a šedá ekonomika. In: *Trade off*, Praha: CETA – Centrum ekonomických a tržních analýz, z. ú., 2015, č. 0, 92 s. Dostupné z: http://eceta.cz/wp-content/uploads/2016/02/TRADE_OFF_web_02015.pdf
- Payments statistics: 2017. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/stats/paysec/html/ecb.pis2017.en.html>
- RAIS, J., O. KLIČKA a A. ROD. *Stínová ekonomika v České republice, č. 1, 2015*. Praha: CETA – Centrum ekonomických a tržních analýz, z. ú., 2015, 60 s. Dostupné z: http://eceta.cz/wp-content/uploads/2015/11/SE_01_2015_web.pdf
- ROD, A. Rozhovor s Friedrichom Schneiderom. In: *Trade off*, Praha: CETA – Centrum ekonomických a tržních analýz, z. ú., 2015, č. 0, 92 s. Dostupné z: http://eceta.cz/wp-content/uploads/2016/02/TRADE_OFF_web_02015.pdf
- STANEK, D. a I. ŽELONKOVÁ. Tieňová ekonomika, hospodárska kriminalita a daňové úniky. In: *Fenomén ekonomickej kriminality a právne nástroje na jej eliminovanie. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta. 2015, 1369 s. ISBN 978-80-7160-365-8.
- ŠIMONOVÁ, J. *Daňové úniky v Slovenskej republike možnosti ich eliminácie vybranými opatreniami*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, 176 s. ISBN 978-80-8168-603-0.

ŠTIEBEROVÁ, I. Aktuálne výzvy vedy o daňovom práve v oblasti daňovej morálky. In: *Aktuálne otázky finančného práva a trendy v jeho výučbe: zborník príspevkov zo spoločného zasadnutia katedier finančného práva Právnických fakúlt univerzít Slovenskej a Českej republiky*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, s. 73–79. Dostupné z: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Pracoviska/Katedry/KFP/Prednasky/Zbornik_-_upraveny_-_23.3.17.pdf

Zákon č. 394/2012 Z. z. o obmedzení platieb v hotovosti.

Contact – e-mail

monika.stojakova@student.upjs.sk

Vědecká redakce MU

prof. Ing. Petr Dvořák, CSc. (předseda); PhDr. Jan Cacek, Ph.D.;
Mgr. Tereza Fojtová; doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;
doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;
prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;
doc. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.; PhDr. Alena Mizerová;
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D. ; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

DNY PRÁVA 2018 – DAYS OF LAW 2018 ČÁST V. – INTERAKCE PRÁVA A EKONOMIE

**Eds.: Ing. Eva Tomášková, Ph.D., Dr Mgr. Damian Czudek, Ph.D.,
JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
v roce 2019

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity
Edice Scientia, sv. č. 654

1. vydání, 2019

ISBN 978-80-210-9327-0 (online : pdf)
www.law.muni.cz

MUNI
PRESS

MUNI
LAW



ISBN 978-80-210-9327-0



9 788021 093270