



SLOVAK | BUSINESS | AGENCY



DOPADY VYBRANÝCH POLITÍK A OPATRENÍ NA MSP

BRATISLAVA 2021

Vydavatel: Slovak Business Agency

© SBA, Bratislava, 2021

Všetky práva vyhrazené.

Údaje, ktoré sú obsahom tejto publikácie, je možné použiť len s uvedením zdroja.

Neprešlo jazykovou úpravou.

Obsah

Zoznam tabuliek a grafov.....	4
Manažérske zhrnutie.....	5
Úvod.....	8
1. Prehľad a popis významných opatrení pre MSP v SR.....	9
1.1 Nové povinnosti MSP z oblasti spracovania a ochrany osobných údajov.....	9
1.1.1 Najdôležitejšie zmeny zavedené GDPR a zákonom č. 18/2018.....	9
1.1.2 Legislatívny proces spojený s prijatím GDPR a zákona č. 18/2018 a ich uvedenie do praxe.....	14
1.1.3 Aplikačné problémy spojené s uvedením GDPR a zákona č. 18/2018 do praxe.....	15
1.1.4 Sankcie spojené so zavedením GDPR a zákona č. 18/2018 do praxe.....	17
1.2 Registrácia konečných užívateľov výhod.....	17
1.2.1 Najdôležitejšie zmeny zavedené zákonom č. 315/2016 a novelou AML zákona.....	18
1.2.2 Legislatívny proces spojený s prijatím zákona č. 315/2016 a novely AML zákona.....	20
1.2.3 Aplikačné problémy spojené s uvedením zákona č. 315/2016 a novely AML zákona do praxe	21
1.2.4 Sankcie spojené so zavedením zákona č. 315/2016 a novely AML zákona.....	24
1.3 Zavedenie systému e-kasa na evidenciu tržieb v hotovosti.....	24
1.3.1 Najdôležitejšie zmeny spojené s prechodom na systém e-kasa.....	25
1.3.2 Legislatívny proces spojený so zavedením systému e-kasa.....	29
1.3.3 Proces zavádzania systému e-kasa do praxe a jeho následné zmeny.....	30
1.3.4 Aplikačné problémy zavádzania systému e-kasa do praxe.....	32
1.3.5 Sankcie v súvislosti s prechodom na systém e-kasa.....	37
2. Analýza dopadov vybraných opatrení na MSP.....	39
2.1. Analýza vplyvov GDPR a zákona č. 18/2018 v porovnaní so skutočnými nákladmi na strane MSP	42
2.1.1. Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie uskutočnená predkladateľom zákona.....	42
2.1.2. Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie ex-post (skutočné náklady regulácie).....	45
2.2. Analýza vplyvov zákona č. 315/2016 a novely AML zákona v porovnaní so skutočnými nákladmi na strane MSP.....	51
2.2.1. Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie uskutočnená predkladateľom zákona.....	51
2.2.2. Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie ex-post (skutočné náklady regulácie).....	53
2.3. Analýza vplyvov novely zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice so skutočnými nákladmi na strane MSP.....	57
2.3.1. Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie uskutočnená predkladateľom zákona.....	57
2.3.2. Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie ex-post (skutočné náklady regulácie).....	60
3. Návrh odporúčaní pri tvorbe regulácií s ohľadom na MSP.....	67
3.1 Kvalitatívny prieskum.....	67
3.2 Návrh odporúčaní pre tvorcov politík a opatrení.....	73
Záver.....	83
Príloha.....	90

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1: Legislatívny proces spojený s prijatím GDPR.....	14
Tabuľka 2: Legislatívny proces spojený s prijatím zákona 18/2018.....	15
Tabuľka 3: Pokuty uložené Úradom na ochranu osobných údajov v rokoch 2016 – 2020.....	17
Tabuľka 4: Legislatívny proces spojený s prijatím zákona č. 315/2016.....	20
Tabuľka 5: Legislatívny proces spojený s prijatím novely AML zákona.....	21
Tabuľka 6: Legislatívny proces prijatia novely č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice.....	29
Tabuľka 7: Legislatívny proces prijatia novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice.....	32
Tabuľka 8: Súhrnná tabuľka nákladov regulácie – zmeny týkajúce sa GDPR.....	44
Tabuľka 9: Tabuľka štandardných časových náročností typických informačných povinností podľa veľkosti podniku (v minútach).....	45
Tabuľka 10: Tabuľka koeficientov frekvencie.....	45
Tabuľka 11: Aktívne podnikateľské subjekty podľa právnej formy a veľkostnej kategórie k 31.12.2017.....	46
Tabuľka 12: Súhrnná tabuľka nákladov regulácie – zápis do registra partnerov verejného sektora.....	52
Tabuľka 13: Súhrnná tabuľka nákladov regulácie – zápis konečného užívateľa výhod.....	53
Tabuľka 14: Vyčíslenie investičných nákladov zavedenia e-kasy.....	58
Tabuľka 15: Porovnanie ročných prevádzkových nákladov pri zavedení e-kasy.....	58
Tabuľka 16: Súhrnná tabuľka nákladov regulácie – zavedenie e-kasy.....	60
Tabuľka 17: Porovnanie vyčíslenia investičných nákladov zavedenia e-kasy.....	63
Tabuľka 18: Celková súčasná hodnota nákladov zavedenia e-kasy pri odhadovanej sunset klauzule po r+3 rokoch a diskontnej sadzbe vo výške 4 %.....	64
Tabuľka 19: Stručný prehľad respondentov a ich charakteristika.....	67
Tabuľka 20: Prehľad cien za up-grade elektronickej registračnej pokladnice u respondentov (v eur bez DPH).....	69
Tabuľka 21: Prehľad cien za kúpu novej on-line registračnej pokladnice (e-kasy) u respondentov (v eur bez DPH).....	69

Zoznam grafov

Graf 1: Údaje o pokladniciach e-kasa klient v súvislosti s prechodom na systém e-kasa.....	34
Graf 2: Údaje o počte vydaných rozhodnutí o certifikácii pokladničného programu a chráneného dátového úložiska v roku 2019.....	35
Graf 3: Údaje o on-line registračných pokladniciach v súvislosti s prechodom na systém e-kasa.....	37
Graf 4: Členenie nákladov regulácie.....	41

Manažérske zhrnutie

Analýza dopadov vybraných politik a opatrení na malé a stredné podniky (MSP) mapuje významné zmeny v období rokov 2015 – 2020, ktoré mali dopad na veľkú skupinu MSP. Po dôkladnom rozboře zmien v podnikateľskom prostredí v uvedenom období boli vybrané zmeny, ktoré spĺňajú uvedené charakteristiky. Ide o tieto opatrenia:

- **nové povinnosti MSP v oblasti ochrany osobných údajov** (po prijatí zákona č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a účinnosti nariadenia GDPR od 25. 5. 2018),
- **registrácia konečných užívateľov výhod** (v dvoch fázach, t. j. zápis do registra partnerov verejného sektora prijatím zákona č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora a o zmene a doplnení niektorých zákonov s účinnosťou od 1. 2. 2017 a zápis konečného užívateľa výhod do obchodného registra prijatý novelou AML zákona s účinnosťou od 1. 11. 2018) a
- **zavedenie systému e-kasa na evidenciu tržieb v hotovosti** (novelou zákona č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady 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 a dopĺňajú niektoré zákony, s účinnosťou od 1. 1. 2019, od 1. 4. 2019 a od 1. 10. 2019).

Cieľom tohto dokumentu je komplexná analýza vybraných opatrení vrátane analýzy dopadov týchto zmien na MSP. Okrem podrobnej analýzy vybraných zmien a ich dopadov na MSP analýza uvádza aj návrh odporúčaní týkajúcich sa prijímania nových regulácií pre MSP a vyčísl'ovania nákladov regulácií.

Za najmenej zvládnutú zmenu v ostatnom období nielen z analyzovaných povinností, ale celkovo, je možné považovať **zavedenie e-kasy**, pričom práve na procese zavedenia e-kasy je možné nájsť množstvo príkladov, ako sa zmeny robiť nemajú. Primárnym problémom bola **časová náročnosť zvládnutia prechodu na systém e-kasa**. Na nereálne termíny však upozorňovali v rámci pripomienkovania aj konzultácií mnohé organizácie aj samotní výrobcovia registračných pokladníc ešte v máji 2018. Ministerstvo financií termíny neposunulo, dôsledkom čoho bol stres na strane výrobcov, ale predovšetkým podnikateľov, ktorí sa obávali, že svoje povinnosti nesplnia včas. Nasledovala **pomalá certifikácia pokladničných programov a chránených dátových úložísk**. Okrem toho vznikol **problém s dostupnosťou on-line registračných pokladníc na trhu, ale aj s kompatibilitou s účtovnými a skladovými softvéri**. Všetky spomínané komplikácie vyústili do novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice, ktorá do 31. decembra 2019 pozastavila ukladanie pokút za nepoužívanie on-line registračnej pokladnice podnikateľom, ktorí sa rozhodli používať na evidenciu tržieb tento druh pokladnice e-kasa klient. Zároveň sa zmenila aj podmienka záväznej objednávky e-kasy do 30. 6. 2019, od ktorej sa upustilo 27. 6. 2019, kedy novelu zákona podpísala prezidentka. Tieto, ale aj ďalšie problémy spôsobili **výrazný rast nákladov podnikateľských subjektov**, ktoré evidujú tržby v hotovosti prostredníctvom registračnej pokladnice, oproti odhadovaným nákladom. Faktom však je, že pri dostatočne dlhej príprave by sa dalo viacerým nákladom a stresu podnikateľov predísť.

Predkladateľ zákona vyčísl'il update softvéru (pri up-grade pôvodnej registračnej pokladnice na e-kasu) na 80 eur. V praxi sa pri úprave pokladnice štandardne cena skladala minimálne z troch položiek: zo zakúpenia aktualizáčného balíčka (chráneného dátového

úložiska), t. j. updatu softvéru, z ukončenia prevádzky pôvodnej ERP a z prerobenia pokladnice na on-line registračnú pokladnicu (e-kasu). Priemerne sa cena pohybovala na úrovni **približne 200 – 250 eur bez DPH za update softvéru a všetky nevyhnutné úkony** spojené s prechodom na e-kasu, **oproti odhadovaným 80 eurám**. V prípade kúpy nového zariadenia predkladateľ zákona vyčíslil náklady na 280 eur. Z údajov o reálnych cenách možno konštatovať, že cena 280 eur bez DPH patrí medzi najnižšie možné ceny zariadení s obmedzenými funkciami a nízkym počtom tovarových položiek. **Priemerná cena novej e-kasy (on-line registračnej pokladnice) sa pohybovala na úrovni 350 – 400 eur bez DPH**, avšak obstarávané boli aj výrazne drahšie zariadenia.

Nami uskutočnená analýza vplyvov ukázala, že v prípade e-kasy investičné náklady regulácie na celé podnikateľské prostredie boli v skutočnosti vo výške približne 60,7 mil. eur, oproti odhadovaným 28 mil. eur, čo predstavuje **rozdiel vo výške 32,7 mil. eur**.

Zmena týkajúca sa ochrany osobných údajov aj registrácia konečných užívateľov výhod, vychádzali z európskej legislatívy. V prípade **GDPR** išlo o **priamo vykonateľné nariadenie EÚ**, ktoré nebolo potrebné implementovať do vnútroštátnej legislatívy, napriek tomu sa tak stalo. To na strane podnikateľov spôsobovalo neistotu v tom, či implementáciu európskej normy môžu považovať za dostatočnú alebo sa v praxi musia zaoberať taktiež implementáciou súvisiacej národnej normy. Problémom bola aj nedostupnosť dokumentov, metodík či výkladových stanovísk Úradu na ochranu osobných údajov, ktoré by mohli podnikateľom pomôcť v zorientovaní sa a v lepšom pochopení nových povinností. **Hrozba vysokých pokút** vyvolala u podnikateľov značné obavy, ktoré v určitej miere stále pretrvávajú. V praxi sa objavili aj podnikatelia, ktorí sa problematikou GDPR vôbec nezaoberali, nakoľko sa domnievajú, že osobné údaje nespracúvajú. Realita je však taká, že takmer každá firma nejaké osobné údaje spracúva a v prípade kontroly by mohli byť pravdepodobne nájdené nedostatky. Väčšina MSP sa problematikou GDPR zaoberala, hoci častokrát si povinnosti podnikateľa splnili skôr formálne, než by reálne zmeny v ochrane osobných údajov zapracovali do svojich interných procesov (a sú si vedomí možného porušovania zákona a rizika pokút).

Nedostatky pri vyčíslňovaní vplyvov sa týkajú predovšetkým opomenutia nákladov na programátorské práce, ktoré museli vykonať najmä e-shopy, ale aj administratívnych nákladov spojených s komunikáciou s obchodnými partnermi. Len zmenou tarify hrubej mzdy, ktorou boli (nesprávne) počítané administratívne náklady, na presnejšiu cenu práce odborníka na GDPR, boli rozdiely markantné – pri GDPR išlo o **rozdiel 28,8 mil. eur na celé podnikateľské prostredie**, o ktoré boli náklady regulácie podhodnotené.

V prípade **registrácie konečných užívateľov výhod** išlo o transpozíciu smernice EÚ do vnútroštátnej legislatívy, ktorá sa uskutočnila v dvoch fázach. Prvá fáza predstavovala zápis do registra partnerov verejného sektora, druhou bol zápis konečných užívateľov výhod do obchodného registra. Aj v tomto prípade úprava priniesla viaceré aplikačné problémy, týkajúce sa napríklad preregistrácie konečných užívateľov zo starého registra konečných užívateľov výhod do nového registra partnerov verejného sektora či dodatočného zrušenia povinnosti registrovať konečných užívateľov výhod pre tie MSP, ktoré ich už v minulosti registrovali (novelizáciou zákona). Veľkým problémom bola **neprípravenosť súdov na zápis konečných užívateľov výhod** spoločností do obchodného registra. To vo výsledku zapríčinilo významné spomalenie činnosti súdov na úseku obchodného registra ešte niekoľko mesiacov po termíne na splnenie povinnosti, kedy zápisy iných zmien do obchodného registra trvali aj niekoľko týždňov či mesiacov namiesto zákonom stanovenej lehoty (spravidla dvoch pracovných dní). Potvrdil to aj prieskum medzi podnikateľmi, pričom jeden respondent na zápis firmy čakal dva mesiace, druhý tri mesiace. Podnikatelia tak nemohli vykonávať prostredníctvom nových firiem činnosti, na ktoré si ich založili. Podobná situácia

s preťažením súdov nastala rok predtým v Českej republike, preto bolo možné ju predvídať. Nedostatky pri vyčísl'ovaní vplyvov na podnikateľské prostredie možno nájsť aj pri týchto zmenách. Dôležité je podotknúť, že hoci zápis do registra partnerov verejného sektora bola úplne nová jedinečná povinnosť, uviesť náklady na právnik a či daňového poradcu za zápis ako nulové, nie je primerané. Taktiež je vhodné pri výpočtoch využiť aj modelové príklady, ktoré sme pri GDPR aj registrácii KUV v analýze uviedli (a predkladateľ zákona ich neuviedol). Ak by sme zmenili tarifu – priemernú hrubú mzdu odhadnutú pri výpočte administratívnych nákladov predkladateľa zákona pri zápise konečného užívateľa výhod, na cenu práce administratívneho pracovníka, nakoľko táto suma reálnejšie odzrkadľuje náklady na splnenie tejto povinnosti, vyčíslené náklady v analýze vplyvov by **vzrástli o 3,7 mil. eur na celé podnikateľské prostredie**.

Súčasťou analýzy bol aj **kvalitatívny prieskum zameraný na zistenie dopadov vybraných regulácií na MSP**. Respondentmi boli majitelia, finanční riaditelia či HR špecialisti (prípadne kombinácia týchto osôb) z rôznych sektorov slovenskej ekonomiky. Výsledky a informácie získané od podnikateľov boli použité jednak pri vyčísl'ovaní skutočných nákladov (ex-post), ale aj na **formuláciu odporúčaní týkajúcich sa prijímania nových regulácií, predovšetkým s ohľadom na MSP**.

Základným odporúčaním je **dôslednejšie uplatňovanie zásad** uvedených v jednotnej metodike na posudzovanie vybraných vplyvov. Zamerali sme sa predovšetkým na konzultácie, zjednodušené režimy pre MSP, gold-plating či implementáciu a vynucovanie, doplnené o konkrétne príklady, predovšetkým z predmetnej analýzy vybraných zmien.

Medzi ďalšie formulované odporúčania patria:

- **dôsledné vyčísl'ovanie vplyvov na podnikateľské prostredie**, aby mohol byť do praxe relevantne uvedený princíp one in – one out, resp. ambicióznejší princíp one in – two out, ktoré povedú k znižovaniu administratívnej záťaže podnikania na Slovensku, ku ktorému sa vláda SR zaviazala vo svojom programovom vyhlásení v roku 2020,
- zavedenie tzv. **sunset klauzuly**, ktorá znamená obmedzenú platnosť nového legislatívneho opatrenia, ktoré zvyšuje byrokratickú záťaž. V praxi by to znamenalo, že novoprijatý zákon má svoju expiráciu, po ktorej prestane platiť, pokiaľ nie je v parlamente obhájený jeho zmysel a prijaté jeho predĺženie aj po tomto čase,
- **štandardný legislatívny proces s pripomienkovaním** a analýzou vplyvov, ktoré môžu eliminovať problémy aplikačnej praxe a časté novelizácie zákonov,
- snaha o **trvácnosť zmien** a upustenie od prijímania nových regulácií v čase, kedy je zrejmé, že v horizonte niekoľkých rokov budú prijaté ďalšie,
- **vyhodnocovanie prínosov z nových regulácií**, pričom porovnanie prognózovaných očakávaných prínosov s realitou môže prispieť k zamedzeniu tvorby ďalších regulácií, ak sa zistí, že nemajú očakávaný efekt (napríklad zohľadnenie výsledkov e-kasy pri pripravovanej zmene týkajúcej sa on-line fakturácie),
- **poskytnutie dostatočného času na prípravu**, a to nielen podnikateľov, ale aj štátnych orgánov, ktoré majú napríklad spracovať žiadosti, poskytnúť technické špecifikácie či riešenia a pod.,
- **dôslednejšie vyhodnocovanie súvislostí** medzi novými a existujúcimi reguláciami,
- **upustenie od prijímania duplicitnej úpravy** k európskym nariadeniam rovnakého znenia, ktoré sú priamo vykonateľné,
- **zvýšenie informovanosti a súčinnosti úradov** smerom k podnikateľskému prostrediu, napríklad Úradu na ochranu osobných údajov.

Úvod

Podnikateľské prostredie na Slovensku neustále podlieha zmenám. Tieto zmeny majú za následok zvyšovanie regulačnej záťaže podnikania a prinášajú podnikateľom nemalé finančné či administratívne náklady. Malé a stredné podniky (MSP) sú zmenami zasiahnuté najviac, pretože práve tie vnímajú zvyšovanie akýchkoľvek nákladov veľmi citlivo, zároveň častokrát nemajú finančné rezervy, ani ľudské zdroje na plnenie nových povinností. Aj z tohto dôvodu je nevyhnutné aplikovať zásadu „najskôr myslieť v malom“, ktorej cieľom je tvorba takej národnej legislatívy, ktorá MSP obmedzí vo výkone ich podnikateľskej činnosti len v najnižšej možnej miere. Úlohou zákonodarcu by v tejto súvislosti malo byť prijímanie pravidiel s minimálnym negatívnym vplyvom najmä na MSP.

Predkladaná analýza dopadov vybraných politik a opatrení na MSP mapuje významné zmeny v období rokov 2015 – 2020, ktoré mali dopad na veľkú skupinu MSP. Vybrané zmeny, ktoré v tomto období spĺňajú uvedené charakteristiky a ktoré budú predmetom tejto analýzy, sú:

- povinnosti MSP v oblasti ochrany osobných údajov (po účinnosti nariadenia GDPR),
- zápis konečných užívateľov výhod (v dvoch fázach, t. j. zápis do registra partnerov verejného sektora a zápis konečného užívateľa výhod do obchodného registra) a
- zavedenie systému e-kasa na evidenciu tržieb v hotovosti.

Cieľom tohto dokumentu je komplexná analýza vybraných opatrení vrátane analýzy dopadov týchto zmien na MSP. Okrem podrobnej analýzy vybraných zmien a ich dopadov na MSP obsahuje aj návrh odporúčaní týkajúcich sa prijímania nových regulácií pre MSP a vyčísl'ovania nákladov regulácií.

Prvá kapitola sa venuje dôkladnému popisu vybraných zmien, legislatívnemu procesu ich zavedenia, resp. procesu zavádzania zmien do praxe, aplikačným problémom spojeným s novou legislatívou a sankciami za nedodržanie týchto povinností. Druhá kapitola je zameraná na samotnú analýzu dopadov vybraných zmien na MSP. Súčasťou je aj porovnanie odhadovaných nákladov analyzovaných politik, opatrení, či regulácií v komparácii so skutočnými nákladmi v malých a stredných podnikoch a identifikácia možných príčin. Obsahom tretej kapitoly sú aj výsledky kvalitatívneho prieskumu zameraného na to, ako sa s vybranými zmenami MSP podarilo v praxi vysporiadať, v čom boli kľúčové problémy pri implementácii nových požiadaviek vyplývajúcich z legislatívnych zmien a aké náklady im tieto zmeny spôsobili. V druhej časti tejto kapitoly sú formulované odporúčania pre tvorcov politik a opatrení s ohľadom na MSP.

Predkladaná analýza vychádza z právneho stavu účinného k 1. 1. 2021.

1. Prehľad a popis významných opatrení pre MSP v SR

Obsahom prvej kapitoly je popis vybraných zmien vyplývajúcich z noviel zákonov ovplyvňujúcich podnikateľské prostredie v období rokov 2015 – 2020, ktoré mali významný dopad na veľkú skupinu malých a stredných podnikov (ďalej aj „MSP“). Po dôkladnej analýze noviel zákonov v sledovanom období boli ako tri najvýznamnejšie zmeny pre účely tejto štúdie vybrané povinnosti MSP v oblasti ochrany osobných údajov, registrácia konečných užívateľov výhod a zavedenie systému e-kasa. Každá zmena je popísaná v nasledovnej štruktúre: najdôležitejšie zmeny vyplývajúce zo zavedenia danej povinnosti, legislatívny proces jej zavedenia, resp. proces zavádzania zmeny do praxe, aplikačné problémy spojené s novou legislatívou a sankcie za nedodržanie nových ustanovení.

1.1 Nové povinnosti MSP z oblasti spracovania a ochrany osobných údajov

S pojmom ochrana osobných údajov sa dnes veľkej časti malých a stredných podnikov spája pomerne zaužívaná skratka „GDPR“ (General Data Protection Regulation, po slovensky známe ako všeobecné nariadenie o ochrane údajov). Ide o nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (ďalej len „GDPR“), ktoré s účinnosťou od 25.5.2018 zaviedlo nové pravidlá na ochranu osobných údajov dopadajúce takmer na všetky podnikateľské subjekty, a to na celoeurópskej úrovni. I keď je GDPR priamo vykonateľné nariadenie bez potreby prijímania nových regulácií na národnej úrovni, mnohé európske krajiny, vrátane Slovenska, v rámci „transpozície“ nových pravidiel prijali tiež vlastné právne predpisy, ktoré mali GDPR dopĺňať či upresňovať. V prípade Slovenska je týmto predpisom zákon č. 18/2018 Z. z., o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 18/2018“), ktorý z väčšej časti kopíruje text GDPR a s rovnakou účinnosťou, teda od 25.5.2018, zavádza duplicitu rovnakej právnej úpravy. Z hľadiska predmetu tejto analýzy bude preto dôraz kladený jednak na posudzovanie vplyvov a dopady nariadenia GDPR, jednak na posudzovanie vplyvov, okolností prijatia a dopady zákona č. 18/2018.

1.1.1 Najdôležitejšie zmeny zavedené GDPR a zákonom č. 18/2018

Pred nadobudnutím účinnosti GDPR a zákona č. 18/2018 na Slovensku platil zákon č. 122/2013 Z. z., o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 122/2013“), ktorý síce do istej miery transponoval Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 95/46/EHS z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov, avšak vo svojej podstate tento zákon predstavoval osobitný spôsob, akým slovenský zákonodarcia pristúpil k otázke regulácie spracovania a ochrany osobných údajov na národnej úrovni.

S účinnosťou od 25.5.2018 tak nastala situácia, kedy pravidlá zavedené zákonom č. 122/2013 po 5 rokoch svojej existencie (poznačenej len pozmeňujúcimi 2 novelami) nahradila úplne nová regulácia a právna norma. Pre MSP sa s touto reguláciou spájajú

predovšetkým nasledovné zmeny, ktoré mali alebo mohli mať zásadnejší dopad na ich podnikateľskú činnosť¹.

1. Zmena vymedzenia osobných údajov

Zákon č. 122/2013 definoval osobné údaje ako „údaje týkajúce sa určenej alebo určiteľnej fyzickej osoby, pričom takou osobou je osoba, ktorú možno určiť priamo alebo nepriamo, najmä na základe všeobecne použiteľného identifikátora alebo na základe jednej či viacerých charakteristík alebo znakov, ktoré tvoria jej fyzickú, fyziologickú, psychickú, mentálnu, ekonomickú, kultúrnu alebo sociálnu identitu“.

GDPR a zákon č. 18/2018 po novom definuje osobné údaje ako „údaje týkajúce sa identifikovanej fyzickej osoby alebo identifikovateľnej fyzickej osoby, ktorú možno identifikovať priamo alebo nepriamo, najmä na základe všeobecne použiteľného identifikátora, iného identifikátora, ako je napríklad meno, priezvisko, identifikačné číslo, lokalizačné údaje, alebo online identifikátor, alebo na základe jednej alebo viacerých charakteristík alebo znakov, ktoré tvoria jej fyzickú identitu, fyziologickú identitu, genetickú identitu, psychickú identitu, mentálnu identitu, ekonomickú identitu, kultúrnu identitu alebo sociálnu identitu“.

Z definície osobných údajov je zrejmé, že zatiaľ čo zákon č. 122/2013 používal stručnejšiu a všeobecnejšiu definíciu, GDPR a zákon č. 18/2018 túto definíciu ďalej rozširujú.

Z praktického hľadiska to pre MSP znamená to, že zatiaľ čo do 25.5.2018 niektorým údajom nevenovali väčšiu pozornosť (i keď výkladom zákona č. 122/2013 bolo teoreticky možné dospieť k záveru, že aj v tejto dobe šlo o osobné údaje, ktorým by takúto pozornosť po správnosti mali venovať), od 25.5.2018 museli komplexne prehodnotiť svoje postupy, nakoľko za osobné údaje je momentálne možné považovať v podstate akýkoľvek údaj, ktorý sám o sebe, v spojení s iným údajom alebo s použitím určitého prevodného mostíka (kedy sa napr. ID osoby dokáže priradiť k iným údajom) dokáže identifikovať konkrétneho človeka.

Dôvodom prijímania rôznych interných smerníc, poučení a zabezpečení aj vo vzťahu k novým údajom ako sú súbory cookies, IP adresy či lokalizačné dáta bola pre MSP predovšetkým hrozba mnohonásobne vyšších sankcií než aké predpokladal zákon č. 122/2013, ktorým bude venovaná osobitná pozornosť v ďalších častiach analýzy. Je možné konštatovať, že v dôsledku zmeny vymedzenia rozsahu osobných údajov sa prakticky zmenil tiež rozsah povinností na strane MSP.

2. Nové súhlasy so spracovaním osobných údajov

Jedným z najčastejších právnych titulov, na základe ktorých MSP spracúvajú údaje o svojich zákazníkoch či zamestnancoch (t. j. tie, pri ktorých nepostačuje oprávnený záujem podnikateľa alebo kedy mu povinnosť spracovania takýchto údajov neukladá priamo zákon), je súhlas dotknutej osoby.

Podľa zákona č. 122/2013 platilo, že za súhlas sa považoval „akýkoľvek slobodne daný výslovný a zrozumiteľný prejav vôle, ktorým dotknutá osoba na základe poskytnutých informácií vyjadruje súhlas so spracúvaním svojich osobných údajov“.

¹ Vzhľadom na celkový rozsah regulácie boli ako reprezentatívny príklad vybrané len tie povinnosti, ktoré boli pre MSP z hľadiska priamych, nepriamych a administratívnych dopadov najzásadnejšie.

GDPR a zákon č. 18/2018 stanovuje, že súhlasom je „*akýkoľvek vážny a slobodne daný, konkrétny, informovaný a jednoznačný prejav vôle dotknutej osoby vo forme vyhlásenia alebo jednoznačného potvrdzujúceho úkonu, ktorým dotknutá osoba vyjadruje súhlas so spracúvaním svojich osobných údajov*“.

Ak z definície súhlasu so spracovaním osobných údajov účinnej od 25.5.2018 je zrejmé, že súhlas po novom podlieha omnoho prísnejším kritériám.

Podľa GDPR a zákona č. 18/2018 navyše platí, že udelenie súhlasu musí byť kedykoľvek jednoznačne preukázateľné.

Vyššie uvedené malo prakticky za následok to, že MSP, predovšetkým v on-line prostredí, začali hromadne aktualizovať svoje e-mailové databázy, pri ktorých jednoducho neboli schopní preukázať, kedy a akým spôsobom sa do nich dostali niektoré e-mailové adresy, aj keď takéto adresy mohli dlhodobo spracúvať úplne legálne.

Zmenu priniesli tiež textácie rôznych check-boxov a formulárov, prostredníctvom ktorých sa súhlasy so spracovaním osobných údajov udeľovali, a to z dôvodu, aby udelený súhlas od 25.5.2018 v plnej miere spĺňal nové požiadavky.

3. Zmeny vo vedení dokumentácie súvisiacej so spracovaním osobných údajov

Zákon č. 122/2013 pôvodne upravoval povinnosť MSP viesť tzv. evidenciu informačných systémov a mať spracovaný bezpečnostný projekt o spracovaní osobných údajov osobitnej kategórie (napr. ak podnikateľ z nejakého dôvodu spracúval rodné čísla, najmä u svojich zamestnancov).

S účinnosťou od 25.5.2018 však povinnosť spracúvať bezpečnostné projekty a viesť evidencie informačných systémov (za použitia formulárov dostupných priamo na stránkach Úradu na ochranu osobných údajov) úplne zanikla a bola nahradená novými povinnosťami podľa GDPR a zákona č. 18/2018.

Pokiaľ ide o internú dokumentáciu, GDPR a zákon č. 18/2018 zaviedli povinnosť viesť tzv. záznamy o spracovateľských činnostiach a vo vzťahu k niektorým MSP tiež povinnosť vykonať posúdenie vplyvu plánovaných spracovateľských operácií na ochranu osobných údajov (de facto povinnosť disponovať písomnou analýzou vplyvov).

Jednu formalistickú povinnosť tak nahradila nová, pričom zákonom stanovený obsah novej dokumentácie nezodpovedá obsahu, ktorý stanovoval zákon č. 122/2013 – existujúce bezpečnostné projekty či interné smernice MSP tak od 25.5.2018 ostali nepoužiteľné. V prípade povinnosti vykonať posúdenie vplyvu navyše doteraz nie je jasné, akým spôsobom má podnikateľ postupovať, ani ako a v akom rozsahu toto posúdenie vplyvu zaznamenať.

Prakticky to pre podnikateľov znamenalo povinnosť spracovať alebo nechať si spracovať úplne novú dokumentáciu o spracovaní osobných údajov a mať ju pripravenú v papierovej aj v elektronickej podobe pre prípad kontroly.

4. Zmeny v informačnej povinnosti MSP

So spracovaním osobných údajov je vo všeobecnosti spojená tiež informačná povinnosť toho, kto osobné údaje spracúva, voči tomu, koho osobné údaje sú spracúvané, zahŕňajúce predovšetkým oznámenie totožnosti spracovateľa údajov, zoznamu osobných údajov, ktoré sa spracúvajú, účelu, na ktorý budú osobné údaje použité a pod.

Túto povinnosť poznal zákon č. 122/2013 a rovnako ju pozná aj GDPR a zákon č. 18/2018.

Rozdiel je v tom, že zatiaľ čo zákon č. 122/2013 stanovoval pre informačnú povinnosť niektoré výnimky, napr. ak podnikateľ spracúva údaje získané inak, než na základe súhlasu (napr. údaje nevyhnutné pre vedenie personálnej mzdovej agendy, ktorých spracovanie ukladá priamo zákon), GDPR a zákon č. 18/2018 takéto výnimky nepoznajú.

To, čo MSP považovali za bežnú súčasť podnikateľského života, tak náhle začali dopĺňať rôzne interné smernice týkajúce sa spracovania údajov o zamestnancoch, ktoré sa dlhodobo spracúvali už dávno pred nástupom GDPR, poučenia o spracovaní osobných údajov aj pri odoslaní kontaktného formulára alebo vytvorení objednávky, či podaní reklamácie v kamennom obchode, pri podpisovaní prezenčných listín na rôznych podujatiach a pod.

Praktickým dôsledkom zmeny rozsahu informačnej povinnosti je značný nárast administratívnych nákladov na strane MSP spočívajúci vo vypracovaní a zavedení nových poučení o spracovaní osobných údajov aj v tých prípadoch, kedy to do 25.5.2018 nebolo potrebné.

5. Zmeny vo vzťahu k partnerom v postavení tzv. sprostredkovateľov

Pri spracúvaní osobných údajov je pomerne bežné, že údaje o zákazníkoch či zamestnancoch často spracúva 3. osoba, ktorá je voči podnikateľovi dodávateľom určitých služieb – napríklad účtovník, poskytovateľ doručovacích služieb, poskytovateľ služieb spojených s BOZP a pod. Takáto osoba sa podľa zákona č. 122/2013, GDPR aj zákona č. 18/2018 označuje ako sprostredkovateľ.

Podľa zákona č. 122/2013 mal byť vzťah s takouto osobou upravený zmluvou, ktorej obsahové náležitosti definoval priamo zákon.

S nástupom GDPR a zákona č. 18/2018 však došlo k tomu, že obsahové náležitosti zmluvy so sprostredkovateľom sa zmenili.

To malo prakticky za následok povinnosť podnikateľov uzatvárať dodatky k existujúcim zmluvám alebo nové zmluvy s partnermi, s ktorými daný typ zmluvy predtým uzavretý nebol (najmä z dôvodu, že pre MSP ide najmä o formalistickú povinnosť, ktorej nesplnenie predtým nebolo sankcionované tak prísne ako podľa GDPR). Aj to viedlo v praxi k značnému nárastu administratívnych nákladov.

6. Zavedenie povinnosti ustanoviť tzv. zodpovednú osobu

Podľa zákona č. 122/2013 platilo, že podnikateľ mohol dohľadom nad spracovaním a ochranou osobných údajov poveriť tzv. zodpovednú osobu, t. j. osobu so špecifickými znalosťami z oblasti ochrany osobných údajov, ktorá absolvovala špeciálnu skúšku vykonanú na Úrade na ochranu osobných údajov. Ustanovenie takejto osoby však bolo založené na báze dobrovoľnosti.

S príchodom GDPR a zákona č. 18/2018 došlo k zmene v tom zmysle, že ustanovenie zodpovednej osoby sa pre niektoré MSP stalo povinnosťou.

MSP, medzi ktorých základné činnosti patrí tzv. pravidelné a systematické monitorovanie a spracovanie veľkých objemov osobných údajov, tak od 25.5.2018 museli buď poveriť interného zamestnanca s dostatočnou odbornou kvalifikáciou alebo si na činnosť dohľadu nad spracovaním osobných údajov najatť externého dodávateľa služieb.

7. Zavedenie ďalších nových inštitútov

Okrem toho, že GDPR a zákon č. 18/2018 upravili existujúce povinnosti, s účinnosťou od 25.5.2018 zaviedli tiež niektoré úplne nové inštitúty, s ktorými sa MSP museli vysporiadať.

Medzi takéto novinky patrí napríklad právo dotknutej osoby na prenosnosť niektorých údajov spracovaných automatizovanými spôsobmi. Ak si zákazník vytvoril v e-shope podnikateľa zákaznícky účet, v ktorom je evidovaná história nákupov, používateľské nastavenia či preferencie, od 25.5.2018 musel prevádzkovateľ takéhoto e-shopu zaistiť, že tieto údaje si zákazník môže kedykoľvek stiahnuť a poskytnúť ich novému prevádzkovateľovi – napr. konkurenčnému e-shopu. Pre prevádzkovateľov e-shopu táto povinnosť znamenala doprogramovanie nových funkcionalít, ktoré by takýto transfer údajov (i keď ide o prakticky takmer nevyužívanú možnosť) umožnili.

Medzi zásadnejšie novinky, ktoré ovplyvnili činnosť mnohých podnikateľov, možno zaradiť tiež tzv. rodičovský súhlas s poskytnutím osobných údajov. Ak má osoba menej ako 16 rokov a má záujem o využitie služieb tzv. informačnej spoločnosti (napr. sa chce prihlásiť k odberu newslettera), k poskytnutiu jej údajov sa podľa GDPR a zákona č. 18/2018 vyžaduje súhlas zákonného zástupcu. Podnikateľ, napr. prevádzkovateľ e-shopu, je z tohto dôvodu povinný vynaložiť primerané úsilie na overenie, že zákonný zástupca osoby mladšej ako 16 rokov so spracúvaním jej osobných údajov súhlasil. Prakticky to pre mnohé MSP znamenalo povinnosť zaviesť na svojich webových stránkach kontrolné otázky ohľadom veku či check-boxy o tom, že súhlas zákonného zástupcu bol udelený, aj keď pravdivosť takejto informácie nie je možné overiť.

GDPR a zákon č. 18/2018 zaviedli tiež mnoho iných novinek akými sú tzv. profilovanie a s tým spojenú povinnosť získavania osobitného súhlasu za účelom profilovania, právo dotknutej osoby na jej zabudnutie, povinnosť nahlasovať bezpečnostné incidenty Úradu na ochranu osobných údajov do 72 hodín a povinnosť konzultovať s týmto úradom spracúvanie niektorých údajov, zavedenie zmluvy medzi prevádzkovateľmi, ktorí spracúvajú osobné údaje spoločne a pod. Nakoľko analýza každej takejto zmeny by bola obsahovo a časovo vyčerpávajúca, účelom tejto analýzy je len poukázať na to, že GDPR a zákon č. 18/2018 takéto novinky zavádza, čo pre niektoré skupiny MSP znamená dodatočné výdaje na ich implementáciu do praxe.

1.1.2 Legislatívny proces spojený s prijatím GDPR a zákona č. 18/2018 a ich uvedenie do praxe

Legislatívny proces spojený s prijatím GDPR je zobrazený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 1: Legislatívny proces spojený s prijatím GDPR

22.6.2011	Výbor Európskeho parlamentu pre občianske práva, spravodlivosť a vnútorné veci (LIBE) prijíma komplexný návrh prístupu k osobným údajom, ktorého hlavným účelom má byť zmena existujúcej smernice č. 95/46/EC.
25.1.2012	Európska komisia navrhuje komplexnú reformu pravidiel EÚ o ochrane údajov z roku 1995 s cieľom posilniť práva na súkromie v online prostredí a podporiť európske digitálne hospodárstvo, vrátane predbežného návrhu GDPR.
26.1.2012 – 11.3.2014 ²	Ohľadom návrhu GDPR prebiehajú odborné diskusie, konzultácie na úrovni jednotlivých členských štátov EÚ, vrátane konzultácií medzi EÚ a 3. krajinami (predovšetkým USA), odborné skupiny (napr. takzvaná WP199) a výbor Európskeho parlamentu LIBE prijímajú odporúčania a pozmeňujúce návrhy. V tejto fáze sa do legislatívneho procesu rôznymi spôsobmi zapája tiež podnikateľská verejnosť. Z pohľadu slovenského zákonodarcu gestorstvo k prerokovaniu návrhov Európskej komisie prevzal Úrad na ochranu osobných údajov a Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.
12.3.2014	Európsky parlament vyjadruje GDPR podporu.
15.6.2015	Rada EÚ prijíma jednotný postoj k GDPR a začína ohľadom rokovania s Európskym parlamentom.
27.7.2015	EDPS (European Data Protection Supervisor) ako nezávislý dozorný orgán EÚ v oblasti ochrany osobných údajov odporúča finálne znenie GDPR.
15.12.2015	Hlavní vyjednávači za Radu EÚ, Európsky parlament a Európsku komisiu sa dohodli na spoločnej verzii GDPR.
2.2.2016	Pracovná skupina WP29 prijíma implementačný plán GDPR.
27.4.2016	GDPR je definitívne schválené.
4.5.2016	GDPR je zverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie.
24.5.2016	GDPR nadobúda platnosť.
25.5.2018	GDPR nadobúda účinnosť naprieč celou EÚ.

Zdroj: Vlastné spracovanie

Na základe vyššie uvedených skutočností je možné skonštatovať, že zástupcovia MSP mali na jednej strane pomerne veľa času na vyjadrenie svojich návrhov a pripomienok k GDPR v rámci diskusií a príprav na európskej úrovni, no na druhej strane, legislatívny proces zapojenia do týchto diskusií a príprav sa môže javiť ako nekonštruktívny.

V období od 26.1.2012 (t. j. ešte pred prijatím zákona č. 122/2013) sa na Slovensku objavujú zmienky o návrhu novej európskej regulácie, napríklad v Správe o stave ochrany osobných údajov za roky 2011 a 2012 vydané Úradom na ochranu osobných údajov, no zatiaľ neexistuje ucelený formát pre možnosti konzultácií s podnikateľskou verejnosťou alebo pre posudzovanie vplyvov regulácie na podnikateľské prostredie na národnej úrovni.

Slovenské MSP boli o prijatí GDPR síce s predstihom informované, no pokiaľ sa s obmedzeným množstvom informácií nezapojili do prípravy GDPR na európskej úrovni, na Slovensku nemali príliš veľa možností na vyjadrenie svojho postoja a návrhov.

² V tomto čase, od 1. júla 2013 bol na Slovensku účinný úplne nový zákon č. 122/2013 o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p., ktorý zrušil zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v z. n. p.

V druhej časti je uvedený **legislatívny proces spojený s prijatím zákona č. 18/2018:**

Ako vyplýva z vyššie uvedeného, už v dobe platnosti zákona č. 122/2013 sa pripravovalo GDPR. Zákon č. 18/2018 sa tak do povedomia MSP, ktoré predtým nemuseli prípravu GDPR na európskej úrovni zaznamenať, dostáva v spojení s nasledujúcim legislatívnym procesom.

Tabuľka 2: Legislatívny proces spojený s prijatím zákona 18/2018

10.1.2017	K novému návrhu zákona o ochrane osobných údajov je zverejnená predbežná informácia. Verejnosť mala čas na zapojenie sa do prípravy materiálu od 10.1.2017 do 30.1.2017. Podľa informácií na portáli slov-lex sa k tejto predbežnej informácii vyjadrila jedine Generálna prokuratúra SR.
15.6.2017 – 6.7.2017	Prebieha medzirezortné pripomienkové konanie k návrhu zákona č. 18/2018, ktoré je vyhodnocované do 7.9.2017.
20.9.2017	Vláda SR schvaľuje návrh zákona č. 18/2018.
12.10.2017	Návrh zákona č. 18/2018 je schválený v I. čítaní v NR SR.
29.11.2017	Návrh zákona č. 18/2018 je schválený v II. a v III. čítaní v NR SR. K návrhu zákona č. 18/2018 neboli vyjadrené žiadne pozmeňovacie návrhy.
19.12.2017	Zákon č. 18/2018 podpísal prezident SR.
30.1.2018	Zákon č. 18/2018 bol publikovaný v zbierke zákonov.
25.5.2018	Zákon č. 18/2018 nadobudol účinnosť.

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Z uvedeného je možné konštatovať, že podnikateľská verejnosť sa do legislatívneho procesu na jeho začiatku v januári 2017 nezapojila.

Dôvodom môže byť skutočnosť, že o príprave zákona č. 18/2018 MSP nemali dostatok informácií (predbežnú informáciu MSP nemuseli zaregistrovať), nakoľko v ďalších fázach legislatívneho procesu, t. j. po zahájení MPK, sa k návrhu zákona vyjadrilo pomerne veľké množstvo podnikateľských združení ako napríklad Slovenská asociácia poisťovní, Slovenská obchodná a priemyselná komora, Americká obchodná komora v Slovenskej republike, Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení Slovenskej republiky, Republiková únia zamestnávateľov a ďalšie.

Vzhľadom na to, že výsledné znenie zákona č. 18/2018 predstavuje takmer totožné znenie GDPR, z výsledkov konzultácie s podnikateľskou verejnosťou možno usudzovať, že pozmeňujúce návrhy a pripomienky MSP neboli akceptované.

Podnikatelia mali teda približne 5 mesiacov na prípravu (od schválenia zákona prezidentom po nadobudnutie jeho účinnosti), čo z hľadiska rozsahu zavádzaných systémových zmien predstavuje pomerne krátku dobu. Z hľadiska legisvakačnej doby³ mali podnikatelia na prípravu len necelé 4 mesiace.

1.1.3 Aplikačné problémy spojené s uvedením GDPR a zákona č. 18/2018 do praxe

Vzhľadom na to, že GDPR a zákon č. 18/2018 sa dotkli takmer každého podnikateľa, a to aj v prípade, že podnikateľ spracúval a spracúva len minimum osobných údajov, je logické, že so zavedením zmien a novínok v zmysle novej regulácie sa naprieč celým podnikateľským spektrom vyskytli určité aplikačné problémy. Individuálnych problémov by bolo možné identifikovať niekoľko, v závislosti od druhu MSP, rozsahu a spôsobu spracovania osobných

³ Legisvakačnou dobou sa rozumie doba medzi nadobudnutím platnosti a účinnosti zákona, t. j. doba od publikácie zákona v zbierke zákonov do doby účinnosti stanovenej samotným znením zákona.

údajov. K tým najzásadnejším s celoplošným dopadom (systémovým) však možno zaradiť a bližšie popísať nižšie uvedené:

1. Nejasnosť výkladu niektorých pojmov a povinností

GDPR a zákon č. 18/2018 v mnohých ustanoveniach popisujú pojmy a povinnosti, ktorých výklad nie je úplne jasný ani odborníkom na oblasť ochrany osobných údajov.

Ako príklad možno uviesť povinnosť určiť zodpovednú osobu, pokiaľ podnikateľ vykonáva systematické a rozsiahle spracovanie osobných údajov, no výklad pojmov „systematické“ a „rozsiahle“ ostáva pre bežných adresátov regulácie neznámy, čo na strane MSP spôsobuje neistotu v otázke aplikácie danej povinnosti podmienenú vysokými pokutami pri nedodržaní povinnosti.

Rovnaký problém je spojený s výkladom povinnosti zaistiť posúdenie vplyvov na spracovanie osobných údajov, pri ktorom nie je jasné, akých podnikateľov sa má uvedená povinnosť týkať, ani akým spôsobom a v akom rozsahu sa má toto posúdenie vykonať.

V prípade organizačných a technických opatrení vedúcich k zabezpečeniu osobných údajov, ktoré by mal prijať každý podnikateľ spracúvajúci osobné údaje, sa ako problém ukázalo najmä to, že rozsah týchto opatrení nebol v GDPR ani v zákone č. 18/2018 nijak definovaný. Keďže definované boli len sankcie, ktoré podnikateľom hrozili, mnohé MSP sa k prijatiu opatrení postavili radšej opatrnejšie, výsledkom čoho sú rôzne oznámenia, formuláre a postupy, ktoré sa niekedy môžu javiť ako neprimerané či zbytočné (napr. zavedenie tzv. double-opt in získavania súhlasu so spracovaním osobných údajov, nákup špeciálnych trezorov na uskladnenie dokumentov, zabezpečovanie elektronických dokumentov heslom oznamovaným samostatnými e-mailmi či SMS správami a pod.).

V súvislosti s nejasnosťou niektorých pojmov a povinností možno napokon poukázať taktiež na to, že na MSP mala negatívny dopad aj nesprávna interpretácia GDPR a zákona č. 18/2018 na strane orgánov verejnej správy, ktoré podnikateľom začali ukladať nové povinnosti, ktoré sa neskôr ukázali ako nadbytočné. Ako príklad možno uviesť povinnosť podnikateľov predkladať pri ohlasovaní živností súhlas so spracovaním osobných údajov, aj keď takýto súhlas nebol požadovaný. Táto povinnosť, ktorá bola jednou novelou zavedená priamo do živnostenského zákona, bola neskôr inou novelou zrušená z dôvodu nesprávnej interpretácie GDPR.

2. Nedostupnosť dokumentov, metodík či výkladových stanovísk

Napriek tomu, že zákon č. 18/2018 na rozdiel od GDPR uvádza, že Úrad na ochranu osobných údajov na svojom webovom sídle zverejní niektoré vzorové dokumenty (napr. vzorové záznamy o spracovateľských činnostiach), prakticky sa takéto ustanovenia zákona ukázali ako problematické, nakoľko mnohé z takýchto dokumentov boli pre MSP ťažko zrozumiteľné či dlhšie nedostupné.

Na tom je možné demonštrovať, že zatiaľ čo Úrad na ochranu osobných údajov a MSP mali rovnaký čas na prípravu na novú reguláciu, podnikatelia boli nútení si svoje povinnosti splniť včas pod hrozbou vysokých sankcií, Úradu na ochranu osobných údajov žiadne sankcie nehrozili – doplnené odpovede na časté otázky verejnosti Úrad zverejnil na svojom webovom sídle napr. až 2.8.2018 a metodiky určené pre prevádzkovateľov e-shopov až 4.10.2018.

3. Problematické zavádzanie nových postupov

Niektoré ustanovenia GDPR a zákona č. 18/2018 donútili MSP napríklad k tomu, že v rámci zavádzania novej regulácie museli znovu získať už udelené súhlasy

so spracovaním osobných údajov (pre povinnosť jednoznačne preukázať udelenie súhlasu), doprogramovať na svoje webové stránky nové oznámenia a funkcionality (napr. z dôvodu rodičovského súhlasu so spracovaním osobných údajov či práva na prenosnosť údajov k inému prevádzkovateľovi) či prijať rôzne interné opatrenia.

Ako problematické sa prejavilo tiež praktické plnenie informačnej povinnosti o spracúvaní osobných údajov. Nakoľko informačná povinnosť MPS ohľadom spracovania osobných údajov podľa GDPR a zákona č. 18/2018 nepozná veľa výnimiek, podnikatelia sa museli prakticky vysporiadať s tým, že k veľkej časti rôznych formulárov (napr. reklamačných formulárov) a dokumentov (napr. k pracovným zmluvám) museli nanovo spracovať rozsiahle poučenia o spracovaní a ochrane osobných údajov. Výsledkom je stav, že jednoduché zmluvy či webové stránky museli byť doplnené o rozsiahle informácie týkajúce sa len spracovania osobných údajov.

1.1.4 Sankcie spojené so zavedením GDPR a zákona č. 18/2018 do praxe

Medzi hlavné dôvody, ktoré MSP viedli k zavedeniu rôznych prísnejších opatrení a k úprave postupov súvisiacich so spracovaním osobných údajov, ktorými by sa inak možno ani nezaoberali, je riziko sankcií, ktoré GDPR a zákon č. 18/2018 zavádzajú.

Zatiaľ čo zákon č. 122/2013 určoval pre rôzne druhy porušení rôzne pokuty v rôznej výške, a to s maximálnou hranicou 200 000 EUR pri tých najzávažnejších porušeníach, GDPR a zákon č. 18/2018 predpokladajú ukladanie pokút do 20 000 000 EUR alebo do 4 % celosvetového obratu za predchádzajúci účtovný rok (podľa toho, ktorá suma je vyššia) za porušenia, ktoré však ďalej nerozvádzajú do takej miery, ako zákon č. 122/2013.

To na strane MSP vytvára neistotu v tom, za čo im v praxi hrozí pokuta a v akej výške. Úrad na ochranu osobných údajov uložil v období rokov 2016 až 2020 pokuty v sumách, ako uvádza nasledujúca tabuľka. Správa o ochrane osobných údajov za rok 2020 na Slovensku právnej kancelárie Dagital Legal, s. r. o.⁴ uvádza najvyššiu pokutu vo výške 20 000 EUR (zníženej z 29 800 EUR) Dopravnému podniku Bratislava za porušenia v súvislosti s kamerovými systémami v dopravných prostriedkoch a na zastávkach MHD. Najčastejšie pokutovanými v roku 2020 podľa uvedeného zdroja boli mestá a obce.

Tabuľka 3: Pokuty uložené Úradom na ochranu osobných údajov v rokoch 2016 – 2020

Obdobie	Počet pokút v danom období	Súhrnná výška pokút v danom období	Priemerná výška pokuty
2016	39	83 150 EUR	2 132 EUR
2017	20	27 800 EUR	1 390 EUR
2018	37	89 800 EUR	2 427 EUR
2019	9	75 300 EUR	8 367 EUR
2020	54	103 300 EUR	1 913 EUR

Zdroj: Úrad na ochranu osobných údajov – odpoveď na žiadosť o sprístupnenie informácie

1.2 Registrácia konečných užívateľov výhod

Ďalšou legislatívnou zmenou, ktorá mala dopad na široký okruh MSP, je registrácia tzv. konečných užívateľov výhod, teda skutočných majiteľov podnikov v postavení spoločníkov, akcionárov či členov vrcholového manažmentu. Táto zmena bola

⁴ Dagital Legal, s. r. o. Správa o ochrane osobných údajov za rok 2020. [online]. 2021. [cit. 7.1.2021]. Dostupné na: <https://files.doclify.net/dagital-web/media/75aac828-c9f7-46ba-8b50-d306046a7ef2.pdf>.

do slovenského legislatívneho prostredia zavedená v dvoch fázach. Prvou z nich bolo prijatie zákona č. 315/2016 Z. z., **o registri partnerov verejného sektora** v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 315/2016“) a spustenie nového registra partnerov verejného sektora, do ktorého sú od 1.2.2017 zapisovaní koneční užívatelia tej skupiny MSP, ktorá má záujem čerpať finančné prostriedky zo štátu v zákonom stanovených limitoch. Druhou fázou bolo prijatie zákona č. 52/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a ktorým sa dopĺňajú niektoré ďalšie zákony (ďalej len „novela AML zákona“), v dôsledku ktorého boli **od 1.11.2018 povinné zaregistrovať konečných užívateľov výhod všetky obchodné spoločnosti bez ohľadu na to, či zo štátu čerpajú verejné prostriedky alebo nie**, avšak nie do už existujúceho registra partnerov verejného sektora, ale do obchodného registra. Z hľadiska predmetu tejto analýzy bude preto dôraz kladený jednak na posudzovanie vplyvov a dopady zákona č. 315/2016, jednak posudzovanie vplyvov, okolností prijatia a dopady novely AML zákona.

1.2.1 Najdôležitejšie zmeny zavedené zákonom č. 315/2016 a novelou AML zákona

S povinnou registráciou konečných užívateľov výhod, a to s prvou aj druhou fázou registrácie, sa spájajú nasledovné zmeny, ktoré sú z pohľadu dopadu na MSP, jednak v kontexte počtu MSP, ktorých sa daná zmena týka, jednak v kontexte priamych a nepriamych nákladov na strane dotknutých MSP, najzásadnejšie.

1. Záonné vymedzenie okruhu MSP, ktorých sa týka povinnosť registrácie konečných užívateľov výhod

S účinnosťou zákona č. 315/2016, od 1.2.2017, bola zavedená povinnosť registrácie konečných užívateľov výhod do nového registra partnerov verejného sektora vedeného Okresným súdom Žilina, a to pre všetkých (teda aj pre MSP, s určitými výnimkami), ktorí chceli so štátom uzavrieť zmluvu s jednorazovým plnením 100 000 EUR alebo rámcovú zmluvu s postupným plnením 250 000 EUR v kalendárnom roku. Ak chcel podnikateľ dodať verejnoprávnej inštitúcii tovar za 100 000 EUR alebo chcel od štátu odkúpiť majetok, napr. nehnuteľnosť v hodnote 100 000 EUR, musel sa po novom registrovať do registra partnerov verejného sektora a okrem toho splniť aj ďalšie povinnosti, ktoré platili ešte pred nástupom zákona č. 315/2016 (napríklad povinnosť zapísať sa do ďalšieho samostatného registra, a to registra hospodárskych subjektov vedeného Úradom pre verejné obstarávanie).

V praxi sa však často stáva, že verejnoprávny subjekt požaduje registráciu do registra partnerov verejného sektora aj vtedy, aj keď podnikateľovi takáto povinnosť zo zákona č. 315/2016 vôbec nevyplýva – inými slovami, ak sa chce podnikateľ zúčastniť verejnej zákazky alebo požiadať o grant, ktorých podmienkou je zápis v registri partnerov verejného sektora, potom tento zápis musí zaistiť.

Výsledkom uvedenia zákona č. 315/2016 a spustenie registra partnerov verejného sektora je stav, že k 28.10.2020 bolo v registri partnerov verejného sektora registrovaných už 31 766 subjektov, k 21.1.2021 to bolo 32 559 subjektov a k 22.2.2021 išlo o 33 007 subjektov⁵.

Pokiaľ ide o druhú fázu registrácie konečných užívateľov výhod, táto mala omnoho väčší rozsah. V zmysle novely AML zákona boli totiž v lehote od 1.11.2018 do 31.12.2019 povinné zapísať svojich konečných užívateľov výhod všetky spoločnosti zapísané v obchodnom

⁵ Spätne nie je možné stav zapísaných subjektov zistiť.

registri, t. j. viac ako 230 000⁶ rôznych spoločností s ručením obmedzeným, akciových, komanditných či verejných obchodných spoločností.

2. Registrácia konečných užívateľov výhod do registra partnerov verejného sektora len za pomoci advokáta či notára

Podnikatelia, ktorí sa od 1.2.2017 povinne zapisujú do registra partnerov verejného sektora, musia svoju registráciu uskutočniť len za pomoci tzv. oprávnenej osoby, t. j. za pomoci advokáta, notára, audítora, daňového poradcu či banky, s ktorou uzavreli špeciálnu zmluvu o plnení povinností oprávnenej osoby.

Oprávnená osoba je v spolupráci s podnikateľom povinná oboznámiť sa s vlastníckou a riadiacou štruktúrou podnikateľa, identifikovať osobu konečného užívateľa výhod (obvykle spoločníkov s.r.o. alebo členov vrcholového manažmentu akciovej spoločnosti obchodovanej na burze), vytvoriť tzv. verifikačný dokument a zapísať podnikateľa a jeho konečných užívateľov výhod do registra partnerov verejného sektora.

Registrácia do registra partnerov verejného sektora tak v praxi predstavuje pomerne zdĺhavý proces, ktorý obnáša uzavretie zmluvy a aktívnu komunikáciu s oprávnenou osobou, zaistenie rôznych dokumentov o vlastníckej a riadiacej štruktúre a v neposlednom rade tiež úhradu ceny služieb oprávnenej osoby.

3. Zavedenie súvisiacich povinností spojených s registráciou konečných užívateľov výhod

Registrácia konečných užívateľov výhod do registra partnerov verejného sektora podľa zákona č. 315/2016 (prvá fáza registrácie konečných užívateľov) a registrácia konečných užívateľov výhod do obchodného registra podľa novely AML zákona (druhá fáza registrácie konečných užívateľov) so sebou priniesli aj niektoré súvisiace povinnosti, ktorými sa MSP museli zaoberať súbežne s registráciou.

V prípade registrácie konečných užívateľov výhod do registra partnerov verejného sektora je ňou predovšetkým povinnosť komunikovať s oprávnenou osobou za účelom zaistenia každoročnej povinnej verifikácie zapísaných údajov vždy k 31.12. daného kalendárneho roka – inými slovami, registrácia konečných užívateľov výhod do registra partnerov verejného sektora nie je jednorazovým úkonom, ale úkonom, ktorý vyžaduje ďalšiu súčinnosť podnikateľa na každoročnej báze, t. j. aj vynakladania každoročných poplatkov za služby oprávnenej osoby (v prípade zápisu do obchodného registra sa aktualizácia údajov vykoná len pri zmene konečných užívateľov, zatiaľ čo pri RPVS sa pravidelná verifikácia údajov vyžaduje vždy, aj keď koneční užívatelia ostávajú nezmenení).

V prípade registrácie konečných užívateľov výhod do obchodného registra je takouto povinnosťou najmä povinnosť podnikateľa identifikovať svojich konečných užívateľov výhod a viesť o tom internú dokumentáciu v elektronickej či papierovej podobe. Samotný zápis konečných užívateľov výhod do obchodného registra teda k splneniu tejto povinnosti nestačí.

⁶ Slovak Business Agency. Malé a stredné podnikanie v číslach v roku 2019. *Slovak Business Agency*. [online]. 2020. [cit. 04.11.2020]. Dostupné na: http://monitoringmsp.sk/wp-content/uploads/2020/07/MSP_v_cislach_2019.pdf.

1.2.2 Legislatívny proces spojený s prijatím zákona č. 315/2016 a novely AML zákona

Ako prebiehal legislatívny proces spojený s prijatím zákona č. 315/2016, je zobrazené v tabuľke nižšie.

Tabuľka 4: Legislatívny proces spojený s prijatím zákona č. 315/2016

19.5.2016	K novému návrhu zákona o registri partnerov verejného sektora je zverejnená predbežná informácia. Verejnosť mala čas na zapojenie sa do prípravy materiálu od 19.6.2016 do 8.6.2016. Podľa informácií na portáli slov-lex sa k tejto predbežnej informácii nevyjadril žiadny subjekt.
30.6.2016 – 21.7.2016	Prebieha medzirezortné pripomienkové konanie k návrhu zákona č. 15/2016, ktoré je vyhodnocované do 22.7.2016.
17.8.2016	Vláda SR schvaľuje návrh zákona č. 315/2016.
7.9.2016	Návrh zákona č. 315/2016 je schválený v I. čítaní v NR SR.
25.10.2016	Návrh zákona č. 315/2016 je schválený v II. a v III. čítaní v NR SR. K návrhu zákona č. 315/2016 bolo v II. čítaní predložených niekoľko pozmeňovacích návrhov, ktoré boli čiastočne schválené.
9.11.2016	Zákon č. 315/2016 podpísal prezident SR.
29.11.2016	Zákon č. 315/2016 bol publikovaný v zbierke zákonov.
1.2.2017	Zákon č. 315/2016 nadobudol účinnosť.

Zdroj: Vlastné spracovanie

Na základe analýzy legislatívneho procesu k zákonu č. 315/2016 je možné konštatovať, že podobne ako pri novom zákone o ochrane osobných údajov, ani pri zákone č. 315/2016 podnikateľská verejnosť nevyužila možnosť zapojenia sa do procesu konzultácií v rámci posudzovania vplyvov zákona v zmysle Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov.

Nakoľko v rámci MPK sa do procesu pripomienkovania zapojilo pomerne veľké množstvo súkromnoprávných subjektov zastupujúcich MSP, aj v tomto prípade je možné usudzovať, že MSP o možnosti konzultácií k návrhu zákona ešte pred začatím MPK nemali dostatok informácií.

MSP mali len necelé dva mesiace na prípravu na novú reguláciu po tom, čo bola schválená prezidentom (takmer rovnaká je aj legisvakačná lehota), čo sa pri procesoch verejného obstarávania môže zdať ako krátka doba – ak sa chcel podnikateľ zúčastniť verejnej zákazky napr. vo februári 2017, kedy zákon č. 315/2016 platil ešte len 2 mesiace a kedy ešte nebolo úplne jasné, akým spôsobom majú pri poskytovaní svojich služieb postupovať advokáti, notári či daňoví poradcovia, pre podnikateľa mohlo byť pomerne náročné zaistiť zápis do registra partnerov verejného sektora. V ďalšej tabuľke je uvedený legislatívny proces spojený s prijatím novely AML zákona.

Tabuľka 5: Legislatívny proces spojený s prijatím novely AML zákona

6.7.2016	K návrhu novely AML zákona je zverejnená predbežná informácia. Verejnosť mala čas na zapojenie sa do prípravy materiálu od 6.7.2016 do 20.7.2016. Podľa informácií na portáli slov-lex sa k tejto predbežnej informácii nevyjadril žiadny subjekt.
3.11.2016 – 24.11.2016	Prebieha medzirezortné pripomienkové konanie k návrhu novely AML zákona, ktoré je vyhodnocované do 25.11.2016
8.11.2017	Vláda SR schvaľuje návrh novely AML zákona.
30.11.2017	Návrh novely AML zákona je schválený v I. čítaní v NR SR.
1.2.2018	Návrh novely AML zákona je schválený v II. a v III. čítaní v NR SR. K návrhu novely AML zákona bolo v II. čítaní predložených niekoľko pozmeňovacích návrhov parlamentných výborov, ktoré boli schválené.
21.2.2018	Novelu AML zákona podpísal prezident SR.
1.3.2018	Novela AML zákona bola publikovaná v zbierke zákonov.
1.11.2018	Novela AML zákona nadobudla účinnosť.

Zdroj: Vlastné spracovanie

Na základe analýzy legislatívneho procesu k novele AML zákona je možné konštatovať, že ani v tomto prípade podnikateľská verejnosť nevyužila možnosť zapojenia sa do procesu konzultácií v rámci posudzovania vplyvov zákona v zmysle Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov. Zástupcovia MSP sa však so svojimi pripomienkami zapojili do medzirezortného pripomienkového konania, v ktorom už svoje pripomienky k návrhu zákona vyjadrili.

Podnikatelia mali teda na rozdiel od zákona č. 315/2016 omnoho viac času (8 mesiacov) na to, aby sa na účinnosť novej právnej úpravy pripravili s dostatočným predstihom. Aj legisvakačná lehota v danom prípade činí presne 8 mesiacov.

1.2.3 Aplikačné problémy spojené s uvedením zákona č. 315/2016 a novely AML zákona do praxe

Hlavným účelom zákona č. 315/2016 a novely AML zákona bola transpozícia smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu. Tá predpokladá, že členské štáty zabezpečia, aby podnikateľské subjekty a iné právne subjekty zaregistrované na ich území boli povinné získať a mať primerané, presné a aktuálne informácie o tom, kto ich skutočne vlastní, vrátane podrobností o držaných podieloch konečných užívateľov výhod, pričom členské štáty zabezpečia, aby sa informácie o konečnom užívateľovi výhod uchovávali v niektorom z centrálnych registrov každého členského štátu.

Vzhľadom na to, že jednotlivé členské štáty EÚ uvedenú smernicu transponovali do svojich právnych poriadkov rôznymi spôsobmi, aj na Slovensku sa registrácia konečných užívateľov výhod vyznačuje rôznymi špecifikami a nižšie popísanými aplikačnými problémami, ktoré MSP zaznamenali pri registrácii konečných užívateľov výhod v praxi.

1. Skokový nárast nákladov spojených s identifikáciou a registráciou konečných užívateľov výhod

Pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 315/2016 sa niektoré MSP, ktoré mali záujem podieľať sa na verejných zákazkách, museli zapisovať do registra konečných užívateľov výhod vedeného Úradom pre verejné obstarávanie. Nadobudnutím zákona č. 315/2016 bola povinnosť registrácie do spomínaného registra nahradená registráciou do nového registra

partnerov verejného sektora, s čím súvisí tiež otázka nákladov, ktoré museli MSP pri registrácii konečných užívateľov vynakladať.

V prípade zápisov do zoznamov vedených Úradom pre verejné obstarávanie bolo podanie návrhu na zápis spoplatnené sumou 66 EUR. Od 1.2.2017, odkedy sa podnikatelia zapisujú do nového registra partnerov verejného sektora, sa za samotný zápis do tohto registra neplatí síce žiadny poplatok, no vzhľadom na to, že zápis je možné uskutočniť len prostredníctvom oprávnenej osoby (advokát, notár, daňový poradca), MSP zapisovaným do tohto registra vznikali namiesto priamych nákladov nepriame náklady.

Týmito nepriamymi nákladmi sú poplatky za služby oprávnenej osoby, ktoré boli v čase zavedenia registra partnerov verejného sektora (a sú aj dnes) v závislosti od konkrétneho poskytovateľa spoplatňované sumou od niekoľko sto po niekoľko tisíc eur, teda za mnohonásobne vyššiu sumu, než akou bola predošlá hodnota priamych nákladov na správne poplatky (66 EUR). Výška poplatkov za tieto služby je daná jednak skutočnosťou, že ide o úplne nový typ služieb, aký sa na Slovensku pred zákonom č. 315/2016 neposkytoval, jednak skutočnosťou, že podľa zákona č. 315/2016 aj oprávnenej osobe hrozí riziko pokuty za porušenie niektorých povinností – toto riziko je logicky kompenzované vyššou cenou služieb oprávnenej osoby.

Keďže podnikateľ nemá možnosť svojpomocného zápisu konečných užívateľov výhod do registra partnerov verejného sektora, v prípade potreby zápisu do tohto registra (vyplývajúcej napr. zo zadávacej dokumentácie k určitej verejnej zákazke) nemá inú možnosť, než využiť služby oprávnenej osoby a zaplatiť s tým súvisiace poplatky za služby.

V prípade 2. fázy registrácie konečných užívateľov výhod, t. j. v prípade ich zápisu do obchodného registra v zmysle novely AML zákona, bola už situácia iná, nakoľko za zápis konečných užívateľov do obchodného registra už sa neplatil žiaden poplatok, pričom MSP túto registráciu mohli zabezpečiť aj svojpomocne bez potreby (i keď s možnosťou) využitia služieb externého dodávateľa.

2. Automatická preregistrácia konečných užívateľov zo starého registra konečných užívateľov výhod do nového registra partnerov verejného sektora

Pokiaľ ide o skupinu MSP, ktoré sa zúčastňujú verejných zákaziek, čerpajú dotácie či nadobúdajú majetok od štátu, pre niektoré z nich ešte pred účinnosťou zákona č. 315/2016 platila povinnosť registrovať sa v tzv. registri konečných užívateľov, ktorý bol vedený Úradom pre verejné obstarávanie. S účinnosťou zákona č. 315/2016 došlo zániku registra konečných užívateľov výhod a k automatickej preregistrácii 11 192 podnikov do nového registra partnerov verejného sektora.

S vyššie uvedeným sa však okrem iného spájala povinnosť zaistiť novú identifikáciu konečných užívateľov výhod (t.j. potvrdiť správnosť preregistrovaných údajov) do 31.7.2017.

Pre všetkých 11 192 podnikov to v praxi znamenalo buď možnosť vyhľadať advokáta, alebo notára (nakoľko len tzv. oprávnená osoba mohla od nadobudnutia účinnosti zákona č. 315/2016 vykonať identifikáciu konečných užívateľov výhod) a v čase od 1.2.2017 do 31.7.2017 prostredníctvom takejto osoby zaistiť overenie správnosti preregistrovaných údajov alebo byť z nového registra.

3. Dodatočné zrušenie povinnosti registrovať konečných užívateľov výhod pre tie MSP, ktoré ich už v minulosti registrovali

So zapisovaním konečných užívateľov výhod do obchodného registra v rámci 2. fázy registrácie konečných užívateľov bola spočiatku spojená duplicita zápisov, t.j. aj podnikatelia, ktorí boli pred 1.11.2018 zapísaní v registri partnerov verejného sektora, v ktorom už sú povinne zapísaní tiež koneční užívatelia výhod, museli zaistiť taktiež registráciu konečných užívateľov výhod do obchodného registra. To pre mnohé MSP znamenalo ďalšie administratívne náklady, i keď sa za zápis konečných užívateľovi výhod do obchodného registra neplatil žiadny súdny poplatok.

Táto duplicita bola odstránená až novelou účinnou od 1.1.2019, podľa ktorej sa povinnosť zapísať konečných užívateľov výhod do obchodného registra nevzťahovala na tie MSP, ktoré už sú zapísané v registri partnerov verejného sektora (nie však naopak, teda zápis v obchodnom registri nenahrádza zápis v registri partnerov verejného sektora). Prakticky to znamenalo, že niektoré MSP si od 1.11.2018 do 1.1.2019 zbytočne zaistovali duplicitnú registráciu.

4. Nepripravenosť súdov na 2. fázu registrácie konečných užívateľov výhod

Zatiaľ čo registrácia konečných užívateľov výhod v zmysle zákona č. 315/2016 postihovala len určitý okruh MSP, druhá fáza registrácie v rámci novely AML zákona mala dopad takmer na všetky spoločnosti zapísané v obchodnom registri. Od 1.11.2018 do 31.12.2019 malo dôjsť k zápisu konečných užívateľov výhod viac než 230 000 rôznych obchodných spoločností, čo v priemere predstavuje viac ako 19 000 návrhov na zápis konečných užívateľov výhod pripadajúcich na 8 registrových súdov, ktoré vedú obchodný register.

Hlavným aplikačným problémom bola však nedostatočná informovanosť MSP zo strany štátu, nakoľko podnikatelia neboli o povinnosti zápisu konečných užívateľov výhod informovaní v potrebnom rozsahu a predovšetkým neboli motivovaní k priebežnému zapisovaniu konečných užívateľov výhod.

To v praxi viedlo k tomu, že mnohé MSP sa o danej povinnosti dozvedeli až na poslednú chvíľu, najmä z médií, a návrhy na zápis konečných užívateľov výhod sa začali hromadne podávať až na konci roka 2019, teda pred termínom na zápis, v rámci ktorého podnikateľom ešte nehrozili sankcie.

Súdy sa s týmto náporom vzhľadom na personálne obmedzenia nedokázali adekvátne vysporiadať, čo viedlo tiež k tomu, že iné, pre podnikateľov dôležitejšie zmeny v obchodnom registri (napríklad zmena spoločníka pri predaji obchodného podielu, zmena adresy sídla pri sťahovaní firmy či rozšírenie predmetu podnikania o nové živnosti), boli zapisované aj s niekoľkomesačným oneskorením, čo mnohým podnikateľom spôsobovalo značné komplikácie – nemožnosť začať podnikáť, nakoľko s.r.o. ešte nebola zapísaná v obchodnom registri, pokuty voči prenajímateľom za to, že podnikateľ si nezmenil adresu sídla v obchodnom registri včas, aj keď za omeškanie súdu nemohol, a podobne.

Zákonodarcia sa k danej situácii postavil tak, že prijal novelu zákona o obchodnom registri účinnú až od 1.11.2019, ktorou súdom umožnil dokončiť zápisy konečných užívateľov výhod zahájené ešte v roku 2019 až do 30.6.2020. Pri podnikateľoch, ktorí podali návrh na zápis konečných užívateľov výhod ešte do 31.12.2018, sa v zmysle uvedenej novely malo za to, že si svoje povinnosti registrovať konečných užívateľov výhod do 31.12.2019 splnili, a nehrozí im sankcia, aj keď súdy ich návrhy na zápis ešte nevybavili.

Vzhľadom na to, že v susednej Českej republike zažili podnikatelia úplne rovnakú situáciu, kedy boli súdy na konci roka 2018 preťažené zápismi konečných užívateľov (v ČR označovaných ako „skutoční majitelia“), ktoré boli postupne vybavované ešte dlhé mesiace po uplynutí termínu na povinnú registráciu, aj slovenský zákonodarca mohol vyhádať zo skúsenosti okolitých krajín a pripraviť registráciu tak, aby prebehla bezproblémovo jednak na strane podnikateľov, jednak na strane súdov.

1.2.4 Sankcie spojené so zavedením zákona č. 315/2016 a novely AML zákona

V prípade, že podnikateľ, ktorý má podľa zákona č. 315/2016 povinnosť byť zapísaný v registri partnerov verejného sektora, si svoju povinnosť nesplní, alebo si túto povinnosť splní, no pri zápise do registra uvedie nepravdivé či neúplné údaje, hrozia mu nasledovné sankcie:

- pokuta vo výške hospodárskeho prospechu, ktorý podnikateľ získal napriek tomu, že nebol zapísaný v registri. V prípade, ak hospodársky prospech nie je možné zistiť, súd uloží pokutu vo výške od 10 000 EUR do 1 000 000 EUR;
- pokuta uložená štatutárnemu orgánu príslušného podniku vo výške od 10 000 EUR do 100 000 EUR, pričom za zaplatenie tejto pokuty ručí oprávnená osoba, čiže v prípade, ak ju neuhradí štatutár, súd sa môže domáhať zaplatenia tejto pokuty práve od oprávnenej osoby – advokáta, notára či daňového poradcu.

Okrem vyššie uvedeného prípadu uloženia pokuty, súd uloží aj nasledovné sankcie:

- konečnému užívateľovi výhod pokutu do 10 000 EUR, ak neoznami partnerovi verejného sektora do 15 dní, že sa stal jeho konečným užívateľom výhod;
- oprávnenej osobe môže uložiť pokutu od 10 000 EUR do 100 000 EUR, ak poruší zákaz uvedený v § 19 zákona č. 315/2016, ak má oprávnená osoba k podnikateľovi osobitný vzťah;
- výmaz podnikateľa z registra partnerov verejného sektora (znamenajúci okrem iného 2 ročnú prekážku pre uchádzanie sa o budúce finančné prostriedky od štátu a prekážku pre štatutára byť štatutárom v iných spoločnostiach), ak:
 - údaje o konečnom užívateľovi výhod sa ukázali byť nepravdivé alebo neúplné,
 - bola uložená pokuta za nedodržanie povinnosti podať návrh na zápis zmeny údajov o konečnom užívateľovi výhod v zákonnej lehote alebo za porušenie zákazu v § 19 zákona, a táto pokuta nebola zaplatená.

Pokiaľ ide o porušenie povinnosti zapísať konečných užívateľov výhod v rámci 2. fázy registrácie, teda pri nezapísaní konečných užívateľov výhod do obchodného registra alebo pri zápise nepravdivých údajov, podnikateľovi hrozí jednotná pokuta vo výške 3 310 EUR.

1.3 Zavedenie systému e-kasa na evidenciu tržieb v hotovosti

V súčasnosti používanie pokladnice na evidenciu tržieb na území Slovenskej republiky legislatívne upravuje zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice“

v príslušnom tvare). Podnikatelia sú na Slovensku povinní na evidenciu tržieb používať pokladnicu už od 21. marca 1994.⁷

Až do 31. marca 2015 podnikatelia používali na evidenciu tržieb len elektronickú registračnú pokladnicu. Od 1. apríla 2015 mohli podnikatelia používať na evidenciu tržieb buď elektronickú registračnú pokladnicu alebo virtuálnu registračnú pokladnicu. Napokon od 1. júla 2019 musia podnikatelia na evidenciu tržieb používať výhradne pokladnicu e-kasa klient, ktorou sa rozumie buď on-line registračná pokladnica alebo virtuálna registračná pokladnica.

Systém e-kasa slúži na odosielenie dátových správ z pokladnice e-kasa klient Finančnému riaditeľstvu Slovenskej republiky. Zavedenie tohto systému do praxe, resp. prechod z predchádzajúceho systému na systém e-kasa bol sprevádzaný mnohými praktickými problémami a s nimi súvisiacimi rýchlo uskutočnenými zmenami, ktoré negatívne ovplyvnili mnohých podnikateľov na Slovensku prijímajúcich tržby aj v hotovosti.

1.3.1 Najdôležitejšie zmeny spojené s prechodom na systém e-kasa

Zmien, ktoré nastali zavedením systému e-kasa na evidovanie tržieb, je pomerne veľa. Dotkli sa predovšetkým podnikateľov, výrobcov, servisných organizácií, ale v určitej miere aj kupujúcich. V tejto časti analýzy budú preto popísané len tie najdôležitejšie zmeny, ktoré mali vplyv hlavne na podnikateľov, ale aj kupujúcich. Dôležité je uvedomiť si to, že tieto zmeny sa týkali predovšetkým prechodu z elektronickej registračnej pokladnice na on-line registračnú pokladnicu (t. j. fyzických zariadení slúžiacich na evidenciu tržieb), pretože virtuálna registračná pokladnica bola kompatibilná so systémom e-kasa bez akýchkoľvek zmien.

V súvislosti s používaním pokladníc na evidovanie tržieb je najskôr nevyhnutné uviesť, že tržbou sa na účely zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice rozumie „platba prijatá z predaja tovaru alebo z poskytovania služby na predajnom mieste v hotovosti alebo inými platobnými prostriedkami, ktoré nahrádzajú hotovosť, najmä elektronickými platobnými prostriedkami alebo poukážkou, ktorá oprávňuje na nákup tovaru alebo na poskytnutie služby, okrem platby prijatej bezhotovostne prevodom na účet podnikateľa“⁸. Okrem toho sa tržbou rozumie aj platba prijatá ako preddavok.

Povinnosť evidovať tržbu v systéme e-kasa prostredníctvom e-kasa pokladnice má podnikateľ, ktorým sa na tieto účely rozumie fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá na základe oprávnenia na podnikanie predáva tovar alebo poskytuje službu.⁹ Ak podnikateľ neprijíma platbu z predaja tovaru alebo z poskytovania služby v hotovosti alebo inými platobnými prostriedkami, ktoré nahrádzajú hotovosť, tak nie je povinný na evidenciu takýchto platieb používať pokladnicu e-kasa klient.

1. Online prepojenie e-kasa pokladnice s finančným riaditeľstvom

Do 31. marca 2015 podnikatelia používali na evidenciu tržieb výhradne elektronické registračné pokladnice, ktoré neumožňovali žiadny spôsob výmeny informácií medzi elektronickou registračnou pokladnicou a Finančným riaditeľstvom Slovenskej republiky

⁷ Používanie pokladnice na evidenciu tržieb od vtedy upravovala vyhláška Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 55/1994 Z. z. o spôsobe vedenia evidencie tržieb elektronickej registračnou pokladnicou v znení neskorších predpisov.

⁸ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 2 písm. z).

⁹ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 1 ods. 2.

v reálnom čase.¹⁰ Virtuálne registračné pokladnice zavedené na evidenciu tržieb od 1. apríla 2015 túto funkcionalitu mali, pretože išlo o aplikácie zriadené priamo Finančným riaditeľstvom Slovenskej republiky, ale popri nich bolo ešte stále možné používať elektronické registračné pokladnice.

Až prechodom na systém e-kasa od 1. júla 2019 museli mať všetky pokladnice na evidenciu tržieb internetové pripojenie a cez dátové správy v reálnom čase odosielať údaje o prijatých tržbách Finančnému riaditeľstvu Slovenskej republiky. Zavedenie systému e-kasa je z dôvodu takejto veľkej systémovej zmeny možné pokojne označiť za reformu používania registračných pokladníc na evidenciu tržieb na Slovensku.

Pokladnica e-kasa klient odosiela v reálnom čase Finančnému riaditeľstvu Slovenskej republiky množstvo údajov, ktoré sú špecifikované v § 8a zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice. Ide napríklad o dátum a čas vyhotovenia pokladničného dokladu, označenie tovaru alebo označenie služby, množstvo tovaru alebo rozsah služby, cenu tovaru alebo cenu služby, celkovú sumu platenej ceny, poradové číslo pokladničného dokladu, daňové identifikačné číslo a identifikačné číslo organizácie.¹¹ Navyše, ak podnikateľ používa prenosnú pokladnicu e-kasa klient, je povinný do systému e-kasa zasielať aj adresu alebo GPS súradnice umiestnenia prenosnej pokladnice, na ktorej eviduje prijatú tržbu, alebo evidenčné číslo vozidla, ak toto vozidlo je predajným miestom.¹²

Ak podnikateľ nemôže z dôvodu prekročenia hraničnej doby odozvy (dve sekundy) zaslať do systému e-kasa údaje o tržbe, je povinný uložiť dátovú správu v on-line registračnej pokladnici a následne ju zaslať do systému e-kasa do 96 hodín od prvého pokusu o jej zaslanie.¹³ V prípade, že na predajnom mieste nie je dostupný internetový signál, podnikateľ je povinný podať daňovému úradu žiadosť o povolenie odkladu zo zasielania údajov z on-line registračnej pokladnice do systému e-kasa.¹⁴ Ak bude žiadosti vyhovieť a podnikateľ nemôže z dôvodu nedostupnosti internetového signálu zaslať uloženú dátovú správu do systému e-kasa, je povinný ju zaslať najneskôr do 30 dní od jej uloženia.¹⁵

2. Odoslanie pokladničného dokladu e-mailom a údaje o kupujúcom na ňom

Zavedenie systému e-kasa prinieslo aj možnosť podnikateľa zaslať alebo sprístupniť kupujúcemu pokladničný doklad vyhotovený pokladnicou e-kasa klient v elektronickej

¹⁰ Podľa § 4 ods. 2 písm. b) bod 19 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice bolo od 1. januára 2015 jednou z požiadaviek na elektronickej registračnej pokladnici aj to, že elektronickej registračnej pokladnici musí umožňovať on-line pripojenie s informačnými systémami Finančnej správy Slovenskej republiky. Táto požiadavka spočívala len v rozšírení funkcionality elektronickej registračnej pokladnice o možnosť jej on-line pripojenia s informačnými systémami Finančnej správy Slovenskej republiky, ale nepredstavovala povinnosť odosielať údaje do informačných systémov Finančnej správy Slovenskej republiky. Podľa prechodných ustanovení zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice k úpravám účinným od 1. januára 2015 bol podnikateľ, ktorému vznikla povinnosť používať elektronickej registračnej pokladnicu prvýkrát od 1. januára 2015, povinný na evidenciu tržieb používať elektronickej registračnej pokladnicu, ktorá umožňuje on-line pripojenie s informačnými systémami Finančnej správy Slovenskej republiky. Ak podnikateľ používal na evidenciu tržieb elektronickej registračnej pokladnicu pred 1. januárom 2015, mohol ju používať aj naďalej s tým, že až pri jej výmene za novú bol povinný ju vymeniť za elektronickej registračnej pokladnicu, ktorá už umožňovala on-line pripojenie s informačnými systémami Finančnej správy Slovenskej republiky.

¹¹ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 8a ods. 1.

¹² Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 8a ods. 6.

¹³ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 3 ods. 1.

¹⁴ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 3a ods. 1.

¹⁵ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 3a ods. 3.

podobe, ak s tým kupujúci súhlasí a ak o to požiada pred vytlačením pokladničného dokladu.¹⁶ V takomto prípade podnikateľ pokladničný doklad nevytlačí.

Ďalšou zo zmien vyplývajúcich zo zavedenia systému e-kasa je to, že pokladničný doklad vyhotovený pokladnicou e-kasa klient môže okrem iných údajov obsahovať aj unikátny identifikátor kupujúceho, ak je predložený kupujúcim pred zaevidovaním prijatej tržby.¹⁷ Týmto unikátnym identifikátorom kupujúceho môže byť číselný znak alebo alfanumerický reťazec, ktorý slúži na identifikáciu kupujúceho (napríklad daňové identifikačné číslo).

3. Uvedenie pokladnice e-kasa klient do prevádzky

Pri uvádzaní elektronickej registračnej pokladnice do prevádzky bol podnikateľ povinný v súvislosti s pridelením daňového kódu elektronickej registračnej pokladnice predložiť daňovému úradu knihu elektronickej registračnej pokladnice¹⁸ a kópiu rozhodnutia o certifikácii elektronickej registračnej pokladnice.¹⁹ Následne daňový úrad prideliť daňový kód elektronickej registračnej pokladnice a zaznamenal túto skutočnosť do knihy elektronickej registračnej pokladnice. Napokon mohla elektronickej registračnej pokladnici uviesť do prevádzky len servisná organizácia, pričom ju označila plombou, aby bez jej poškodenia nebol možný prístup k fiškálnej pamäti a k ostatným častiam elektronickej registračnej pokladnice zabezpečujúcim správnu funkčnosť elektronickej registračnej pokladnice.²⁰

Na účely uvedenia pokladnice e-kasa klient do prevádzky podnikateľ požiada daňový úrad o pridelenie kódu pokladnice e-kasa klient. Následne daňový úrad prideliť kód pokladnice e-kasa klient. Pri on-line registračnej pokladnici daňový úrad sprístupní podnikateľovi kód pokladnice e-kasa klient spolu s autentifikačnými údajmi on-line registračnej pokladnice a identifikačnými údajmi o podnikateľovi.²¹ Tieto údaje podnikateľ sám nahrá do on-line registračnej pokladnice a môže ju začať používať na evidenciu tržieb. Pri uvádzaní on-line registračnej pokladnice tak nie je potrebný zásah servisnej organizácie.

4. Ukončenie prevádzky pokladnice e-kasa klient

Ukončenie prevádzky elektronickej registračnej pokladnice mohla vykonať len servisná organizácia, ktorá túto skutočnosť zaznamenala do knihy elektronickej registračnej pokladnice.²² Podnikateľ bol následne povinný oznámiť ukončenie prevádzky elektronickej registračnej pokladnice daňovému úradu najneskôr do troch pracovných dní nasledujúcich po ukončení jej prevádzky.²³ Daňový úrad na základe toho zrušil daňový kód elektronickej registračnej pokladnice a túto skutočnosť zaznamenal do knihy elektronickej registračnej pokladnice, ktorú podnikateľ musel na tento účel predložiť daňovému úradu.

V prípade on-line registračnej pokladnice je postup ukončenia jej prevádzky odlišný. Nie je pritom potrebný zásah servisnej organizácie. Ukončenie používania pokladnice e-kasa

¹⁶ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 8 ods. 1.

¹⁷ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 8 ods. 6.

¹⁸ Kniha elektronickej registračnej pokladnice musela mať vyplnené rôzne údaje o podnikateľovi, údaje o elektronickej registračnej pokladnici a údaje o servisnej organizácii, ktorá pre podnikateľa vykonávala opravu a údržbu elektronickej registračnej pokladnice.

¹⁹ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 7 ods. 1.

²⁰ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 7 ods. 4 a 5.

²¹ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 7a ods. 4.

²² Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 15 ods. 1.

²³ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 15 ods. 2.

klient je podnikateľ povinný tiež oznámiť daňovému úradu najneskôr do troch pracovných dní od ukončenia jej používania. Následne daňový úrad bez zbytočného odkladu ukončí používanie pokladnice e-kasa klient a tým je celý proces ukončenia jej prevádzky dokončený.²⁴

5. Zrušenie povinnosti podnikateľa vyhotovovať denné uzávierky

Podnikateľ používajúci elektronickú registračnú pokladnicu mal povinnosť z údajov v prevádzkovej pamäti²⁵ vyhotovovať denné uzávierky a ako už z názvu tejto uzávierky vyplýva, podnikateľ bol povinný vyhotoviť dennú uzávierku každý deň (s výnimkou dní, v ktorých nemal tržbu).²⁶ Denná uzávierka obsahovala údaje o denných súhrnných finančných operáciách týkajúcich sa predaja tovaru alebo poskytovania služby. Podnikateľ mohol vyhotoviť dennú uzávierku kedykoľvek v priebehu dňa. Okrem denných uzávierok sa s elektronickou registračnou pokladnicou spájajú aj intervalové uzávierky a prehľadové uzávierky.²⁷ Intervalovú uzávierku alebo prehľadovú uzávierku bol podnikateľ povinný vyhotoviť na požiadanie daňového úradu alebo colného ihneď na predajnom mieste alebo v lehote určenej daňovým úradom alebo colným úradom.²⁸

Zavedením systému e-kasa sa zrušila povinnosť podnikateľa používajúceho pokladnicu e-kasa klient vyhotovovať dennú uzávierku, prehľadovú uzávierku a intervalovú uzávierku.²⁹ Je to z toho dôvodu, že všetky informácie z pokladnice e-kasa klient má Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky k dispozícii v reálnom čase.

6. Zrušenie povinnosti viesť knihu elektronickej registračnej pokladnice

S používaním elektronickej registračnej pokladnice bola bezprostredne spojená aj povinnosť viesť knihu elektronickej registračnej pokladnice.³⁰ Kniha elektronickej registračnej pokladnice sa následne archivovala desať rokov od konca kalendárneho roka, v ktorom bol v nej vykonaný posledný záznam. Do knihy elektronickej registračnej pokladnice sa zapisovali rôzne druhy záznamov podľa vzoru knihy elektronickej registračnej pokladnice (príloha č. 3 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice). Išlo napríklad o údaje týkajúce sa pridelenia daňového kódu elektronickej registračnej pokladnice, prerušenia prevádzky elektronickej registračnej pokladnice a opráv elektronickej registračnej pokladnice.

Po zavedení systému e-kasa a povinného používania pokladníc e-kasa klient sa vo vzťahu k týmto pokladniciam žiadna kniha elektronickej registračnej pokladnice nevedie.

²⁴ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 15a ods. 1.

²⁵ Prevádzkovou pamäťou je podľa § 2 písm. g) zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice technické zariadenie, v ktorom sa uchováajú všetky údaje týkajúce sa predaja tovaru alebo poskytovania služby a výsledky finančných operácií týkajúcich sa predaja tovaru alebo poskytovania služby.

²⁶ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 12 ods. 1.

²⁷ Intervalová uzávierka obsahovala údaje o denných súhrnných finančných operáciách týkajúcich sa predaja tovaru alebo poskytovania služby za zvolený časový interval a prehľadová závierka obsahovala údaje o denných súhrnných finančných operáciách týkajúcich sa predaja tovaru alebo poskytovania služby od začiatku predaja tovaru alebo poskytovania služby v konkrétnom dni.

²⁸ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 12 ods. 1.

²⁹ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 12 ods. 5.

³⁰ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 13 ods. 1.

1.3.2 Legislatívny proces spojený so zavedením systému e-kasa

Implementácia systému e-kasa do legislatívy sa uskutočnila zákonom č. 368/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady 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 a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj ako „novela č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice“ v príslušnom tvare). Jednotlivé ustanovenia tohto zákona vo vzťahu k zmenám a doplneniam zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice nadobudli účinnosť postupne od 1.1.2019, od 1.4.2019 a od 1.10.2019.

Ďalej sa prostredníctvom prehľadnej tabuľky pozrieme na legislatívny proces zavedenia systému e-kasa z chronologického hľadiska podrobnejšie.

Tabuľka 6: Legislatívny proces prijatia novely č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice

23.3.2018 – 9.4.2018	Predbežná informácia k návrhu novely č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice bola zverejnená v informačnom systéme verejnej správy Slov-Lex dňa 23.3.2018. Verejnosť sa mohla vyjadriť k tejto predbežnej informácii v lehote do 9.4.2018. Vyjadrenia boli tri, a to zo strany poslankyne Európskeho parlamentu, neznámeho autora a Národnej rady občanov so zdravotným postihnutím v Slovenskej republike.
11.7.2018 – 31.7.2018	Pripomienkové konanie k návrhu novely č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice sa uskutočnilo v období od 11.7.2018 do 31.7.2018. V rámci tohto pripomienkového konania bolo od 33 subjektov vznesených 146 pripomienok, z toho 89 zásadných a 57 obyčajných. Počet akceptovaných pripomienok bol 51, počet čiastočne akceptovaných pripomienok bol 16, počet neakceptovaných pripomienok bol 76. Pri 3 pripomienkach nebolo uvedené, či boli akceptované, čiastočne akceptované alebo neakceptované, resp. ich nebolo možné považovať za pripomienku.
26.9.2018	Návrh novely č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice bol schválený vládou Slovenskej republiky.
28.9.2018	Návrh novely č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice bol doručený Národnej rade Slovenskej republiky.
23.10.2018	Návrh novely č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice bol schválený Národnou radou Slovenskej republiky v prvom čítaní.
4.12.2018	Návrh novely č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice bol schválený Národnou radou Slovenskej republiky v druhom čítaní.
4.12.2018	Návrh novely č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice bol schválený Národnou radou Slovenskej republiky v treťom čítaní.
11.12.2018	Novela č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice bola podpísaná prezidentom Slovenskej republiky.
20.12.2018	Novela č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice bola vyhlásená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.
1.1.2019, 1.4.2019, 1.10.2019	Ustanovenia novely č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice nadobudli účinnosť od 1.1.2019, od 1.4.2019 a od 1.10.2019.

Zdroj: Vlastné spracovanie

Zavedenie systému e-kasa bolo schválené ako vládny návrh zákona č. 368/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej

pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady 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 a dopĺňajú niektoré zákony.

Legisvakačná lehota, t. j. lehota, ktorá uplynula medzi dňom nadobudnutia platnosti novely č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice jej vyhlásením v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a dňom nadobudnutia účinnosti novely č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice, bola 12 dní.

1.3.3 Proces zavádzania systému e-kasa do praxe a jeho následné zmeny

Napriek tomu, že novela č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice nadobudla účinnosť od 1. januára 2019, podnikatelia ešte od tohto dátumu nemali povinnosť používať na evidenciu tržieb pokladnicu e-kasa klient. Podľa prechodných ustanovení zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice platilo nasledovné:³¹

- Podnikateľ, ktorý používa na evidenciu tržieb elektronickejšiu registračnú pokladnicu, môže najskôr od 1. apríla 2019 začať používať on-line registračnú pokladnicu a je povinný takúto on-line registračnú pokladnicu začať používať najneskôr od 1. júla 2019.
- Podnikateľ, ktorému vznikne povinnosť používať na evidenciu tržieb pokladnicu e-kasa klient, prvýkrát od 1. apríla 2019, je povinný používať pokladnicu e-kasa klient.

V zmysle vyššie uvedených prechodných ustanovení zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice bolo teda možné rozlíšiť tri základné skupiny podnikateľov.

Prvú skupinu tvorili podnikatelia, ktorí pred 1. januárom 2019 používali virtuálnu registračnú pokladnicu alebo sa rozhodli ju začať používať kedykoľvek v období od 1. januára 2019 do 30. júna 2019. Pre túto skupinu podnikateľov zavedením systému e-kasa žiadne zmeny nenastali, pretože virtuálna registračná pokladnica bola kompatibilná so systémom e-kasa bez akýchkoľvek zmien. Druhú skupinu tvorili podnikatelia, ktorí pred 1. januárom 2019 používali elektronickejšiu registračnú pokladnicu, prípadne začali používať elektronickejšiu registračnú pokladnicu do 30. júna 2019. Táto skupina podnikateľov bola povinná najneskôr od 1. júla 2019 začať používať on-line registračnú pokladnicu (mohla tak urobiť najskôr od 1. apríla 2019), prípadne virtuálnu registračnú pokladnicu. Tretiu skupinu tvorili podnikatelia, ktorým vznikla povinnosť používať na evidenciu tržieb pokladnicu prvýkrát od 1. apríla 2019. Táto skupina podnikateľov musela okamžite začať používať na evidenciu tržieb pokladnicu e-kasa klient, čiže on-line registračnú pokladnicu alebo virtuálnu registračnú pokladnicu.

Vzhľadom na aplikačné problémy zavádzania systému e-kasa do praxe bolo nevyhnutné prechodné ustanovenia zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice doplniť. Tieto zmeny mali zásadný vplyv na proces zavádzania systému e-kasa do praxe a boli vykonané prostredníctvom zákona č. 188/2019 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „novela č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice“ v príslušnom tvare). Tento zákon nadobudol účinnosť odo dňa 1. júla 2019.

³¹ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 18ce, ods. 3 a 4.

Novela č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice mala charakter prechodných ustanovení, z ktorých najdôležitejšie boli nasledovné:³²

- Daňový úrad alebo colný úrad neuloží do 31. decembra 2019 pokutu za nepoužívanie on-line registračnej pokladnice podnikateľovi, ktorý používa na evidenciu tržieb elektronicnú registračnú pokladnicu, ak požiadal o pridelenie kódu pokladnice e-kasa klient najneskôr do 1. júla 2019.
- Daňový úrad alebo colný úrad neuloží do 31. decembra 2019 pokutu za nepoužívanie on-line registračnej pokladnice podnikateľovi, ktorému vznikla povinnosť používať na evidenciu tržieb pokladnicu prvýkrát od 1. apríla 2019, ak požiadal o pridelenie kódu pokladnice e-kasa klient a pri evidencii tržieb bude namiesto pokladničných dokladov vyhotovovať paragóny a následne ich zaeviduje v on-line registračnej pokladnici.

Podľa pôvodne predloženého znenia návrhu novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice malo pozastavenie ukladania pokuty platiť len do 30. septembra 2019 a malo byť podmienené aj tým, že podnikateľ preukáže, že si záväzne objednal on-line registračnú pokladnicu u výrobcu, dovozcu alebo distribútora, ktorému bolo vydané rozhodnutie o certifikácii pokladničného programu a chráneného dátového úložiska. Zmeny, ktoré mali za následok definitívne znenie novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice (pozastavenie ukladania pokuty až do 31. decembra 2019 a vypustenie podmienky preukazovania záväzného objednania on-line registračnej pokladnice), boli dosiahnuté podaním a schválením pozmeňujúceho návrhu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky v druhom čítaní.

Po nadobudnutí účinnosti uvedených zmien platilo, že ak podnikateľ používajúci elektronicnú registračnú pokladnicu najneskôr do 1. júla 2019 požiadal o pridelenie kódu pokladnice e-kasa klient, tak od 1. júla 2019 do 31. decembra 2019 mu nebola uložená pokuta za nepoužívanie on-line registračnej pokladnice. V prípade podnikateľov, ktorým vznikla povinnosť používať na evidenciu tržieb pokladnicu prvýkrát od 1. apríla 2019 platilo, že týmto podnikateľom od 1. júla 2019 do 31. decembra 2019 nebola uložená pokuta za nepoužívanie on-line registračnej pokladnice, ak najneskôr do 1. júla 2019 požiadali o pridelenie kódu pokladnice e-kasa klient a pri evidencii tržieb namiesto pokladničných dokladov vyhotovovali paragóny a následne ich zaevidovali v on-line registračnej pokladnici.

³² Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 18cf, ods. 1 a 2.

Legislatívny proces týchto zmien je zobrazený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 7: Legislatívny proces prijatia novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice

12.6.2019	Vláda Slovenskej republiky schválila návrh novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice.
12.6.2019	Vláda Slovenskej republiky schválila návrh na skrátené legislatívne konanie o návrhu novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice.
12.6.2019	Návrh na skrátené legislatívne konanie o návrhu novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice bol doručený Národnej rade Slovenskej republiky.
13.6.2019	Návrh novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice bol doručený Národnej rade Slovenskej republiky.
18.6.2019	Národná rada Slovenskej republiky schválila návrh na skrátené legislatívne konanie o návrhu novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice.
18.6.2019	Národná rada Slovenskej republiky schválila návrh novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice v prvom čítaní.
19.6.2019	Národná rada Slovenskej republiky schválila návrh novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice v druhom čítaní.
19.6.2019	Národná rada Slovenskej republiky schválila návrh novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice v treťom čítaní.
27.6.2019	Novela č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice bola podpísaná prezidentkou Slovenskej republiky.
1.7.2019	Novela č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice bola vyhlásená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.
1.7.2019	Ustanovenia novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice nadobudli účinnosť od 1.7.2019.

Zdroj: Vlastné spracovanie

Ako je možné z legislatívneho procesu vidieť, novela č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice bola pôvodne doručená Národnej rade Slovenskej republiky ako vládny návrh zákona. Zároveň bol v súvislosti s ním doručený Národnej rade Slovenskej republiky aj návrh na skrátené legislatívne konanie o tomto návrhu zákona, ktorý bol schválený. To malo za následok absenciu uskutočnenia pripomienkového konania k tomuto návrhu zákona. Napokon definitívne znenie tohto návrhu zákona bolo dosiahnuté až schválením pozmeňujúceho návrhu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky v druhom čítaní.

Legisvakačná lehota, t. j. lehota, ktorá uplynula medzi dňom nadobudnutia platnosti novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice jej vyhlásením v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a dňom nadobudnutia jeho účinnosti bola 0 dní.

1.3.4 Aplikačné problémy zavádzania systému e-kasa do praxe

V tejto časti analýzy prislúchajúcej zavedeniu systému e-kasa sa pozrieme na aplikačné problémy, ktoré boli spojené s touto reformou používania registračných pokladníc na evidenciu tržieb na Slovensku. Vyplývali predovšetkým z časovej náročnosti zvládnutia týchto zmien.

1. Časová náročnosť zvládnutia prechodu na systém e-kasa

Aplikačné problémy zavádzania systému e-kasa na Slovensku z dôvodu krátkeho časového horizontu na uskutočnenie takejto zásadnej zmeny avizovali pri príprave novely č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice vo forme pripomienok (v rámci pripomienkového konania, aj na konzultáciách) rôzne inštitúcie aj samotní

výrobcovia pokladníc. Napríklad, Klub 500 uviedol nasledovnú zásadnú pripomienku, ktorá nebola akceptovaná: „*Stanovené termíny pre povinnosť začať používať pokladnicu e-kasa klient od 1. apríla 2019, respektíve od 1. júla 2019, sú príliš časovo náročné. Kvôli prispôbeniu softvérových a hardvérových riešení navrhujeme účinnosť zákona ponechať od 1. januára 2019, avšak povinnosť začať používať pokladnicu e-kasa klient pre všetkých podnikateľov posunúť na 1. januára 2020.*“³³

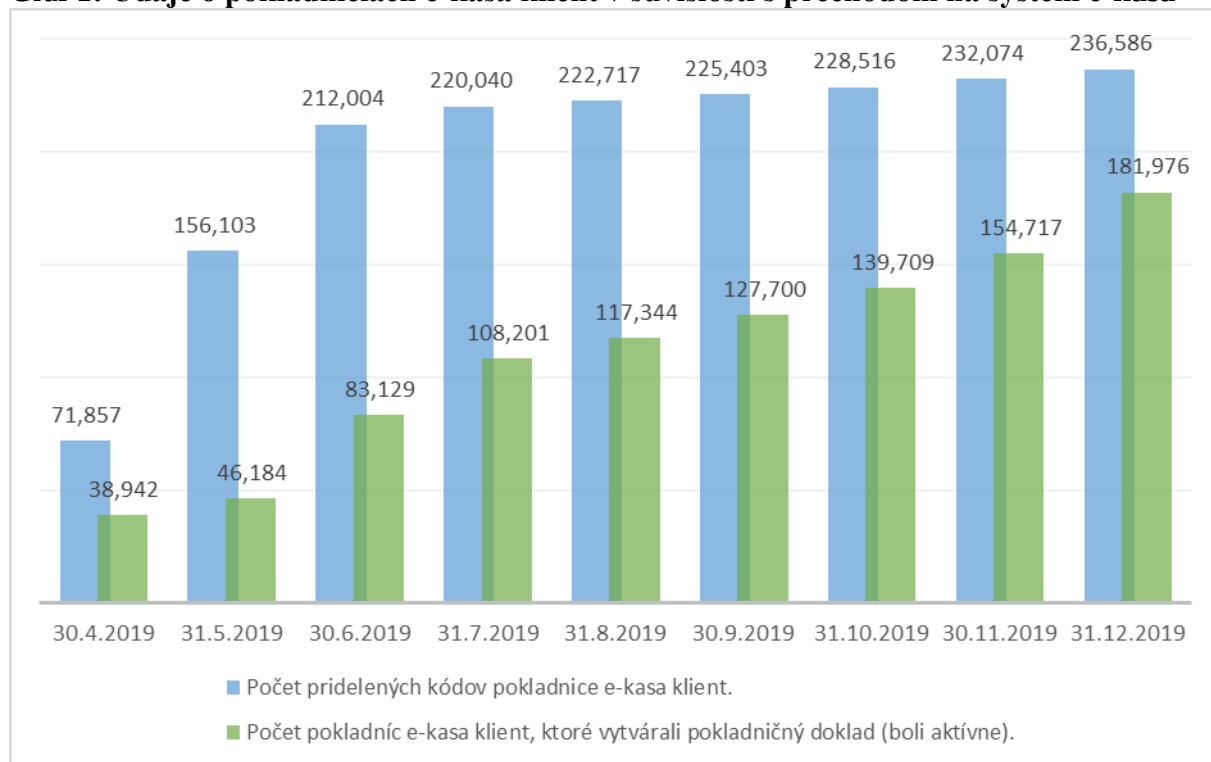
V nižšie uvedenom grafe je k poslednému dňu príslušného kalendárneho mesiaca zobrazený počet pridelených kódov pokladnice e-kasa klient a počet pokladníc e-kasa klient, ktoré vytvárali pokladničný doklad, teda boli aktívne používané na evidenciu tržieb. Z tohto grafu je zrejmé, že ešte mesiac pred výhradným používaním pokladnice e-kasa klient na evidenciu tržieb túto povinnosť nezačala plniť tretina podnikateľov.³⁴

Ako je možné vidieť z predchádzajúcich častí, ktoré zobrazujú legislatívny proces prijatia novely č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice a novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice, s prihliadnutím na rozsah týchto zmien mali podnikatelia veľmi málo času na to, aby sa im prispôbili. Veď odo dňa platnosti, resp. vyhlásenie novely č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, do dňa nadobudnutia jej účinnosti uplynulo len 12 dní, z ktorých ešte 5 dní bolo dňami pracovného pokoja. Pokiaľ ide o novelu č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice, pri nej odo dňa jej platnosti, resp. vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, do dňa nadobudnutia jej účinnosti neuplynul žiaden deň, keďže tieto dni boli totožné. Podnikatelia sa teda až v deň, od ktorého im hrozila pokuta za nepoužívanie pokladnice e-kasa klient na evidenciu tržieb, dozvedeli to, že im za nesplnenie tejto povinnosti nebude uložená pokuta, ak najneskôr do tohto dňa požiadajú o pridelenie kódu pokladnice e-kasa klient.

Tu je vhodné pripomenúť to, že podľa pôvodného znenia návrhu novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice malo byť pozastavenie ukladania pokuty podmienené aj tým, že podnikateľ preukáže, že si záväzne objednal on-line registračnú pokladnicu u výrobcu, dovozcu alebo distribútora, ktorému bolo vydané rozhodnutie o certifikácii pokladničného programu a chráneného dátového úložiska. Vplyvom časovej tiesne a hrozby uloženia pokuty si preto podnikatelia záväzne objednávali on-line registračné pokladnice aj za vyššie ceny, či nie celkom kompatibilné s ich softvérovými riešeniami. Potom definitívne znenie novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice už spomínanú podmienku po schválení pozmeňujúceho návrhu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky v druhom čítaní neobsahovalo. To v konečnom dôsledku mohlo mnohým podnikateľom spôsobiť škody z unáhlených rozhodnutí, ktoré neprijímali dobrovoľne.

³³ Klub 500. Pripomienky k zákonu, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v systave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. *Slov-Lex – právny a informačný portál*. [online]. 2018. [cit. 7.12.2020]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2018/456/pripomienky/zobraz>.

³⁴ K 30. novembru 2019 vytváralo pokladničný doklad 154 717 pokladníc e-kasa klient, pričom pridelených kódov pokladnice e-kasa klient bolo 232 074. To predstavuje 66,67 % zo všetkých pokladníc e-kasa klient.

Graf 1: Údaje o pokladniciach e-kasa klient v súvislosti s prechodom na systém e-kasa

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa informácií Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky sprístupnených na základe zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.

2. Pomalá certifikácia pokladničných programov a chránených dátových úložísk

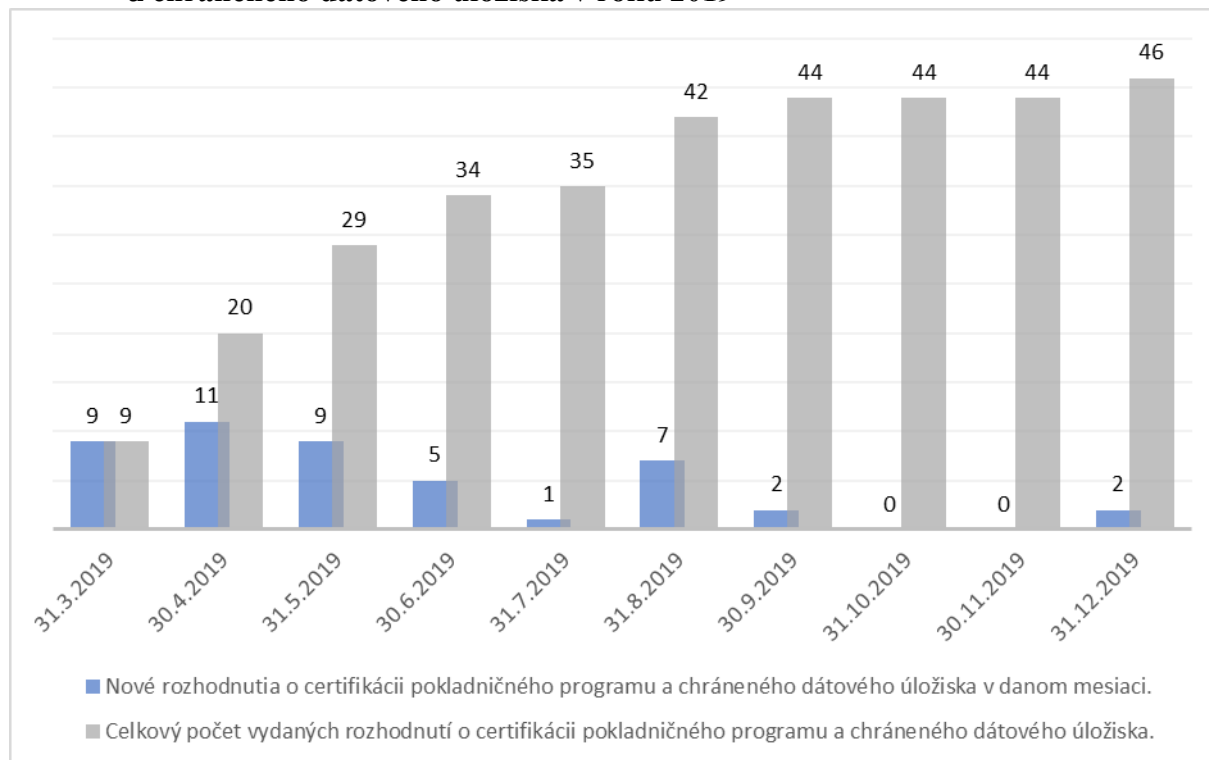
Vzhľadom na to, že prechod z elektronickej registračnej pokladnice na on-line registračnú pokladnicu si vyžadoval aj súčinnosť výrobcov registračných pokladníc, časovú tieseň v súvislosti so zavádzaním systému e-kasa pociťovali aj oni. Elektronické registračné pokladnice museli byť nahradené on-line registračnými pokladnicami, čo sa mohlo uskutočniť dvoma spôsobmi. Prvý spôsob bol úprava elektronickej registračnej pokladnice na on-line registračnú pokladnicu. Tento spôsob prechodu na on-line registračnú pokladnicu však nebolo možné aplikovať na všetky elektronické registračné pokladnice. Druhým a zároveň finančne náročnejším spôsobom prechodu na on-line registračnú pokladnicu bolo jednoducho vyradenie elektronickej registračnej pokladnice a zaobstaranie on-line registračnej pokladnice. V tejto súvislosti je vhodné zdôrazniť to, že vyradená elektronická registračná pokladnica napriek tomu, že z technického hľadiska bola úplne funkčná, už bola nepredajná, pretože nespĺňala požiadavky zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice.

Bez ohľadu na to, ktorým zo spôsobov prechodu na on-line registračnú pokladnicu podnikateľ uskutočnil, boli s ním v mnohých prípadoch spojené mnohé komplikácie. On-line registračná pokladnica musí používať pokladničný program a chránené dátové úložisko, na ktoré bolo vydané rozhodnutie o certifikácii pokladničného programu a chráneného dátového úložiska. Konanie o certifikácii pokladničného programu a chráneného dátového úložiska vykonáva Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky. Napríklad dva týždne pred 1. aprílom 2019, od ktorého podnikatelia používajúci na evidenciu tržieb elektronickú registračnú pokladnicu mohli a podnikatelia prvýkrát začínajúci používať na evidenciu tržieb pokladnicu museli (v prípade, ak sa nerozhodli používať virtuálnu registračnú pokladnicu)

používať on-line registračnú pokladnicu, boli v platnosti len 2 rozhodnutia o certifikácii pokladničného programu a chráneného dátového úložiska.

V nasledujúcom grafe sú uvedené údaje o počte vydaných rozhodnutí o certifikácii pokladničného programu a chráneného dátového úložiska v roku 2019, a to samostatne za každý kalendárny mesiac a kumulatívne od začiatku roka 2019.

Graf 2: Údaje o počte vydaných rozhodnutí o certifikácii pokladničného programu a chráneného dátového úložiska v roku 2019



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa: Finančná správa Slovenskej republiky. Zoznam platných rozhodnutí o certifikácii pokladničných programov a chránených dátových úložísk. *Finančná správa Slovenskej republiky*. [online]. 2020. [cit. 11.12.2020]. Dostupné na: https://www.financnasprava.sk/img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Podnikatelia/eKasa/2020/2020.12.08_dat_uloz.pd f.

3. Nedostupnosť on-line registračných pokladníc na trhu

Problém zdĺhavej certifikácie pokladničných programov a chránených dátových úložísk nebol jediným problémom s on-line registračnými pokladnicami pri zavádzaní systému e-kasa. Po tom, ako bolo síce vydaných viacero rozhodnutí o certifikácii pokladničného programu a chráneného dátového úložiska, vznikol problém s dostupnosťou on-line registračných pokladníc na trhu. Niektorí výrobcovia, dovozcovia alebo distribútori on-line registračných pokladníc jednoducho nestíhali zásobiť trh dostatočným počtom týchto zariadení a namiesto niekoľkodňových dodacích termínov v niektorých prípadoch od objednávky až po dodanie on-line registračnej pokladnice uplynulo niekoľko týždňov.

Na tento potenciálny problém už pri príprave novely č. 368/2018 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice vo forme zásadnej pripomienky v rámci pripomienkového konania upozornila obchodná spoločnosť ELCOM, spoločnosť s ručením obmedzeným, jeden z najväčších výrobcov registračných pokladníc na Slovensku: „V prípade nerušeného priebehu legislatívneho procesu existuje predpoklad schválenia zákona ku koncu kalendárneho roka 2018. Výrobcovia, či dovozcovia nebudú schopní takto náročný proces

*zabezpečiť v krátkom časovom horizonte. V nadväznosti na uvedené sa stávajú aj následné termíny zo strany podnikateľov nerealizovateľné.*³⁵

4. Nekompatibilita on-line registračných pokladníc s riešeniami tretích strán

Okrem vyššie uvedených problémov sa k prechodu z elektronických registračných pokladníc na on-line registračné pokladnice pridružili aj problémy s kompatibilitou niektorých on-line registračných pokladníc so softvéromi tretích strán, napríklad ekonomických softvérov. Veľkým problémom v praxi preto bola aj nekompatibilita tlačiarň slúžiacich na vytlačenie pokladničného dokladu a softvérových riešení tretích strán, ktoré tieto tlačiarne ovládajú.

5. Nedostatočné internetové pripojenie na niektorých predajných miestach

Najväčšou zmenou spojenou so zavedením systému e-kasa je odosielanie údajov o prijatých tržbách prostredníctvom internetového pripojenia Finančnému riaditeľstvu Slovenskej republiky v reálnom čase. Nie všetky predajné miesta však pred zavedením systému e-kasa mali zavedené internetové pripojenie a okrem toho na Slovensku existuje veľa predajných miest, na ktorých je nedostatočné alebo žiadne pokrytie internetovým signálom.

Títo podnikatelia sa nemôžu rozhodnúť pre používanie virtuálnej registračnej pokladnice, ale musia používať on-line registračnú pokladnicu. Napriek tomu, že týmto podnikateľom môže byť vydané rozhodnutie o povolení odkladu zo zasielania údajov z on-line registračnej pokladnice do systému e-kasa, musia sa najmenej každých 30 dní s touto pokladnicou pripojiť k internetovému signálu. Majú totižto povinnosť zaslať uloženú dátovú správu do systému e-kasa najneskôr do 30 dní od jej uloženia.³⁶

Všetky spomínané komplikácie vyústili k spomínanej novele č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice, ktorá do 31. decembra 2019 pozastavila ukladanie pokút za nepoužívanie on-line registračnej pokladnice podnikateľom, ktorí sa rozhodli používať na evidenciu tržieb tento druh pokladnice e-kasa klient. V dôvodovej správe k návrhu novely č. 188/2019 zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice sa uvádzalo aj: *„Vzhľadom na nedostatočné pokrytie trhu on-line registračnými pokladnicami je potrebné v záujme ochrany podnikateľských subjektov prijať príslušné opatrenie. Návrh zákona sa predkladá v skrátenom legislatívnom konaní z dôvodu, že nedostatok pokrytia trhu on-line registračnými pokladnicami môže spôsobiť protiprávny stav, keďže podnikatelia si nebudú môcť splniť povinnosti vyplývajúce zo zákona, nie ich vlastným pričinením.*³⁷

Skutočnosť, že situácia s on-line registračnými pokladnicami bola naozaj vážna a veľká časť podnikateľov nemohla od 1. júla 2019 používať na evidenciu tržieb on-line registračnú pokladnicu, dokazujú aj údaje Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky o počte on-line registračných pokladníc, ktoré k 30. júnu 2019 vytvárali pokladničné doklady v porovnaní

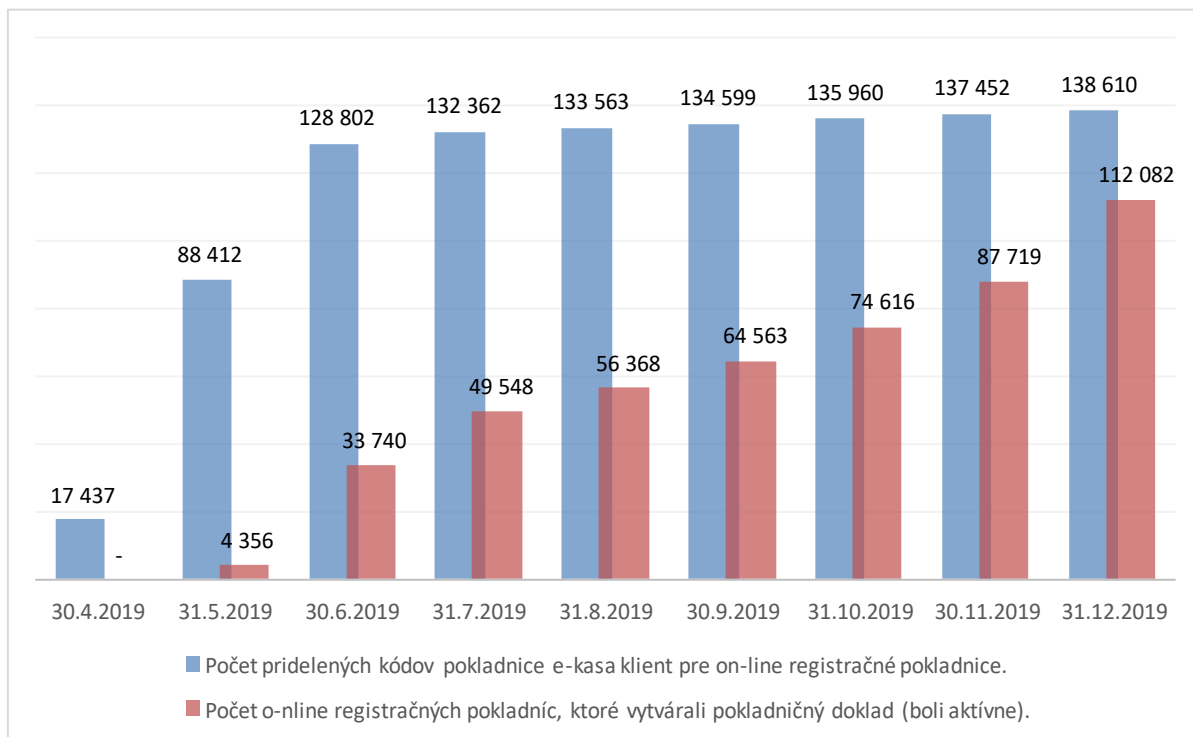
³⁵ ELCOM, s. r.o.. Pripomienky k zákonu, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. *Slov-Lex – právny a informačný portál*. [online]. 2018 [cit. 7.12.2020]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2018/456/pripomienky/zobraz>

³⁶ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 3a ods. 3.

³⁷ Vláda Slovenskej republiky. Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov. *Národná rada Slovenskej republiky*. [online]. 2019 [cit. 7.12.2020]. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=467909>.

s počtom pridelených kódov pokladnice e-kasa klient pre on-line registračné pokladnice. Pozvoľna rastúci podiel on-line registračných pokladníc vytvárajúcich pokladničný doklad na počte pridelených kódov pokladnice e-kasa klient pre on-line registračné pokladnice v priebehu roka 2019 zobrazuje nasledujúci graf.

Graf 3: Údaje o on-line registračných pokladniciach v súvislosti s prechodom na systém e-kasa



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa informácií Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky sprístupnených na základe zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.

1.3.5 Sankcie v súvislosti s prechodom na systém e-kasa

V súvislosti so systémom e-kasa je možné podnikateľovi uložiť mnoho pokút. Vo všeobecnosti je ale možné konštatovať, že zavedením systému e-kasa nedošlo k systémovému zavádzaniu nových druhov pokút, ktoré predtým neexistovali.

Niekoľko nových druhov pokút za nové druhy správnych deliktov, ktoré boli zavedené zmenami a doplneniami zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice v súvislosti so zavedením systému e-kasa, vyplýva skôr z odlišnej podstaty fungovania on-line registračných pokladníc v porovnaní s ich predchodcami – elektronickejšími registračnými pokladnicami. Takto vznikol napríklad nový správny delikt za to, ak podnikateľ, ktorému bolo vydané rozhodnutie o povolení odkladu zo zasielania údajov z on-line registračnej pokladnice do systému e-kasa, nezašle uloženú dátovú správu do systému e-kasa najneskôr do 30 dní od jej uloženia v on-line registračnej pokladnici.

V priamej súvislosti s implementáciou systému e-kasa môžu byť identifikované správne delikty, ktorých sa dopustí podnikateľ napríklad vtedy, ak nepoužije pokladnicu e-kasa klient na evidenciu tržby, na evidenciu tržby použije pokladnicu e-kasa klient nespĺňajúcu

požiadavky zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice alebo nesplní povinnosť zasielania údajov do systému e-kasa.³⁸ Za tieto správne delikty daňový úrad alebo colný úrad uloží podnikateľovi pokutu od 330 eur do 3 300 eur, pričom pri každom ďalšom zistení týchto správnych deliktov uloží podnikateľovi pokutu od 660 eur do 6 600 eur.³⁹

Tieto správne delikty sa považujú za osobitne závažné porušenie zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice. Daňový úrad alebo colný úrad pri ich prvom opakovanom dopustení môže a pri ich každom ďalšom opakovanom dopustení okrem uloženia pokuty musí podať návrh na zrušenie živnostenského oprávnenia k činnosti, pri ktorej došlo k porušeniu zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice.⁴⁰ Pri prvom opakovanom a pri každom ďalšom zistení, že podnikateľ nepoužil pokladnicu e-kasa klient na evidenciu tržby, na evidenciu tržby použil pokladnicu e-kasa klient nespĺňajúcu požiadavky zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice alebo nesplnil povinnosť zasielania údajov do systému e-kasa, daňový úrad alebo colný úrad spolu s uložením pokuty na mieste rozhodnutím uloží aj zákaz predávať tovar alebo poskytovať službu na predajnom mieste najviac na 72 hodín.⁴¹ Daňový úrad alebo colný úrad označí takéto predajné miesto oznámením, v ktorom uvedie, že na tomto predajnom mieste je zákaz predaja tovaru alebo poskytovania služby, na ktoré sa vzťahuje povinnosť používať pokladnicu e-kasa klient.⁴²

³⁸ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 16a písm. a) a c).

³⁹ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 16b ods. 1 písm. a) a § 16b ods. 2 písm. a).

⁴⁰ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 16b ods. 6.

⁴¹ Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 16b ods. 7.

⁴² Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice, § 16b ods. 9.

2. Analýza dopadov vybraných opatrení na MSP

V Slovenskej republike platí jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov, ktorá bola schválená uznesením vlády SR č. 24 zo 14. januára 2015 v znení uznesenia vlády SR uznesenia vlády SR č. 513 zo 16. septembra 2015 a uznesenia vlády SR č. 76 z 24. februára 2016. Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov (ďalej len „jednotná metodika“) stanovuje postup ministerstiev, ostatných orgánov verejnej moci a združenia právnických osôb s účasťou Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky, ktorého záujmom a poslaním je podpora a rozvoj malého a stredného podnikania v Slovenskej republike **pri posudzovaní vplyvov materiálu** na rozpočet verejnej správy, **na podnikateľské prostredie**, sociálnych vplyvov, vplyvov na životné prostredie, vplyvov na informatizáciu spoločnosti a vplyvov na služby verejnej správy pre občana, ktorý bude predložený do medzirezortného pripomienkového konania a na rokovanie vlády Slovenskej republiky. Analýza vplyvov sa vypracuje vždy pre príslušnú oblasť v prípade, ak bol v doložke vyznačený pozitívny alebo negatívny vplyv, resp. pozitívny a negatívny vplyv.

Osobitnou súčasťou analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie je **test vplyvov na malé a stredné podniky** (ďalej len „test MSP“). O potrebe vykonania testu MSP z dôvodu predpokladu existencie vplyvov na malé a stredné podniky rozhodne Ministerstvo hospodárstva SR na základe odporúčaní Slovak Business Agency. Test MSP vykoná Slovak Business Agency v spolupráci s predkladateľom. V rámci testu MSP preskúma špecifické vplyvy predkladaného návrhu na mikro, malé a stredné podniky. Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie a súčasne podrobnosti metodiky pre vykonávanie testu MSP sú uvedené v prílohe č. 3 jednotnej metodiky.

Jednotná metodika v záverečnej časti upravuje zásady a odporúčania v nasledovných šiestich bodoch:

1. konzultácie,
2. princíp proporcionality,
3. zjednodušené režimy pre malé a stredné podniky,
4. princíp jednu prijať, jednu zrušiť (One in, one out),
5. gold – plating,
6. implementácia a vynucovanie.

Na tomto mieste je vhodné poukázať predovšetkým na tretiu zásadu, ktorá hovorí o tom, že „v rámci vypracovávaní materiálov obsahujúcich nové povinnosti pre podnikateľské subjekty je vhodné zvážiť zavedenie zjednodušených režimov pre malé a stredné podniky a najmä mikropodniky v súlade s iniciatívou „Small Business Act“ pre Európu (iniciatíva Európskej únie na podporu malých a stredných podnikov) a zásadou „najskôr myslieť v malom“, nakoľko práve tieto subjekty bývajú najviac administratívne a finančne zaťažované vznikom nových alebo rozšírením existujúcich povinností. Zjednodušené režimy môžu byť vo forme výnimiek z povinností, prechodných období, znížených sadzieb, zjednodušených formulárov a podobne.“⁴³

⁴³ Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov.

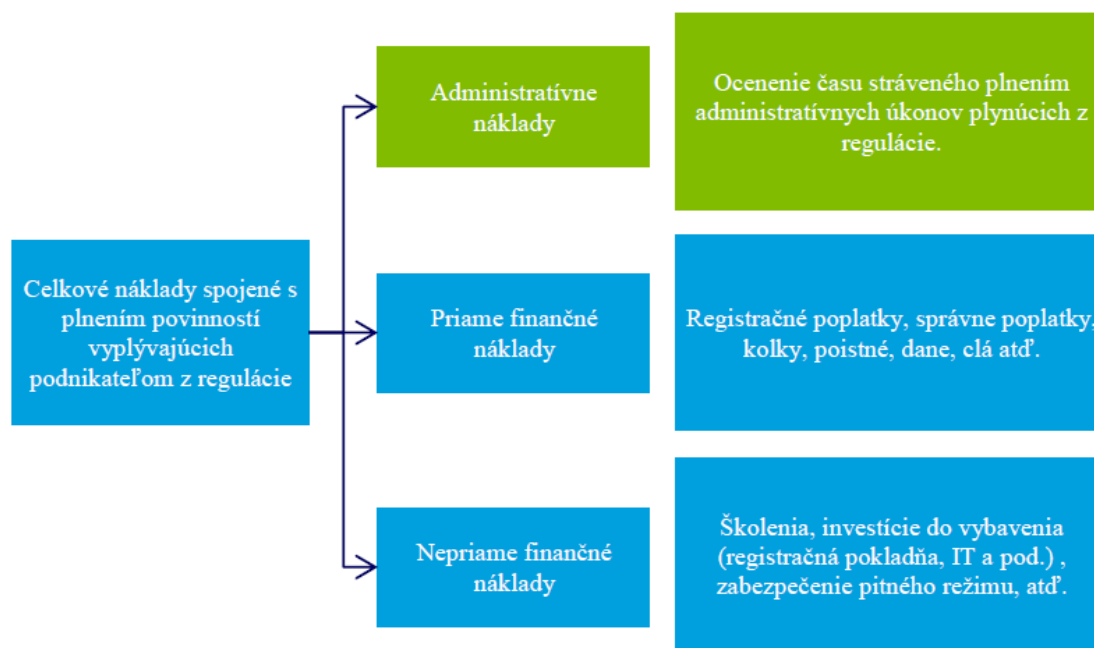
Úpravy v zásadách, príp. poukázanie na ich nedodržiavanie budú predmetom záverečnej časti analýzy s uvedením odporúčaní pri vyčísl'ovaní vplyvov na podnikateľské prostredie s ohľadom na MSP.

V tejto kapitole sa zameriame na analýzu dopadov vybraných opatrení na MSP, a to jednak uvedením, ako k analýze vplyvov na podnikateľské prostredie pristúpil zákonodarca, ale aj s následným porovnaním so skutočnými nákladmi, ktoré museli MSP vynaložiť na prijatie konkrétnej zmeny a identifikáciu rozdielov (pôjde o analýzu ex-post). Akcent bude kladený na náklady regulácie, ktoré sú spojené s prijatím novej právnej úpravy. S ohľadom na charakter povinností vyplývajúcich z regulácie sú náklady spojené s ich plnením do rozdelené do troch kategórií⁴⁴:

- **Priame finančné náklady** – sú odvodené z konkrétnej priamej povinnosti previesť určitú sumu peňazí štátu alebo príslušnému orgánu verejnej správy (napr. poplatok za vystavenie stavebného povolenia, správne poplatky, registračný poplatok, poistné, dane, clá a iné).
- **Nepriame finančné náklady** – sú náklady, ktoré musí podnikateľ vynaložiť pre účely zabezpečenia súladu výrobku, služieb, interných procesov, vybavenia prevádzky s požiadavkami regulácie (napr. náklady spojené so zabezpečením ochranných pracovných odevov, náklady na zabezpečenie pitného režimu, náklady na vybavenie prevádzky elektronickou registračnou pokladnicou, náklady na získanie potrebných vedomostí nevyhnutných pre získanie osvedčenia a iné) a náklady spojené so zamestnávaním.
- **Administratívne náklady** – náklady spojené s administratívnymi úkonmi pri plnení informačnej povinnosti, ktoré musí podnikateľ vykonať na zabezpečenie súladu s reguláciou. Ide o nákladové vyjadrenie času, ktorý strávi podnikateľ realizáciou konkrétnych činností vyžadovaných reguláciou (napr. vypracovanie dokumentu, vedenie evidencie a archivácia, oznamovanie skutočností, predloženie dokladov, spracovanie žiadosti a iné).

⁴⁴ Tamtiež.

Graf 4: Členenie nákladov regulácie



Zdroj: Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov, príloha č. 3

Vyčíslenie nákladov jednej povinnosti je založené na postupnosti štyroch krokov, ktoré musí predkladateľ v rámci kalkulácie vykonať:

1. stanovenie časovej náročnosti plnenia povinností,
2. určenie výšky súvisiacich priamych a nepriamych finančných nákladov na splnenie povinnosti jedným podnikom, resp. na jedno plnenie,
3. určenie počtu dotknutých podnikateľov – populácie, resp. počtu plnení,
4. stanovenie frekvencie plnenia povinnosti (s využitím koeficientov uvedených v prílohe č. 3 jednotnej metodiky).

Samostatne je upravená metodika pre vykonávanie testu vplyvov na MSP, ktorá pozostáva zo štyroch fáz a ktorá sa vykonáva po predložení materiálu do predbežného pripomienkového konania:

1. konzultácia so zástupcami MSP,
2. predbežné posúdenie pravdepodobne ovplyvnených podnikateľských subjektov,
3. meranie vplyvu regulácie na MSP,
4. posúdenie alternatívnych možností a zmierňujúcich opatrení pre MSP.

V prípade nami analyzovaných zmien bol vykonaný test MSP iba v prípade GDPR, ostatné vplyvy boli uvedené súhrnne na všetky kategórie podnikov.

Nasledujúce podkapitoly budú venované analýze vplyvov vybraných zmien v podnikateľskom prostredí, uvedené v dôvodových správach k návrhom príslušných zákonov, spolu s komentárom autorov k uvedeným záverom, ako aj vyčísleniu skutočných nákladov, ktoré podnikateľom po zavedení zmien vznikli (ex-post analýza nákladov regulácie).

2.1. Analýza vplyvov GDPR a zákona č. 18/2018 v porovnaní so skutočnými nákladmi na strane MSP

Vzhľadom na to, že analýza vplyvov regulácie na MSP je špecifická pre legislatívny proces na Slovensku, pričom práve spôsob, ako k takejto analýze pristupuje slovenský zákonodarca, je z hľadiska obsahu a účelu tejto práce zásadný, v nasledujúcej podkapitole bude bližšie rozobraná analýza vplyvov, ktorá bola spracovaná pri príležitosti prijímania zákona č. 18/2018, teda analýza vplyvov s dôrazom na podnikateľské prostredie na Slovensku.

2.1.1. Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie uskutočnená predkladateľom zákona

Analýza vplyvov vo svojom texte uvádza, že zákon č. 18/2018 sa dotkne prakticky celého podnikateľského prostredia, čo predstavuje asi 530 000 podnikateľských subjektov na Slovensku.

Pokiaľ ide o konkrétny odhad priamych, nepriamych a administratívnych nákladov, analýza vplyvov uvádza nasledovné závery:

1. Priame náklady vyvolané zákonom č. 18/2018

Analýza vplyvov uvádza, že „návrh zákona predpokladá zníženie priamych finančných nákladov súvisiacich so zrušením regulačnej povinnosti vo vybraných prípadoch s ohľadom na spracovateľskú operáciu a podmienky spracúvania; konkrétne sa zrušuje správnym poplatkom spoplatnená žiadosť o osobitnú registráciu informačného systému osobných údajov (správny poplatok vo výške 50,- eur za každý informačný systém osobných údajov); tiež sa ruší povinnosť zasielať úradu oznámenie o informačnom systéme osobných údajov, kde správny poplatok zavedený nebol, ale zaslanie oznámenia poštovou prepravou tiež vyžadovalo náklady. Ročná úspora je predpokladaná vo výške 11 850,- eur.“

Pokiaľ by za priame náklady bolo možné označiť len hodnotu správnych poplatkov, možno súhlasiť, že zákon č. 18/2018 predstavuje skutočne zníženie priamej finančnej záťaže, nakoľko Úrad na ochranu osobných údajov viac neregistruje informačné systémy a ich zmeny, ani nezabezpečuje testovanie zodpovedných osôb, t. j. nevyberá v tejto súvislosti tie správne poplatky, ktoré vyplývali ešte z aplikácie zákona č. 122/2013.

Kvantifikáciu priamych nákladov, resp. úspor pre MSP, preto možno označiť za dostačujúcu.

2. Nepriame náklady vyvolané zákonom č. 18/2018

Analýza vplyvov uvádza, že „návrh zákona môže mať vplyv na zvýšenie nákladov, a to v závislosti od podmienok spracúvania u konkrétného prevádzkovateľa alebo sprostredkovateľa. Náklady môžu vzniknúť najmä u prevádzkovateľov a sprostredkovateľov, ktorí spracúvajú osobné údaje vo veľkom rozsahu a môžu súvisieť s úpravou formulárov s informáciami o právach dotknutej osoby, s poskytovaním kópií osobných údajov, ktoré sa spracúvajú a so zaistením bezpečnosti osobných údajov. Konkrétnu výšku nákladov vzhľadom na rôznorodosť spracovateľských operácií a veľkosť jednotlivých prevádzkovateľov, ktorá je nie vždy úmerná zvýšeniu nákladov nie je možné určiť.“

Zrušujú sa niektoré právne základy spracúvania osobných údajov, ako právny základ pre spracúvanie osobných údajov, ktoré boli zverejnené... Konkrétnu výšku nákladov vzhľadom na rôznorodosť spracovateľských operácií a možnosť prevádzkovateľov nájsť iný

právný základ pre spracúvanie osobných údajov, prípadne od spracúvania upustiť nie je možné pre rôzne scenáre vyššie uvedeného postupu konkrétne vyčíslit'.

Pre navrhovanou právnou úpravou určené typy spracovateľských operácií a pre určité typy prevádzkovateľov (orgány verejnej moci) vzniká povinnosť niektorým prevádzkovateľom a sprostredkovateľom (prevažne však tou zmenou bude zasiahnutá verejná správa, t. j. orgány verejnej moci) určiť si obligatórne zodpovednú osobu. ... na základe výberu prevádzkovateľa či dá prednosť internému zamestnancovi pred externou zodpovednou osobou je možné predpokladať kolísanie výdavkov spojených s poverením zodpovednej osoby. Ak prevádzkovateľ alebo sprostredkovateľ zodpovednú osobu má poverenú na základe terajšej právnej úpravy predpoklad úspory alebo prudkého nevyvyšovania nákladov je pravdepodobnejší.“

V tejto súvislosti možno uviesť, že zákonodarca síce správne odhadol, že zavedenie zákona č. 18/2018 povedie napríklad k úprave formulárov či k ustanovovaniu zodpovedných osôb, no ide o náklady administratívneho charakteru, ktorými by sa mal viac zaoberať v časti analýzy venovanej administratívnym nákladom.

Nepriamymi nákladmi sa rozumejú náklady na nákup tovarov a služieb, ktorých obstaranie si zavedenie zákona č. 18/2018 vyžiadalo, napríklad náklady na poradenské služby v súvislosti so správnym nastavením procesov a dokumentácie spojenej so spracovaním osobných údajov v tých prípadoch, kedy sa podnikateľ rozhodol pre využitie takýchto služieb namiesto svojpomocnej úpravy danej problematiky.

Vzhľadom na to, že služby súvisiace so spracovaním osobných údajov či služby zodpovednej osoby boli na slovenskom trhu poskytované už pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 18/2018, zákonodarca mal možnosť využiť v rámci analýzy vplyvov nepriamych dopadov prieskum trhu, ktorým by cenu takýchto služieb, a teda aj predpokladanú výšku nepriamych nákladov pripadajúcich na priemerného podnikateľa, určil.

3. Administratívne náklady vyvolané zákonom č. 18/2018

Analýza vplyvov uvádza: „predpokladáme, že sa vyskytne skôr jednorazovo pri zosúladovaní sa subjektov s novým zákonom o ochrane osobných údajov. Na výšku administratívneho nákladu spojenú s vyššie uvedenými povinnosťami môže mať vplyv aj forma, akou si prevádzkovateľ uvedené povinnosti splní, nakoľko navrhovaná právna úprava nie vždy striktné ustanovuje formu, ale jej voľbu ponecháva na konkrétnom prevádzkovateľovi, je na ňom ako si „nastaví“ interne procesy v rámci seba tak, aby bol v súlade s navrhovanou právnou úpravou (zavedenie formou elektronických aplikácií a pod.). Vyčíslenie nákladov na jednotlivý subjekt nie je presne možné vzhľadom na ich rozdielnosť a na rozdielnosť finálneho prevedenia vyššie popísaných opatrení...“

Zrušuje sa povinnosť osobitnej registrácie informačných systémov na úrade ... (bez ďalších záverov vo vzťahu k administratívnym nákladom)...

Zrušuje sa povinnosť vypracovania bezpečnostného projektu, a táto je nahradená povinnosťou posudzovania vplyvu na ochranu osobných údajov a predchádzajúcimi konzultáciami s úradom... predpokladáme skôr pokles povinnosti posúdenia vplyvu prípadne povinnosti následnej predchádzajúcej konzultácie s úradom, čo by sa malo priamo odraziť na znížení, resp. nenavýšení nákladov.

Stanovuje sa prevádzkovateľovi nová povinnosť vyplývajúca zo snahy o zabezpečenie materiálnej ochrany osobných údajov oznamovať porušenie ochrany osobných údajov úradu... V súvislosti s oznámeniami porušenia ochrany osobných údajov vzniká

prevádzkovateľovi nová povinnosť dokumentovať prípady porušenia ochrany osobných údajov ... (bez ďalších záverov vo vzťahu k administratívnym nákladom)

Upravujú sa podmienky prenosu osobných údajov do tretích krajín a zavádza sa povinnosť zosúladiť postupy s primeranými zárukami... Tento administratívny náklad vznikne iba tým prevádzkovateľom, ktorí prenášajú osobné údaje do tretích krajín; celkový počet dotknutých subjektov preto nie je možné definovať.

Zrušuje sa evidenčná povinnosť, ktorá sa nahrádza povinnosťou viesť záznamy o spracovateľských činnostiach ... (bez ďalších záverov vo vzťahu k administratívnym nákladom)

Zrušuje sa povinnosť oznamovania informačných systémov, ktoré boli v zákonom stanovených prípadoch prevádzkovateľa povinní oznamovať pred začatím spracúvania úradu ... (bez ďalších záverov vo vzťahu k administratívnym nákladom).

V súvislosti s analýzou administratívnych dopadov je možné uzavrieť, že zákonodarca sa v analýze nezaoberal všetkými povinnosťami, ktoré sa zákonom č. 18/2018 zavádzajú či menia, pričom pri tých, ktoré vo svojej analýze zvolil, sa vo väčšine prípadov k administratívnym nákladom ani nevyjadruje.

Pokiaľ by zákonodarca vychádzal z toho, aké sú povinnosti priemerného podnikateľa v zmysle zákona č. 122/2013 a komparáciou s navrhovanou novou úpravou by identifikoval tie, ktoré sa zavádzajú nad rámec existujúcich povinností alebo tie, ktoré existujúce povinnosti nejakým spôsobom menia, bolo by možné určiť množinu povinností, ktoré sa prostredia MSP určite dotknú, a súčasne s tým by bolo možné jednotlivé dopady presnejšie kvantifikovať.

Celkovo zákonodarca zhrnul vplyvy zákona č. 18/2018 na MSP takto:

Tabuľka 8: Súhrnná tabuľka nákladov regulácie – zmeny týkajúce sa GDPR

	Náklady na 1 podnikateľa	Náklady na celé podnikateľské prostredie
Priame finančné náklady	0	0
Nepriame finančné náklady	0	0
Administratívne náklady	0	0
Celkové náklady regulácie	V závislosti na rôznych podmienkach spracúvania osobných údajov jednotlivým podnikateľským subjektom nie je možné vyčíslit'.	Predbežné vyčíslenie sa pohybuje na hodnote necelých 48 mil. eur pri dostupných údajoch o potenciálnych dotknutých subjektoch.

Zdroj: Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie k návrhu príslušného zákona

V analýze vplyvov je vo vzťahu k MSP uvedené vyčíslenie nákladov nasledovne: Na základe výsledkov výpočtov vychádzajúcich z konzultácií a podkladov, ktoré poskytlo úradu Centrum lepšej regulácie predbežné vyčíslenie administratívnych nákladov pokiaľ ide o MSP, tie by mali byť približne na úrovni niečo viac ako 42 mil. eur.

2.1.2. Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie ex-post (skutočné náklady regulácie)

Vyčíslenie nákladov regulácie predkladateľom zákona vychádzalo z jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov a zvolený postup plne korešponduje s krokmi kalkulácie v nej uvedenej:

- Stanovenie časovej náročnosti plnenia povinností – vybraným povinnostiam, ktoré podnikateľom v súvislosti so zavedením GDPR vznikli, boli priradené štandardné časové náročnosti v súlade s jednotnou metodikou, ako uvádza nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 9: Tabuľka štandardných časových náročností typických informačných povinností podľa veľkosti podniku (v minútach)

Typické informačné povinnosti	Mikropodniky	Malé a stredné podniky	Veľké podniky	Vážený priemer použitý pre kalkulačku
Archivácia	45	90	180	60 min.
Evidencia, vedenie dokumentácie	240	480	720	300 min.
Inventarizácia	360	720	1 200	460 min.
Ohlásenie, oznámenie, poskytnutie informácie	60	60	60	60 min.
Overenie súladu	120	480	960	220 min.
Poskytnutie súčinnosti	100	100	100	100 min.
Predloženie dokladu/ dokumentu elektronicky	30	30	30	30 min.
Predloženie dokladu/ dokumentu papierovo	50	50	50	50 min.
Vypracovanie dokumentu/ správy	480	960	2 400	650 min.
Žiadosť/ návrh	180	240	480	200 min.

Zdroj: Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov, príloha č. 3

- Ďalší krok predstavovalo určenie výšky súvisiacich priamych a nepriamych finančných nákladov na splnenie povinnosti jedným podnikom, resp. na jedno plnenie – pričom pri GDPR nebolo kalkulované so žiadnymi priamymi či nepriamymi finančnými nákladmi, všetky náklady boli považované za administratívne.
- Predkladateľ následne určil počet dotknutých podnikateľov, ktorú uviedol ako 530 000 podnikateľských subjektov na Slovensku.
- Posledným vykonaným krokom bolo stanovenie frekvencie plnenia povinnosti s využitím koeficientov uvedených v jednotnej metodike, uvedených nižšie, pričom pri väčšine povinností predkladateľ uvažoval s koeficientom 0,1, ktorý prislúcha nepravidelnej, resp. jednorazovej povinnosti.

Tabuľka 10: Tabuľka koeficientov frekvencie

Frekvencia plnenia povinnosti	Koeficient frekvencie
1 – krát ročne	1
2 – krát ročne (polročne)	2
3 – krát ročne	3
4 – krát ročne (štvrt'ročne)	4
Mesačne	12
Každé 2 roky	0,50
Každé 3 roky	0,33
Každé 4 roky	0,25
Každých 5 rokov	0,20
Nepravidelne/jednorazovo	0,10

Zdroj: Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov, príloha č. 3

Administratívne náklady na 1 podnikateľa boli vypočítané na základe vzorca podľa jednotnej metodiky: **čas x tarifa x frekvencia**. Ako tarifa bola použitá priemerná hrubá mesačná mzda v národnom hospodárstve za rok 2015. Náklady na celé podnikateľské prostredie sú vyčíslené podľa vzorca: **čas x tarifa x počet dotknutých subjektov x frekvencia**.

Samotný proces vyčísl'ovania nákladov regulácie bol vykonaný v súlade s jednotnou metodikou, dá sa mu však vytknúť **viacero nedostatkov, pričom niektoré bolo možné predpokladať už v čase prípravy materiálu**, niektoré bolo možné zistiť až ex-post (a o tieto informácie rozširujeme argumentáciu):

1. Počet dotknutých subjektov bol odhadnutý na cca 530 000 podnikateľov. Podľa analytického a štatistického výstupu Slovak business agency s názvom Malé a stredné podnikanie v číslach v roku 2017⁴⁵ bolo k 31. 12. 2017 aktívnych 567 793 podnikateľských subjektov, z toho ako MSP sú uvedené v počte 567 131. Spravidla každý podnikateľský subjekt sa musel problematikou GDPR zaoberať, a to najmä v oblasti auditu spracovania osobných údajov, t. j. aké osobné údaje subjekt spracúva a v nadväznosti na to, aké zmeny je potrebné pri spracovaní týchto údajov implementovať, resp. z tohto auditu vyplynuli všetky ďalšie povinnosti v súvislosti s GDPR. Predpokladáme teda, že počet subjektov, ktoré by mali byť zahrnuté v analýze vplyvov, by mali byť **minimálne na úrovni súčtu podnikov a živnostníkov**, t. j. 543 414, z toho MSP 542 752. Počet dotknutých podnikateľov sa dá považovať za podhodnotený.

Tabuľka 11: Aktívne podnikateľské subjekty podľa právnej formy a veľkostnej kategórie k 31.12.2017

Veľkostné kategórie / právne formy	Podniky	Živnostníci	Slobodné povolania	SHR	Spolu	
					Abs.	Podiel v %
Mikropodniky (0 – 9)	203 092	322 580	19 098	5 246	550 016	96,9
Malé podniky (10 – 49)	12 813	1 312	25	9	14 159	2,5
Stredné podniky (50 – 249)	2 900	55	1	0	2 956	0,5
Veľké podniky (250 a viac)	661	1	0	0	662	0,1
Spolu MSP (0 – 249)	218 805	323 947	19 124	5 255	567 131	99,9
Spolu podnikateľské subjekty	219 466	323 948	19 124	5 255	567 793	100,0

Zdroj: Slovak Business Agency. Malé a stredné podnikanie v číslach v roku 2017. *Slovak Business Agency*. [online]. 2018. [cit. 10.11.2020]. Dostupné na: http://www.sbagency.sk/sites/default/files/msp_v_cislach_v_roku_2017_infograf_sep2018.pdf.

2. Analýza vplyvov k predmetnému zákonu neuvažovala so žiadnymi nepriamymi finančnými nákladmi, všetky náklady boli uvádzané ako administratívne. Avšak náklady na poradenské služby v súvislosti so správnym nastavením procesov a dokumentácie spojené so spracovaním osobných údajov v tých prípadoch, kedy sa podnikateľ rozhodol pre využitie takýchto služieb namiesto svojpomocnej úpravy danej problematiky, by sa mali považovať práve za **nepriame finančné náklady**.

⁴⁵ Slovak Business Agency. Malé a stredné podnikanie v číslach v roku 2017. *Slovak Business Agency*. [online]. 2018. [cit. 10.11.2020]. Dostupné na: http://www.sbagency.sk/sites/default/files/msp_v_cislach_v_roku_2017_infograf_sep2018.pdf.

Zároveň, v prípade tak komplikovanej problematiky, akou je GDPR, je priam nevyhnutné zainteresovať kvalifikovanú osobu, ktorá správne vyhodnotí povinnosti a možné riziká, ktoré podnikateľskému subjektu s novou úpravou vznikajú či hrozia. V mikropodnikoch a v malých podnikoch spravidla nie je k dispozícii interný zamestnanec s dostatočnými znalosťami, ktorý by vedel vypracovať potrebné dokumenty a zároveň zabezpečiť aplikáciu všetkých povinností vyplývajúcich z GDPR do firemných procesov. Obvykle je tak potrebné zabezpečiť si služby právnikov, resp. advokátov, ktorých sadzba sa pohybuje priemerne na úrovni 70 eur/hod. bez DPH. V prípade služby zodpovednej osoby a súvisiacich služieb ide o mesačný paušál pohybujúci sa v stovkách eur mesačne (napr. v stredne veľkej personálnej agentúre ide o paušálnu sumu 300 eur/mes. bez DPH). Vzhľadom na to, že služby súvisiace so spracovaním osobných údajov či služby zodpovednej osoby boli na slovenskom trhu poskytované už pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 18/2018, zákonodarcu mal možnosť využiť v rámci analýzy vplyvov nepriamych dopadov prieskum trhu, ktorým by cenu takýchto služieb, a teda aj predpokladanú výšku nepriamych nákladov pripadajúcich na priemerného podnikateľa, určil.

3. Mnohé firmy sa rozhodli implementovať GDPR prostredníctvom cenovo dostupných vzorov dokumentácií (spravidla do 200 eur bez DPH), ktoré začali ponúkať rozličné poradenské firmy, ale aj rôzni iní GDPR „odborníci“. Tieto vzorové dokumentácie však so sebou prinášajú podnikateľom mnohé riziká. Potvrďuje to aj právna expertka Lucia Semančínová z advokátskej kancelárie SEMANČÍN & PARTNERS uvádza: *Vo všeobecnosti vzory dokumentov nie sú ideálnym riešením. Ak organizácia nemá dostatočné znalosti v oblasti ochrany osobných údajov, nebude vedieť vzory prispôbiť konkrétnym podmienkam organizácie a zároveň rozsah zakúpenej dokumentácie nemusí byť pre dané podmienky postačujúci. Ak organizácia nevie, ktoré dokumenty musí vypracovať, nevie ani posúdiť, či vzory, ktoré si kúpila, sú dostatočné a či obsahujú všetky potrebné dokumenty. Podľa nášho názoru zo vzorov je náročné, ak nie nemožné, správne vypracovať testy proporcionality, analýzu rizík či nebodaj posúdenie vplyvu. Vzory dokumentov môžu posúziť pre niekoho, kto sa v ochrane osobných údajov vyzná a potrebuje len pomôcť s textáciou niektorých dokumentov, ktoré si ale vie prispôbiť na konkrétne podmienky. De facto by mali takéto vzory slúžiť len ako obsahové vodítko.*⁴⁶ Hoci mnohé firmy sa s GDPR vysporiadali práve spôsobom zakúpenia dokumentácie bez ďalšieho prispôbovania na podmienky konkrétnej firmy, tento náklad je možné považovať za nedostatočný. Pri prípadnej kontrole zo strany Úradu na ochranu osobných údajov by takáto firma pravdepodobne mohla dostať pokutu za nesprávnu aplikáciu ustanovení týkajúcich sa GDPR.
4. Okrem nákladov na právne poradenstvo boli významnou súčasťou nákladov mnohých firiem aj na **náklady na programátorské služby** týkajúce sa nastavenia systémov, predovšetkým e-shopov či iných používaných on-line nástrojov. Tieto neboli v analýze vplyvov nijako zohľadnené.
5. Pri výpočte **administratívnych nákladov** bola ako tarifa použitá priemerná hrubá mesačná mzda v národnom hospodárstve za rok 2015. O spôsobe a vypovedacej hodnote štatistického údajja priemernej mzdy by taktiež bolo možné diskutovať, avšak

⁴⁶ MAŤKOVÁ, Jana. Sú vzory dokumentácie GDPR tá správna voľba? *Podnikajte.sk*. ISSN 1338-2187 [online]. 2019. [cit. 22.10.2020]. Dostupné na: <https://www.podnikajte.sk/zakonne-povinnosti-podnikatela/vzory-dokumentacie-gdpr>

v tomto bode sa zameriame na to, že v čase prípravy analýzy vplyvov už bol k dispozícii údaj za rok 2016, ktorý by sa viac približoval skutočnej mzde za rok 2018, resp. sa domnievame, že údaj z roku 2015 či 2016 by bolo potrebné upraviť koeficientom, na prognózované číslo pre rok 2018⁴⁷, kedy ku zmene GDPR došlo, aby mzda vo výpočte analýzy vplyvov vo väčšej miere zodpovedala mzde, ktorá bude v danom roku platná. Prognózy sú vykonávané Inštitútom finančnej politiky na päť rokov dopredu. Zároveň je otázne, či priemerná mzda v hospodárstve je vhodná pri výpočte nákladov v tak špecifickej oblasti, akou je GDPR. Nie je totiž možné, aby práce týkajúce sa zosúladovania a implementácie pravidiel GDPR vykonávala osoba z administratívy, ktorej mzda by mohla oscilovať na úrovni priemernej mzdy. Určitú časť pravdepodobne môže vyriešiť expert na mzdovú problematiku, avšak gro činností je potrebné zastrešiť osobou s právnym vzdelaním, ktorej mzda sa pohybuje rádovo vyššie ako mzda bežného administratívneho pracovníka. Ako problematické sa javí aj to, prečo sú náklady (podľa jednotnej metodiky) počítané len z hrubej mzdy zamestnanca a nie z ceny práce, t. j. z hrubej mzdy navýšenej o povinné odvody zamestnávateľa za zamestnanca, ktoré zvyšujú náklady zamestnávateľa. Podľa údajov zo Štatistického úradu SR zverejnených v publikácii Úplné náklady práce v SR v roku 2018 bola cena práce jednej hodiny pre sekciu SK NACE „M – Odborné, vedecké a technické činnosti“, divíziu „69 Právne a účtovnícke činnosti“ vo výške 12,90 eura na hodinu. Pre porovnanie, v sekcii „N – Administratívne a podporné služby“, divízii „82 Administratívne, pomocné kancelárske a iné obchodné pomocné činnosti“ išlo v roku 2018 o celkové hodinové náklady vo výške 10,36 eura. V mesačnom vyjadrení je podľa štatistických údajov pri zamestnancovi – právnikovi cena práce vo výške 1 912 eur, pri prepočte na hrubú mzdu by išlo približne o 1 414 eur (pričom analýza vplyvov počítala s hrubou mzdou na úrovni 883 eur), čo je **značne podhodnotené**.

Ak by sme v analýze vplyvov na podnikateľské prostredie (prostredníctvom kalkulačky, ktorá bola na výpočet použitá) **zmenili len tarifu, teda hrubú mzdu z 883 eur na 1 414 eur** (pri zachovaní počtu dotknutých subjektov 531 672, hoci relevantnejší údaj by bol 543 414, čo predstavuje podnikateľov vrátane živnostníkov k 31.12.2017), výsledné náklady regulácie by sa zvýšili z odhadovaných v analýze vplyvov 48 mil. eur na 76,8 mil. eur, čo je markantný rozdiel.

6. Povinnosti, ktoré boli do analýzy vplyvov zahrnuté a ktorým boli priradené jednotlivé časové náročnosti, možno považovať za správne zvolené. Prístup zákonodarcu rozoberal jednotlivo rozličné povinnosti vznikajúce s prijatím úpravy GDPR a pri väčšine sa predpokladalo, že sa bude týkať všetkých podnikateľov. V praxi je však bežné, že nie každá povinnosť sa týkala každého jedného podnikateľa, ale rozsah závisí a závisel od jeho aktivít a rozsahu spracúvania osobných údajov. Jednému podnikateľovi tak mohol vzniknúť iný objem povinností s inou časovou náročnosťou. Z praktických skúseností odborníkov, ako aj z uskutočnených prieskumov v tejto časti uvedieme iný – všeobecnejší prístup k výpočtu skutočných nákladov. Rámcovo zadefinujeme povinnosti, ktoré vznikli každému podnikateľovi, ale ich rozsah, spracovanie dokumentácie odhadneme na príklade určitého modelového podniku. Dôležitou povinnosťou, ktorá nebola v analýze vplyvov k návrhu zákona zahrnutá a od ktorej by sa nemalo abstrahovať, je **komunikácia**

⁴⁷ Prípadne pre rok 2017, nakoľko najmä väčšie firmy sa problematikou GDPR zaoberali už počas roka 2017. V prípade MSP by sme skôr odporúčali mzdu za rok 2018, keďže prípravu väčšina stihla v priebehu januára až mája 2018.

s obchodnými partnermi. Dôsledkom GDPR totiž nie je len povinnosť spracovať napríklad zmluvu podľa nových pravidiel, ale vyplýva z nej aj komunikácia ohľadne tejto novej zmluvy (štandardne pripomienkovanie, konzultácie ohľadne nových ustanovení a ich praktická aplikácia, častokrát opäť s využitím externého právnik), čo je z hľadiska stráveného času nezanedbateľná položka.

Modelový príklad: Mikropodnik do 5 zamestnancov, s kamennou predajňou, s vlastným internetovým obchodom, s menšou sieťou obchodných partnerov a s menším rozsahom procesov, pri ktorých sa spracúvajú osobné údaje

Zákonná povinnosť / Dôsledok zavedenia regulácie	Časová náročnosť pri zaistení splnenia povinnosti profesionálom	Časová náročnosť pri svojpomocnom splnení povinnosti
Zaistenie vnútorného auditu spracovania osobných údajov	Posúdenie stavu s náročnosťou práce 1 – 5 hodín Sadzba advokáta: cca 70 eur/hod. bez DPH Administratívne náklady firmy 2 – 4 hodiny (podklady pre advokáta, rozhovor týkajúci sa zistenia rozsahu osobných údajov) Cena práce: 10,36 eur/hod.	Nebudeme uvažovať so svojpomocným plnením povinnosti, keďže ide o kvalifikovanú odbornú oblasť, ktorú nie je možné relevantne bez odborných znalostí pokryť podnikateľom z iných oblastí. V prípade kúpy šablón je povinnosť spravidla splnená iba formálne.
Spracovanie novej dokumentácie spracovania osobných údajov v zmysle GDPR (nové interné dokumenty, zmluvy, zmluvné doložky, súhlasy, poučenia a pod.)	Príprava a úprava dokumentov s náročnosťou práce 5 – 10 hodín Sadzba advokáta: cca cca 70 eur/hod. bez DPH	
Komunikácia a rokovania s partnermi (zamestnanci, zákazníci, obchodní partneri – uzatváranie zmlúv, podpis nových formulárov a pod.)	Administratívne náklady firmy 2 – 4 hodiny Cena práce: 10,36 eur/hod.	
Nastavenie interných procesov – technické a organizačné opatrenia (IT zabezpečenia, zamykanie dokumentov a pod.)	Konzultačné služby s náročnosťou práce 5 – 10 hodín Sadzba advokáta: cca 70 eur/hod. bez DPH	
Ustanovenie zodpovednej osoby v zmysle GDPR	Neuplatní sa	
Spolu (interval)	Nepriame finančné náklady (právne služby): 770 až 1 750 eur bez DPH Administratívne náklady: 41,44 až 82,88 eur Náklady regulácie spolu: 811,44 až 1 832,88 eur	

Modelový príklad: Malá/stredná firma s približne 50 zamestnancami, s niekoľkými predajňami, s vlastným internetovým obchodom, s väčšou sieťou obchodných partnerov a s väčším rozsahom procesov, pri ktorých sa spracúvajú osobné údaje

Zákonná povinnosť / Dôsledok zavedenia regulácie	Časová náročnosť pri zaistení splnenia povinnosti profesionálom	Časová náročnosť pri svojpomocnom splnení povinnosti
Zaistenie vnútorného auditu spracovania osobných údajov	Posúdenie stavu s náročnosťou práce 5 - 10 hodín Sadzba advokáta: cca 70 eur/hod. bez DPH Administratívne náklady firmy 2 – 4 hodiny (podklady pre advokáta, rozhovor týkajúci sa zistenia rozsahu osobných údajov) Cena práce: 10,36 eur/hod.	Firma (malá/stredná) už môže mať interné právne oddelenie, ktoré by túto oblasť zastrešilo: Posúdenie stavu s náročnosťou práce 5 - 10 hodín Cena práce: 12,90 eur/hod.
Spracovanie novej dokumentácie spracovania osobných údajov v zmysle GDPR (nové interné dokumenty, zmluvy, zmluvné doložky, súhlasy, poučenia a pod.)	Príprava a úprava dokumentov s náročnosťou práce 10 – 20 hodín Sadzba advokáta: cca 70 eur/hod. bez DPH	Príprava a úprava dokumentov s náročnosťou práce 10 – 20 hodín Cena práce: 12,90 eur/hod.
Komunikácia a rokovania s partnermi (zamestnanci, zákazníci, obchodní partneri – uzatváranie zmlúv, podpis nových formulárov a pod.)	Administratívne náklady firmy 5 – 10 hodín Cena práce: 10,36 eur/hod.	Administratívne náklady firmy 5 – 10 hodín Cena práce: 10,36 eur/hod.
Nastavenie interných procesov – technické a organizačné opatrenia (IT zabezpečenia, zamykanie dokumentov a pod.)	Konzultačné služby s náročnosťou práce 10 - 20 hodín Sadzba advokáta: cca 70 eur/hod. bez DPH	Konzultačné služby s náročnosťou práce 10 - 20 hodín Cena práce: 12,90 eur/hod.
Ustanovenie zodpovednej osoby v zmysle GDPR	Môže sa uplatniť – sadzba cca 500 eur/mesačne za externého dodávateľa služieb pri strednej firme	Môže sa uplatniť – sadzba okolo 100 - 500 eur/mesačne za príplatok pre interného zamestnanca, ktorému priradiť pracovné úlohy a kompetencie na úseku spracovania osobných údajov
Spolu (interval)	Nepriame finančné náklady (právne služby): 1 750 až 3 500 eur bez DPH (jednorazovo) + 6 000 eur bez DPH (ročne) Administratívne náklady: 72,52 až 145,04 eur Náklady regulácie spolu: 1 822,52 až 3 645,04 eur (+ 6 000 eur ročne)	Administratívne náklady: 374,30 eur až 748,60 eur (+ 1 200 až 6 000 eur ročne) Náklady regulácie spolu: 374,30 eur až 748,60 eur (+ 1 200 až 6 000 eur ročne)

Z uvedených modelových príkladov je zrejmé, že prechod na GDPR predstavoval značnú záťaž pre podnikateľov, obzvlášť pre menšie firmy, ktoré museli využiť služby externých dodávateľov. Uvedené intervaly hodín a súm sú len orientačné, sadzba advokáta predstavuje trhovú priemer. Napríklad, stredne veľká personálna agentúra, kde sú osobné údaje veľmi citlivou a rizikovou oblasťou, ktorá využíva aj službu zodpovednej osoby (za 300 eur mesačne bez DPH), dostala cenovú ponuku od tohto experta za zosúladienie s GDPR na 15 000 eur bez DPH.

7. Posledná výhrada k analýze vplyvov na podnikateľské prostredie sa týka vyjadrenia, že „*administratívny náklad predpokladáme, že sa vyskytne skôr jednorazovo pri zosúladovaní sa subjektov s novým zákonom o ochrane osobných údajov*“. Ak má firma dôsledne uplatňovať ustanovenia prijaté GDPR, nejde len o jednorazovú činnosť, hoci, rozsah prác bol pri zavádzaní najväčší. Vysoké jednorazové náklady na zavedenie potvrdzuje aj prieskum Slovak Business Agency realizovaný v roku 2019⁴⁸, ktorý konštatuje, že väčšina oslovených MSP (52,4 %) zaznamenala nárast výdavkov už v roku 2017 najmä vplyvom novoprijatej legislatívy v oblasti ochrany osobných údajov. Pokiaľ však ide o administratívu týkajúcu sa udeľovania súhlasov pri rôznych podujatiach či reklamných kampaniach, vystavovania poučení uchádzačom o zamestnanie, novo nastupujúcim zamestnancom či uzatváranie zmlúv s novými obchodnými partnermi prichádzajúcimi do kontaktu s osobnými údajmi, touto agendou je v niektorých firmách potrebné zaoberať sa dennodenne. Mnohé malé firmy nemajú na takýto typ činností zamestnanú osobu, resp. si jej platenie nemôžu dovoliť, preto sa ich „zosúladienie“ s GDPR obmedzilo iba na nevyhnutnú dokumentáciu a hoci tieto náklady nemajú, ak by dodržiavali striktné nastavené pravidlá, tieto náklady by im vznikali.

2.2. Analýza vplyvov zákona č. 315/2016 a novely AML zákona v porovnaní so skutočnými nákladmi na strane MSP

2.2.1. Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie uskutočnená predkladateľom zákona

V nasledujúcej časti bude popísaná analýza vplyvov zákona č. 315/2016 a novely AML zákona tak, ako ju popísal zákonodarca v sprievodnej dokumentácii k návrhu týchto zákonov, v kontexte priamych, nepriamych a administratívnych nákladov.

1. Priame náklady vyvolané zákonom č. 315/2016

Zákonodarca v doložke vplyvov zákona č. 315/2016 na podnikateľské prostredie v časti venovanej priamym nákladom uvádza, že: „*Návrh zákona predpokladá náklady spojené so spoluprácou s oprávnenou osobou (advokát, banka, pobočka zahraničnej banky, audítor, daňový poradca). Oprávnená osoba bude zabezpečovať zápis pre partnera verejného sektora, ktorým môže byť aj podnikateľ, do registra partnerov verejného sektora. Oprávnená osoba bude túto činnosť vykonávať ako komerčnú činnosť. Cenotvorba v tomto prípade nie je regulovaná a je vecou dohody klienta a toho, kto klientovi poskytuje službu. Z uvedeného dôvodu nie je možné odhadnúť finančné náklady na podnikateľov*“.

⁴⁸ Slovak Business Agency. Názory MSP na kvalitu podnikateľského prostredia na Slovensku. *Slovak business Agency*. [online]. [08.02.2021]. Dostupné na: http://www.sbagency.sk/sites/default/files/sprava_kvalita_pp_fin_0.pdf.

V tejto súvislosti možno uviesť, že predpoklad zákonodarcu je správny, nakoľko cenotvorba oprávnených osôb v čase prípravy zákona nebolo možné zistiť (šlo o úplne novú službu), no popísané náklady sú nákladmi nepriamej povahy.

Priame náklady (nové poplatky) MSP v dôsledku zavedenia zákona č. 315/2016 nevznikli, nakoľko s podaním návrhu na zápis do registra partnerov verejného sektora nie je spojená poplatková povinnosť.

2. Nepriame náklady vyvolané zákonom č. 315/2016

Zákonodarca v doložke vplyvov zákona č. 315/2016 na podnikateľské prostredie v časti venovanej nepriamym nákladom uvádza: „*Nie, návrh zákona nevyžaduje dodatočné náklady.*“

Ako už bolo uvedené, zákonodarca nepriame náklady regulácie popísal v inej časti doložky vplyvov.

3. Administratívne náklady vyvolané zákonom č. 315/2016

Zákonodarca v doložke vplyvov zákona č. 315/2016 na podnikateľské prostredie v časti venovanej administratívnym nákladom uvádza: „*Zavádzajú sa nové administratívne povinnosti, a to zápis do registra partnerov verejného sektora ako podmienka prístupu k verejným zdrojom nad zákonom určený limit. Zápis do registra bude za partnera verejného sektora podávať oprávnená osoba.*“

Zákonodarca administratívne náklady v doložke vplyvov na podnikateľské prostredie nepopisuje, i keď takéto náklady pri zápise podnikateľa do registra partnerov verejného sektora nepochybne vznikajú. Predovšetkým ide o náklady podnikateľa spojené s vyhľadáním oprávnenej osoby a náklady súvisiace so spoluprácou s touto osobou. Tá si pri zápise do registra partnerov verejného sektora musí od podnikateľa vyžiadať rôzne doklady (v závislosti od zložitosti vlastnickej a riadiacej štruktúry), na základe ktorých overí a identifikuje zapisovaných konečných užívateľov výhod.

Okrem toho, že podnikateľ za služby oprávnenej osoby zaplatí zmluvne dohodnutú cenu služieb, do spolupráce s touto osobou musí vynaložiť ďalší čas a prostriedky na to, aby tieto služby mohli byť riadne poskytnuté. Celkovo zákonodarca zhrnul vplyvy zákona č. 315/2016 na MSP takto:

Tabuľka 12: Súhrnná tabuľka nákladov regulácie – zápis do registra partnerov verejného sektora

	Náklady na 1 podnikateľa	Náklady na celé podnikateľské prostredie
Priame finančné náklady	0	0
Nepriame finančné náklady	0	0
Administratívne náklady	0	0
Celkové náklady regulácie	0	0

Zdroj: Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie k návrhu príslušného zákona

4. Priame náklady vyvolané novelou AML zákona

Zákonodarca v doložke vplyvov novely AML zákona na podnikateľské prostredie v časti venovanej priamym nákladom uvádza: „*Žiadne*“.

So závermi zákonodarcu možno v danej súvislosti súhlasiť, nakoľko podávanie návrhov na zápis konečných užívateľov do obchodného registra nie je spojené s poplatkovou povinnosťou.

5. Nepriame náklady vyvolané novelou AML zákona

Zákonodarca v doložke vplyvov novely AML zákona na podnikateľské prostredie v časti venovanej nepriamym nákladom uvádza: „*Žiadne*“.

So závermi zákonodarcu možno v danej súvislosti nemožno úplne súhlasiť, a to z dôvodu, že mnohé MSP k splneniu povinnosti zapísať konečných užívateľov výhod do obchodného registra pristúpili tak, že zápis zabezpečili prostredníctvom externých dodávateľov služieb, napr. za pomoci advokátov.

I keď nie je možné určiť počet MSP, ktoré k splneniu povinnosti pristúpili vyššie uvedeným spôsobom, vyčíslenie týchto nákladov by nemalo byť v doložke vplyvov opomenuté.

6. Administratívne náklady vyvolané novelou AML zákona

Zákonodarca v doložke vplyvov novely AML zákona na podnikateľské prostredie v časti venovanej administratívnym nákladom uvádza: „*Pre právnické osoby okrem orgánov verejnej moci a účelové združenia majetku bez právnej subjektivity (ďalej len „dotknuté subjekty“)* boli v rámci administratívnych nákladov identifikované nasledovné informačné povinnosti s určením váženého priemeru (VP) pre kalkulačku:

Evidencia, vedenie dokumentácie (VP - 300 min) podľa § 10a ods. 1 navrhovanej novely zákona č. 297/2008 Z. z. sú povinné identifikovať konečného užívateľa výhod a v listinnej podobe viesť a priebežne aktualizovať identifikačné údaje o konečnom užívateľovi výhod v rozsahu podľa § 7 ods. 1 písm. a) a údaje, ktoré zakladajú postavenie konečného užívateľa výhod, aktualizovať údaje o ňom a tie, u ktorých sa bude konečný užívateľ výhod zapisovať v príslušnom registri aj poskytovať aktuálne údaje o konečnom užívateľovi výhod...“

V danej súvislosti možno uviesť, že zákonodarca pristúpil k odhadu administratívnych nákladov čiastočne správne, nakoľko odhadol čas nevyhnutý na splnenie vyššie uvedených povinností. Z doložky vplyvov však nie je zrejmé, akú hodnotu zákonodarca k uvedenému času priradil, keď v sumarizácii nákladov uviedol, že priemerné administratívne náklady na 1 podnik predstavujú sumu 40 eur. Celkovo zákonodarca zhrnul vplyvy novely AML zákona na MSP takto:

Tabuľka 13: Súhrnná tabuľka nákladov regulácie – zápis konečného užívateľa výhod

	Náklady na 1 podnikateľa		Náklady na celé podnikateľské prostredie	
	Dotknutý subjekt	Povinná osoba	Dotknuté subjekty	Povinné osoby
Priame finančné náklady	0	0	0	0
Nepriame finančné náklady	0	0	0	0
Administratívne náklady	40	nevieme vyčísliť	8 308 363	nevieme vyčísliť
Celkové náklady regulácie				

Zdroj: Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie k návrhu príslušného zákona

2.2.2. Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie ex-post (skutočné náklady regulácie)

V tejto časti sa zameriame na vyčíslenie skutočných nákladov na zavedenie povinnosti týkajúcej sa zápisu do registra partnerov verejného sektora, ako aj zápisu končeného užívateľa výhod.

Aj v tomto prípade sa zameriame primárne na nedostatky, doplnené o dáta, ktoré v čase prípravy analýzy vplyvov neboli k dispozícii:

1. Hoci návrh zákona „*predpokladá náklady spojené so spoluprácou s oprávnenou osobou (advokát, banka, pobočka zahraničnej banky, audítor, daňový poradca)*“, nakoľko ide o (novú) komerčnú službu, jej náklady nevyčíslil. Domnievame sa, že nie je správne do analýzy vplyvov uviesť vplyv „0“, pokiaľ náklady s istotou vznikajú, len nie je zrejma ich presná výška. Vhodnejším riešením by bolo aspoň odhadnúť výšku týchto nákladov, napr. pri konzultáciách či prieskumom trhu, aby sa kalkulovaná regulačná záťaž čo najviac priblížila reálnej záťaži, ktorú nová regulácia prinesie. Priemerné sadzby a predpokladanú časovú náročnosť právnikov či daňových poradcov by bolo možné do istej miery odhadnúť, hoci skutočne ide o unikátny typ povinnosti, keďže zápis pozostáva z hĺbkovej analýzy vlastníckej štruktúry podnikov. Zároveň však platí, že pokiaľ zápis do registra partnerov verejného sektora je možné vykonať iba prostredníctvom oprávnenej osoby, ceny budú tlačene skôr smerom nahor. Na internetových stránkach je možné nájsť variabilné cenové ponuky na zápis do RPVS, zväčša sú však vyjadrené ako interval (napríklad, od 199 eur⁴⁹, od 229 eur⁵⁰, od 449 eur⁵¹), takže cenu, ktorú konkrétny podnikateľ zaplatí, je možné získať až na základe vyhodnotenia jeho konkrétnej situácie. Zároveň je dôležité podotknúť, že údaje v RPVS je potrebné každoročne verifikovať, takže stratégiou niektorých oprávnených osôb je vykonať samotný zápis lacnejšie a následne požadovať vyššiu sumu ako ročný poplatok za verifikáciu údajov.
2. V oboch prípadoch zápisov (do RPVS aj konečného užívateľa výhod) vznikajú firme administratívne náklady. Vo firmách s jednoduchou vlastníckou štruktúrou zväčša nejde o významné časové náklady v súvislosti so správnym vyhodnotením konečného užívateľa výhod. V každom prípade však išlo o novú oblasť a buď konečného užívateľa výhod identifikoval externý dodávateľ na základe podkladov od majiteľa firmy (čo v zložitejších prípadoch mohlo ovplyvniť cenu za tieto služby smerom nahor) alebo si majiteľ firmy svojpomocne zisťoval, o akú osobu ide, ako je potrebné zápis vykonať a ďalšie informácie, čo opäť vytváralo ďalšie administratívne náklady. Významné časové náklady vznikali firmám so zložitejšou, napríklad zahraničnou vlastníckou štruktúrou, kedy podklady bolo potrebné získať od firiem patriacich do konsolidovaného celku. V prípade zápisu do registra partnerov verejného sektora v konečnom dôsledku verifikuje osobu konečného užívateľa výhod, aj zapisuje len oprávnená osoba, takže administratívne náklady vznikajú pri kooperácii s touto oprávnenou osobou, resp. pri vyhľadávaní informácií ohľadne vlastníckej štruktúry. Náklady na službu tejto oprávnenej osoby spadajú do nepriamych finančných nákladov. V prípade zápisu konečného užívateľa výhod mohli vzniknúť administratívne náklady súvisiace jednak s naštudovaním problematiky, s identifikáciou osoby aj so samotným zápisom, ktorý bolo možné vykonať svojpomocne. Ak zápis konečného užívateľa výhod za podnikateľa urobila externá osoba, ceny boli tlačene skôr smerom

⁴⁹ Lanikova Group, s.r.o. Zápis do registra partnerov verejného sektora (RPVS) v roku 2019. www.lanikovagroup.sk. [online]. 2019. [cit. 04.02.2021].

Dostupné na: <https://lanikovagroup.sk/zapis-do-registra-partnerov-verejneho-sektora-rpvs-2019/>.

⁵⁰ SROVBA S.R.O. Zápis do registra partnerov verejného sektora do 24 hodín už za 229 € online. www.startsro.sk [online]. [cit. 04.02.2021]. Dostupné na: <https://www.startsro.sk/zapis-do-registra-partnerov-verejneho-sektora/>.

⁵¹ EASY START s.r.o. Register partnerov verejného sektora. www.easystart.sk [online]. [cit. 04.02.2021]. Dostupné na: <https://www.easystart.sk/uctovnictvo/register-partnerov-verejneho-sektora/>.

nadol, nakoľko táto osoba na základe podkladov od podnikateľa vykonala samotný zápis, ale spravidla nijakým spôsobom za správnosť údajov neručila. Nie je síce známe, koľko osôb si vykonalo zápis svojpomocne a koľko využilo externého dodávateľa, z našich prieskumov medzi podnikateľmi (nielen zo vzorky uvedenej v nasledujúcej kapitole) je odhad 70 % externá osoba (napr. právnik, účtovník, služby špecializovaných portálov) a 30 % svojpomocne. V prípade zápisu konečných užívateľov výhod boli sumy za zápis tiež variabilné, niektoré boli uvádzané ako interval, niektoré pevnou sumou, napr. od 29 eur, 49 eur, 59 eur, 70 eur, 100 eur a pod. Najlacnejšie riešenia vyhľadávajú predovšetkým malí podnikatelia (napríklad jednoosobové spoločnosti s ručením obmedzeným a pod.), ktorých vlastnícka štruktúra je jednoduchá, teda po krátkom telefonáte s majiteľom firmy dokázal dodávateľ pomerne rýchlo vyplniť jednoduchý formulár a zinkasovať dohodnutú (hoci nižšiu) odmenu. Zároveň tento majiteľ ušetril svoje časové (administratívne) náklady.

Vyčíslenie administratívnych nákladov však bolo spomenuté v analýze vplyvov na podnikateľské prostredia iba pri novele AML zákona. S odhadom 300 minút sa dá pri mnohých MSP súhlasiť. Aj v tomto prípade by sme však navrhovali použiť údaj o cene práce administratívnych prác – v roku 2019 išlo štatisticky⁵² o sumu 11,56 eur/hod., čo by predstavovalo administratívny náklad vo výške 57,80 eur na podnikateľa (oproti 40 eurám uvedeným v analýze vplyvov). Tento náklad by sa približoval aj priemernej cene za zápis konečného užívateľa výhod externým dodávateľom. Vyčíslené náklady regulácie by tak vzrástli z odhadovaných 8 308 363 eur na 12 005 585 eur.

3. Aj v prípade zápisu do registra partnerov verejného sektora (t. j. zavedenie zákona 315/2016), aj v prípade zápisu konečného užívateľa výhod (t. j. novela AML zákona) uvedieme modelové príklady so súvisiacimi nákladmi:

Mikro/malý/stredný podnik s jednoduchou vlastníckou štruktúrou

Zákonná povinnosť / Dôsledok zavedenia regulácie	Časová náročnosť pri zaistení splnenia povinnosti profesionálom	Časová náročnosť pri svojpomocnom splnení povinnosti
I. Zákon č. 315/2016		
Komunikácia a rokovanie s oprávnenou osobou zaisťujúcou zápis do RPVS (doloženie dokladov, uzavretie zmluvy apod.)	2 hodiny administratívne náklady ⁵³ majiteľa, resp. zamestnanca	Podnikateľ si splnenie tejto povinnosti nikdy nedokáže zabezpečiť sám – vždy musí využiť služby oprávnenej osoby
Zápis do RPVS	Obvyklá sadzba za zápis do RPVS pri podniku s jednoduchou vlastníckou štruktúrou: cca 500 eur	

⁵² Štatistický úrad SR, Úplné náklady práce v SR v roku 2019, 2020

⁵³ Cenu práce v tomto prípade neuvádzame, nakoľko k zápisu do registra partnerov verejného sektora prebieha od roku 2017, takže suma sa odvíja od konkrétného roku zápisu. Ambíciou je poukázať na vznik administratívnych nákladov v rozsahu niekoľkých hodín, s ktorými sa v analýze vplyvov na podnikateľské prostredie neuvažovalo.

Každoročná verifikácia údajov zapísaných v RPVS k 31.12.	Obvyklá sadzba za verifikáciu údajov pri podniku s jednoduchou vlastníckou štruktúrou: cca 100 eur každoročne	
II. Novela AML zákona		
Spracovanie dokumentácie k doloženiu konečných užívateľov výhod	1 hodina administratívne náklady majiteľa, resp. zamestnanca	5 hodín administratívne náklady majiteľa, resp. zamestnanca
Zápis konečných užívateľov výhod do ORSR	Príprava, kompletizácia a podanie návrhu na zápis konečných užívateľov výhod do ORSR Obvyklá sadzba za zápis KUV pri podniku s jednoduchou vlastníckou štruktúrou: 50 – 100 eur	

Mikro/malý/stredný podnik so zložitejšou vlastníckou štruktúrou – napr. súčasť nadnárodného koncernu

Zákonná povinnosť / Dôsledok zavedenia regulácie	Časová náročnosť pri zaistení splnenia povinnosti profesionálom	Časová náročnosť pri svojpomocnom splnení povinnosti
I. Zákon č. 315/2016		
Komunikácia a rokovanie s oprávnenou osobou zaistujúcou zápis do RPVS (doloženie dokladov, uzavretie zmluvy apod.)	5 a viac hodín administratívne náklady majiteľa, resp. zamestnanca (časová náročnosť podľa dožadovaných podkladov z iných krajín)	Podnikateľ si splnenie tejto povinnosti nikdy nedokáže zabezpečiť sám – vždy musí využiť služby oprávnenej osoby
Zápis do RPVS	Obvyklá sadzba za zápis do RPVS pri podniku so zložitejšou vlastníckou štruktúrou: cca 1 000 eur	
Každoročná verifikácia údajov zapísaných v RPVS k 31.12.	Obvyklá sadzba za verifikáciu údajov pri podniku so zložitejšou vlastníckou štruktúrou: cca 300 eur každoročne	
II. Novela AML zákona		
Spracovanie dokumentácie k doloženiu konečných užívateľov výhod	5 a viac hodín administratívne náklady majiteľa, resp. zamestnanca (časová náročnosť podľa dožadovaných podkladov z iných krajín)	Malý alebo stredný podnik už môže mať interné právne oddelenie, ktoré by túto oblasť zastrešilo – administratívne náklady 5 a viac hodín
Zápis konečných užívateľov výhod do ORSR	Príprava, kompletizácia a podanie návrhu na zápis konečných užívateľov výhod do ORSR Obvyklá sadzba za zápis KUV pri podniku so zložitejšou vlastníckou štruktúrou: cca 400 – 500 eur	

2.3. Analýza vplyvov novely zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice so skutočnými nákladmi na strane MSP

V tejto časti bude popísaná analýza vplyvov zákona č. 368/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady 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 a dopĺňajú niektoré zákony.

V prvej podkapitole bude uvedené, ako ju popísal zákonodarca v dôvodovej správe k návrhu zákona v časti analýza vplyvov na podnikateľské prostredie. Náklady regulácie sú uvádzané v členení na priame finančné náklady, nepriame finančné náklady a administratívne náklady. Zároveň uvádzame komentár k vyčísleným vplyvom. V druhej podkapitole budú vyčíslené odhadnuté skutočné náklady regulácie.

2.3.1. Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie uskutočnená predkladateľom zákona

Povinnosť zavedenia e-kasy sa vzťahovala na všetky podnikateľské subjekty, ktoré v zmysle zákona č. 289/2008 Z. z. v znení neskorších predpisov mali povinnosť evidovať prijaté tržby pri predaji tovaru alebo poskytovaní služieb taxatívne ustanovených v prílohe č. 1 zákona v registračnej pokladnici alebo vo virtuálnej pokladnici a na podnikateľské subjekty, ktoré vyrábajú, predávajú alebo distribuujú pokladnice.

Pokiaľ ide o počet podnikateľských subjektov, dôvodová správa uvádzala, že *návrh zákona sa bude týkať cca 123 000 podnikateľov, ktorí používajú klasické elektronickej registračné pokladnice a môže sa týkať aj cca 23 000 podnikateľov, ktorí používajú virtuálne registračné pokladnice, a to z dôvodu, že by sa rozhodli vymeniť virtuálnu registračnú pokladnicu za on-line registračnú pokladnicu.*

Zároveň sa návrh zákona bude týkať aj výrobcov, dovozcov a distribútorov elektronickej registračných pokladníc, ktorých je cca 20.

1. Priame náklady vyvolané novelou zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice

V dôvodovej správe sa konštatuje, že *uvedeným návrhom nedochádza k zvýšeniu/zníženiu priamych finančných nákladov.* S týmto tvrdením možno súhlasiť, nakoľko zavedenie e-kasy nie je spojené so zvýšením ani znížením poplatkov, odvodov, daní či ciel.

2. Nepriame náklady vyvolané novelou zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice

Najväčší priestor v analýze vplyvov na podnikateľské prostredie bol venovaný práve nepriamym finančným nákladom, t. j. dodatočným nákladom na nákup tovarov alebo služieb, príp. zvyšujúcim náklady súvisiace so zamestnávaním.

Dôvodová správa k návrhu zákona v tomto smere uvádzala nasledovné nepriame finančné náklady:

- **Náklady na zmenu pokladníc – odhad jednorazových investičných nákladov** na zavedenie e-kasy **pre podnikateľské subjekty bol vo výške 28 mil. eur.** Výrobcovia a predajcovia elektronickej registračných pokladníc v rámci medzirezortného pripomienkového konania odhadli, že až 90 % pokladníc je možné upraviť tak, aby splňali požiadavky pre on-line komunikáciu. V analýze vplyvov sa

uvažovalo s úpravou pokladnice (pomocou doplnkového hardvéru a aktualizácie softvéru) v 80 %, v zvyšných 20 % sa uvažovalo s výmenou pokladnice. Cena úpravy bola odhadnutá na 80 eur, priemerná cena novej pokladnice na 280 eur.

Tabuľka 14: Vyčíslenie investičných nákladov zavedenia e-kasy

Náklady na zmenu pokladníc vo všetkých sektoroch – odhad MF SR			
	Jednotková cena (eur)	Počet pokladníc	Náklady (mil. eur)
Úprava pokladnice (80 % pokladníc na trhu)	80	186 710	14.9
Nákup novej pokladnice (20 % pokladníc)	280	46 678	13.1
Spolu náklady zavedenia	-	233 388	28.0

Zdroj: Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie k návrhu príslušného zákona

- **Prevádzkové náklady** – v tomto smere analýza vplyvov udávala odhadovaný **pokles celkových prevádzkových nákladov podnikateľských subjektov približne o 10,3 mil. eur.** Zníženie operatívnych nákladov na údržbu pokladníc sa očakávalo v priemere o 56 eur na pokladnicu, čo v prepočte na 233 tis. pokladníc znamená úsporu 13,1 mil. eur ročne. V prevádzkach (týka sa najmä menších prevádzok), ktoré ešte nemali internetové pripojenie, sa zároveň uvažovalo s dodatočnými nákladmi na ich pripojenie. Dôvodová správa uvádzala, že podľa údajov Eurostatu⁵⁴ až 92 % spoločností s počtom zamestnancov viac ako 10 má zriadený širokopásmový internet, v prípade domácností má pripojenie na internet 81 %. Odhad nákladov na internetové pripojenie vychádzal z konzervatívnejšieho predpokladu, týkajúceho sa domácností. Z počtu 123 tisíc podnikateľských subjektov s registračnou pokladnicou⁵⁵ sa predpokladali dodatočné náklady na internet v prípade 19 % podnikateľských subjektov. Pri priemernej cene internetového pripojenia (na základe porovnania ponúk troch najväčších mobilných operátorov) 10 eur mesačne sú **náklady 2,8 mil. eur.** Dalším pozitívnym efektom po celoplošnom zavedení e-kasy z pohľadu verejnej správy je dostupnosť údajov pre lepšie odhady vývoja spotrebiteľských cien a tržieb.

Tabuľka 15: Porovnanie ročných prevádzkových nákladov pri zavedení e-kasy

	Súčasnosť (pred zavedením e-kasy)	E-kasa
Bežné náklady na činnosť ERP	56,3	120
servisná prehliadka (štandard ročne)	50	0
defiskalizácia (pri živnosti 8 rokov)	6,3	0
internetové pripojenie	0	120
Počet pokladníc	233 388	-
Počet podnikateľských subjektov	-	23 377
Spolu (mil. eur)	13,1	2,8

Zdroj: Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie k návrhu príslušného zákona

Analýza vplyvov tiež uvádza, že zavedenie e-kasy nezvyšuje náklady súvisiace so zamestnávaním.

⁵⁴ EUROSTAT. Digital economy and society statistics – enterprises. www.ec.europa.eu [online]. 2019. [cit. 15.12.2020]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_enterprises#Data_sources_and_availability.

⁵⁵ Podľa registra ERP je 233 tisíc aktívnych ERP, ktoré vlastní 123 tisíc podnikateľských subjektov.

V oblasti nepriamych nákladov možno konštatovať, že náklady na kúpu novej pokladnice, aj náklady na upgrade elektronickej registračnej pokladnice boli zo strany zákonodarcu podhodnotené. Cena za upgrade ERP sa obvykle skladala z ukončenia prevádzky pôvodnej ERP, z aktualizácie balíčka (chráneného dátového úložiska) a samotného prerobenia na on-line registračnú pokladnicu a suma za tieto úkony sa sčítavala. Zároveň si podnikatelia v niektorých prípadoch zakúpili aj ďalšie služby, akými je zaškolenie pre prácu s e-kasou. Na vyšších cenách dodávaných riešení sa podpísal aj časový stres, ktorý bol dôsledkom zmätku a nezvládnutého procesu zavádzania e-kasy. *„Nízka konkurencia, krátky čas na zavedenie, ale tiež podcenené odhady nákladov zo strany ministerstva financií spôsobili, že podnikateľov stáli e-kasy násobne viac, ako bol pôvodný odhad ministerstva. Časť týchto nákladov bola zbytočná a dala sa jej predísť.“*⁵⁶ Predpokladané ceny za internet či úsporu prevádzkových nákladov považujeme za správne odhadnuté.

3. Administratívne náklady vyvolané novelou zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice

Dôvodová správa v analýze vplyvov na podnikateľské prostredie uvádzala, že predložené návrhy majú **vplyv na zvýšenie administratívnej záťaže**. Išlo o:

1. požiadanie pridelenia príslušných kódov na uvedenie pokladnice e-kasa klient do prevádzky,
2. zaslanie dátovej správy v prípade výnimky pri evidencii tržieb v pokladnici e-kasa klient,
3. preukázanie technických príčin, na základe ktorých sa podnikateľ nemôže pripojiť na internet a ich každoročné opätovné preukazovanie,
4. predkladanie údajov z neodoslanej dátovej správy v listinnej alebo elektronickej podobe.

Uvedené vplyvy však s prihliadnutím na to, že uvedené úkony sa budú vykonávať elektronicky, budú vznikať len výnimočne, t. j. nebudú sa týkať podnikateľov celoplošne. **Náklady nie je možné vopred vyčíslieť.**

V návrhu možno vyzdvihnúť **propodnikateľské opatrenia**, a to:

1. nepoužívanie knihy pokladnice,
2. nie je povinnosť zmluvne si zabezpečiť servisnú organizáciu, t. j. odstránenie nákladov na povinný servis registračných pokladníc,
3. možnosť využívať všetok dostupný hardvér,
4. možnosť používať aj súčasné registračné pokladnice za predpokladu ich prispôsobenia na nové technické požiadavky,
5. nastavenie softvéru na technické požiadavky zákona je zo strany podnikateľov ľubovoľné, t. j. softvérové riešenie nie je zákonom predpísané,
6. požiadanie o pridelenie kódu a pridelenie kódu pokladnice e-kasa klient elektronicou formou, čo znamená operatívnejšie a efektívnejšie pridelenie kódu,
7. zníženie nákladov pri prevádzke,
8. export dát na zjednodušenie podávania kontrolného výkazu na účely DPH,
9. dostupnosť dát počas archivácie.

⁵⁶ SENEŠI, Norbert. Zavedenie eKasy na Slovensku – príbeh o tom, ako sa zmeny robiť nemajú. *Podnikajte.sk*. ISSN 1338-2187 [online]. 2020. [cit. 17.12.2020]. Dostupné na: <https://www.podnikajte.sk/ekasa/zavedenie-ekasy-na-slovensku>.

Zároveň, zákazníkom systém umožní overenie pravosti pokladničných dokladov v reálnom čase.

V dôvodovej správe k návrhu zákona tiež možno nájsť, že vtedajší *generálny riaditeľ sekcie boja proti podvodom a analýzy rizík Ing. Ladislav Hanniker* uviedol informáciu, že *minister financií rozmyšľa o benefite pre všetkých, ktorí sa budú pripájať. Nakoľko uvedený benefit ešte nie je odsúhlasený, nebol konkrétnejšie špecifikovaný.*

Dôvodová správa v analýze vplyvov na podnikateľské prostredie konštatovala, že administratívne náklady nie je možné vopred vyčísliť. Niektoré administratívne úkony sa u podnikateľov vyskytujú skutočne len výnimočne, preto ich vplyv môže byť zanedbateľný. Avšak, napríklad v prípade žiadosti o pridelenie kódu pokladnice e-kasa a získania autentifikačného a identifikačného balíčka išlo o povinnosť, s ktorou sa musel vysporiadať každý podnikateľ pri zavádzaní e-kasy, preto od tohto nákladu nie je vhodné abstrahovať. Zároveň sú s e-kasou spojené aj periodické povinnosti: po dvoch rokoch od vydania skončí platnosť autentifikačných údajov on-line registračnej pokladnice a je potrebné požiadať o nové údaje. Po niekoľkých rokoch (odhad 2 – 6 rokov) je taktiež potrebná výmena chráneného dátového úložiska, nakoľko dôjde k zaplneniu jeho kapacity, čo má za následok vznik dodatočných nákladov, a to nielen administratívnych. Predbežne avizovaný benefit pre podnikateľov, ktorí sa pripájali k e-kase nebol zverejnený, a teda ani realizovaný.

Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie obsahovala súhrnnú tabuľku nákladov regulácie tak, ako je uvedené nižšie.

Tabuľka 16: Súhrnná tabuľka nákladov regulácie – zavedenie e-kasy

	Náklady na 1 podnikateľa (v eurách)	Náklady na celé podnikateľské prostredie (v mil. eur)
Priame finančné náklady	0	0
Nepriame finančné náklady		
Kúpa novej ERP	280	13,1
Update SW	80	14,9
Internetové pripojenie	120 (rok)	2,8
Administratívne náklady	0	0
Celkové náklady regulácie	480	30,8

Zdroj: Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie k návrhu príslušného zákona

2.3.2. Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie ex-post (skutočné náklady regulácie)

Viaceré nedostatky boli uvedené už v texte skôr, na tomto mieste uvedené nedostatky zhrnieme a zároveň doplníme o skutočné náklady, ktoré podnikateľom s prechodom na e-kasu vznikli:

1. V prvom rade je potrebné uviesť, že mnohé náklady boli u podnikateľov spôsobené rýchlym legislatívnym procesom a neakceptovaním pripomienok zúčastnených strán ohľadne rizika nezvládnutia procesu prechodu, z čoho vyplynula nepripravenosť dodávateľov riešení, samotnej Finančnej správy SR, a tým aj podnikateľov. Problémov spojených s prechodom na e-kasu bolo množstvo a popísané boli už v prvej kapitole analýzy. Konkrétne nízka konkurencia, neskorá certifikácia zariadení, krátky čas na zavedenie, zmena pravidiel v priebehu procesu (záväzná objednávka e-kasy do 30.6.2019, od ktorej sa upustilo 27.6.2019, kedy

novelu zákona podpísala prezidentka), nekompatibilita s účtovnými a skladovými softvérmi a ďalšie problémy spôsobili **výrazný rast nákladov** podnikateľských subjektov, ktoré evidujú tržby v hotovosti prostredníctvom registračnej pokladnice, oproti odhadovaným nákladom. Znamená to, že náklady uvedené v analýze vplyvov na podnikateľské prostredie boli podhodnotené. Faktom však je, že pri dostatočne dlhej príprave by sa dalo viacerým nákladom a stresu podnikateľov predísť.

2. Na základe informácií od výrobcov a predajcov registračných pokladníc, ktorí sa zúčastnili medzirezortného pripomienkového konania predkladateľ s mierou opatrnosti predpokladal, že až 80 % elektronických registračných pokladníc sa bude dať up-gradeovať na systém e-kasa. S uvedeným tvrdením by sa dalo súhlasiť, avšak vzhľadom na to, že certifikácie na finančnej správe prebiehali veľmi pomaly, resp. nebola doriešená kompatibilita s ďalšími používanými softvérmi, niektorí podnikatelia napokon od úpravy pôvodnej registračnej pokladnice na e-kasu upustili a investovali do úplne nového riešenia – za vyššiu cenu, ale s menšími problémami. Uvedený pomer ale v našom výpočte ponecháme, nakoľko sa domnievame, že sa výrazne nelíši od skutočnosti. Zároveň však netreba opomenúť environmentálny dopad takýchto rozhodnutí, keďže spravidla funkčné zariadenia (ak nebol možný ich up-grade alebo sa podnikateľ rozhodol pre novú pokladnicu) končili v elektroodpade. Dôvodová správa v tomto smere konštatovala, že návrh zákona nemá vplyv na životné prostredie, s čím sa taktiež nestotožňujeme.
3. Podhodnotené však boli nepriame finančné náklady – t. j. náklady na kúpu novej e-kasy, ale najmä na úpravu pôvodnej elektronickej registračnej pokladnice. Na základe on-line prieskumu trhu a dát od podnikateľov možno konštatovať, že skutočné ceny boli výrazne vyššie.

• Úprava (up-grade) elektronickej registračnej pokladnice

Predkladateľ zákona vyčíslil *update softvéru* na 80 eur. **V praxi sa pri úprave pokladnice štandardne cena skladala minimálne z troch položiek:**

- a. zakúpenie aktualizáčného balíčka (chráneného dátového úložiska), t. j. update softvéru,
- b. ukončenie prevádzky pôvodnej ERP a zálohovanie dát,
- c. prerobenie pokladnice na on-line registračnú pokladnicu (e-kasu), resp. inštalácia a jej spustenie.

Nešlo pri tom o žiadne nadštandardné služby, akými sú napríklad zaškolenie personálu, ktoré by cenu ešte navýšili. Išlo o balík služieb s rôznymi cenami, ktoré boli pre prechod na e-kasu nevyhnutné a podnikateľ bol nútený ich zaplatiť. Zároveň je rozdiel, či ide o podnikateľa – platiteľa alebo neplatiteľa DPH, nakoľko cena je pre neplatiteľa DPH vyššia o 20 % (keďže DPH z ceny si nemôže odpočítať od daňovej povinnosti), avšak uvažovať budeme s cenami bez DPH, keďže väčšina podnikateľov používajúca e-kasu sú práve platitelia DPH. Ceny za úpravu ERP boli taktiež variabilné podľa toho, akú elektronickú registračnú pokladnicu podnikateľ mal (napr. novšiu s predprípravou, ktorá však automaticky nezaručovala nízku cenu za up-grade), aký softvér používal (napríklad, ak používal zastaraný softvér, ktorý mu však postačoval a úpravou na e-kasu podnikateľ zaplatil aj za aktualizáciu softvéru, prerábka sa mu predražila; tento prípad je skôr výnimočný, ale v praxi sa taktiež vyskytoval), či bolo potrebné dokúpiť si novú tlačiareň, lebo stará nebola

kompatibilná alebo sa náklady zvýšili o zakúpenie služby na prepojenie týchto zariadení a pod. Bez ohľadu na uvedené skutočnosti najnižšia dostupná cena výlučne za update softvéru bola 100 eur bez DPH. **Priemerná cena sa pohybovala na úrovni 160 eur bez DPH.** Následne je potrebné pripočítať cenu za ukončenie prevádzky pôvodnej pokladnice (najnižšia cena na trhu bola 19,67 eur bez DPH, priemerne 35 eur bez DPH) a prerobenie na e-kasu (najnižšia cena 25 eur bez DPH priemerne 30 eur bez DPH). Najnižšia cena prerábky pokladnice na e-kasu podľa dostupných údajov bola vo výške 152 eur bez DPH. Priemerne sa však cena pohybovala na úrovni **približne 200 – 250 eur bez DPH za update softvéru a všetky nevyhnutné úkony** spojené s prechodom na e-kasu, oproti odhadovaným 80 eurám.

• Kúpa novej pokladnice (e-kasy)

V prípade kúpy nového zariadenia predkladateľ zákona vyčíslil náklady na 280 eur. Z údajov o reálnych cenách možno konštatovať, že cena 280 eur bez DPH patrí medzi najnižšie možné ceny zariadení (spodný interval je približne 250 eur bez DPH). Pri týchto cenách však ide o veľmi jednoduché typy riešení s obmedzeným počtom tovarových položiek, ktoré bežnej podnikateľskej prevádzke nemusia postačovať. Spravidla prevádzky, ktoré majú nízky počet položiek, resp. celkovo počet vydaných pokladničných dokladov a nepotrebujú prepojenie pokladnice s účtovným či skladovým softvérom (napr. prevádzky služieb či výrobkov na mieru, kde príležitostne dôjde k úhrade faktúry v hotovosti), si v takom prípade zvolili skôr používanie virtuálnej registračnej pokladnice (VRP). Avšak, v mnohých prípadoch už takíto podnikatelia prešli na používanie VRP skôr, ako v období, kedy bolo potrebné prejsť na e-kasu. VRP funguje od 1. apríla 2015, bez obmedzení v počte vydaných pokladničných dokladov od 1. septembra 2017. V praxi VRP pozostáva z bezplatného programu dodávaného priamo od finančnej správy, ktorý sa nainštaluje na mobil, tablet alebo počítač, a z akejkoľvek tlačiarne (minitlačiarne alebo klasickej tlačiarne). Náklady na obstaranie sú preto pomerne nízke, predovšetkým, ak podnikateľ tieto zariadenia používa. Má však viacero nevýhod, najmä nízku kompatibilitu s rôznymi periférnymi zariadeniami, ako sú napríklad platobné terminály, POS systémy a skenery čiarových kódov, či s rôznymi účtovnými a skladovými softvérmi. Zároveň funguje len na internetovom pripojení a v prípade výpadku nie je možné sa do aplikácie prihlásiť (oproti ORP, ktorá vie fungovať aj v režime off-line). Finančná správa SR však nevie určiť presný počet podnikateľov, ktorí používali elektronickú registračnú pokladnicu a pri prechode na e-kasu si zvolili používanie VRP. V praxi je totiž možná aj kombinácia, kedy jeden podnikateľ môže používať VRP aj ORP. Niektorí podnikatelia si chceli bezplatné riešenie vyskúšať a keď zistili, že im nevyhovuje, v prechodnom období si zakúpili aj „klasickú“ e-kasu (ORP). Taktiež o prístup do VRP žiadajú priebežne aj noví podnikatelia. Podľa hovorkyne Finančnej správy, Mgr. Martiny Rybanskej, je odhad finančnej správy nasledovný: *„Ak porovnáme rok pred zavedením systému a rok po zavedení systému e-kasa, tak počet VRP, ktoré zaslali min. jeden doklad stúpol o 34 955. Pripomínam, že ide o počet VRP, nie podnikateľov, treba rátať aj s novými podnikateľmi. Z uvedeného možno odhadnúť, že z ERP na VRP prešlo cca 30 000 podnikateľov.“* Keďže údaj o počte pokladníc v dôvodovej správe v analýze vplyvov na podnikateľské prostredie bol čerpaný z registra ERP v júli 2018, počet podnikateľov do 1.4.2019 s istotou narástol, ponecháme preto aj v našich výpočtoch predpoklad Ministerstva financií, že všetky subjekty s aktívnou EPR k júlu 2018 prešli na e-kasu buď prerobením pokladnice alebo kúpou novej ORP.

Priemerná cena novej e-kasy (on-line registračnej pokladnice) sa pohybovala na úrovni 350 – 400 eur bez DPH⁵⁷. Za uvedené ceny je možné nájsť aj najpredávanejšie e-kasy u jednotlivých výrobcov. Najdrahšie riešenie pre profesionálov, ktoré sme v rámci prieskumu trhu identifikovali, bolo v sume 1 500 eur bez DPH. Aj v prípade kúpy novej pokladnice musel podnikateľ zabezpečiť ukončenie prevádzky pôvodnej elektronickej registračnej pokladnice a zálohovanie dát, pričom išlo o samostatnú službu, ktorú sme už uvádzali vyššie (spravidla pri novej e-kase sa defiskalizácia starej ERP pohybovala vo výške 40 – 50 eur bez DPH, pri up-grade bola nižšia). Ďalšie náklady, ktoré mohli podnikateľom vzniknúť, boli v súvislosti s inštaláciou kódov a spustením e-kasy či zaškolením personálu, ktoré však bolo možné vykonať svojpomocne, preto tieto náklady nebudeme do nepriamych finančných nákladov zahŕňať. Podľa dostupných údajov možno **priemernú cenu za novú e-kasu vrátane ukončenia prevádzky ERP odhadnúť na 400 eur bez DPH.**

Porovnanie investičných nákladov tak, ako ich odhadlo Ministerstvo financií, v porovnaní s odhadnutými skutočnými nákladmi, znázorňuje nasledujúca tabuľka. Rozdiel v nákladoch regulácie na podnikateľské prostredie predstavuje až 32,7 miliónov eur.

Tabuľka 17: Porovnanie vyčíslenia investičných nákladov zavedenia e-kasy

	Počet pokladníc	Jednotková cena (eur) – odhad MF SR	Jednotková cena (eur) – realita	Náklady (mil. eur) – odhad MFSR	Náklady (mil. eur) – realita	Rozdiel (mil. eur)
Úprava pokladnice (80% pokladníc na trhu)	186 710	80	225	14.9	42.0	27.1
Nákup novej pokladnice (20% pokladníc)	46 678	280	400	13.1	18.7	5.6
Spolu investičné náklady zavedenia	233 388	x	x	28.0	60.7	32.7

Zdroj: Odhad MF SR vyčíslený v analýze vplyvov na podnikateľské prostredie, vlastné odhady.

- Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie neuvádzala administratívne náklady spojených so zavedením e-kasy, nakoľko ich „*nie je možné vopred vyčíslit*“. Každý podnikateľ však musel požiadať o pridelenie kódu pokladnice e-kasa (ORP) a získať autentifikačný aj identifikačný balíček, ktoré bolo potrebné do pokladnice nahráť. Ak by bola použitá tabuľka štandardných časových náročností z jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov (uvedená v prílohe č. 3), v prípade žiadosti je vážený priemer na plnenie tejto povinnosti 200 minút, čo by priemerne zodpovedalo skutočnosti (závisí predovšetkým od technickej zdatnosti podnikateľa a pod.) Táto povinnosť sa opakuje každé dva roky. Zároveň by sme odporúčali použiť pre výpočet nákladu cenu práce pre administratívu, nie údaj o priemernej hrubej mzde v hospodárstve. Tieto prepočty neuvádzame, nakoľko predkladateľ abstrahoval od navýšenia nákladov, rovnako však nekvantifikoval úsporu administratívnych

⁵⁷ Abstrahujeme od cien niektorých dodávateľov, napr. mobilných operátorov, ktorí ponúkali zariadenia vrátane súvisiacich služieb s mesačným paušálom, nakoľko cenová politika sa líši a nie je tak možné jednoznačne určiť investičné náklady spojené s prechodom na e-kasu. Zo skúseností podnikateľov je však známe, že mnohé ponuky napokon nespĺňali to, čo deklarovali a podnikatelia znášali takýmto rozhodnutím náklady dvakrát, keďže zariadenia nefungovali správne (nefunkčné platby kartou, neustále technické problémy a pod.).

nákladov, ktorá by bola výrazne vyššia (najmä čo sa týka nepoužívania knihy pokladnice či odstránenie nákladov na povinný servis – v zmysle administratívnych nákladov úspora časových nákladov pri odnesení pokladnice do a zo servisu, v čase servisu trvajúceho 1-2 dni náhradný postup vydávania paragónov a pod.). Zo strany MF SR však bola vyčíslená úspora prevádzkových nákladov pri zavedení e-kasy, s ktorou je možné súhlasiť.

Centrum lepšej regulácie (CLR), špecializovaný analytický odbor Slovak Business Agency vo svojom materiáli odporúča vyčísl'ovanie súčasnej hodnoty celkových nákladov spojených so zavedením e-kasy a prehodnotenie súčasného znenia zákona o elektronickej registračnej pokladnici po 4 rokoch (tzv. sunset klauzula/prehodnotenie regulácie v čase r+3). Vychádzajúc z metodiky CLR pre účely diskontného faktoru predpokladáme diskontnú sadzbu vo výške 4 %, ktorá predstavuje odporúčanú sadzbu z Better Regulation Toolbox Európskej komisie (EK)⁵⁸, ktorá býva často využívaná v Impact Assessments EK. Pri vyššie uvedených predpokladoch skutočných nákladov zavedenia e-kasy predstavuje súčasná hodnota celkových nákladov zavedenia e-kasy odhadom **21,82 mil. eur** v najbližších štyroch rokoch.

Tabuľka 18: Celková súčasná hodnota nákladov zavedenia e-kasy pri odhadovanej sunset klauzule po r+3 rokoch a diskontnej sadzbe vo výške 4 %

(mil. eur)	r	r+1	r+2	r+3
Nepriame finančné náklady	60,7			
Administratívne náklady ⁵⁹				
Prevádzkové náklady	- 10,3	- 10,3	- 10,3	- 10,3
Celkové náklady	50,4	- 10,3	- 10,3	- 10,3
Diskontný faktor	1	0,9615	0,9246	0,8890
Súčasná hodnota celkových nákladov	50,4	- 9,90	- 9,52	- 9,16
= 21,82 mil. eur				

Zdroj: Metodika Centrum lepšej regulácie SBA, vlastné prepočty

Okrem nákladov regulácie pre podnikateľov by bolo zaujímavé aj porovnanie, ako sa podarilo naplniť ciele týkajúce sa zlepšenia výberu daní. Dôvodom zavedenia on-line prepojenia registračných pokladníc so systémami Finančnej správy bol pomerne veľký výpadok na DPH v segmente hotovostných platieb, ktorý bol vyčíslený na 200 mil. eur ročne.

V dôvodovej správe k návrhu zákona Ministerstvo financií SR odhadlo výnosy z celoplošného zavedenia e-kasy v roku 2019 na 57,4 mil. eur. a 120,9 mil. eur v roku 2020. V prvom roku zavedenia sa predpokladal najmä preventívny efekt. Následne sa mohol prejavíť aj vplyv efektívnejších kontrol zameraných na evidenciu tržieb, ktorý v odhade nebol zohľadnený. Tieto údaje boli v dôvodovej správe k pôvodnému návrhu zákona,

⁵⁸ EUROPEAN COMMISSION. Better regulation toolbox. www.ec.europa.eu [online]. [cit. 09.09.2020].

Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en.

⁵⁹ Administratívne náklady v roku 2019 (r) predstavujú podanie žiadosti o pridelenie kódu ORP, stiahnutie a nahranie identifikačného a autentifikačného balíčka do ORP a v roku 2021 (r+2) ide o žiadosť o nové autentifikačné údaje, od ktorých vo výpočte abstrahujeme.

ktorý predpokladal zavedenie e-kasy už od 1.4.2019, resp. plošne od 1.7.2019 (bez posunu termínov, ku ktorému neskôr došlo), takže odhad bol uskutočnený za iných podmienok. Inštitút finančnej politiky na zasadnutí Výboru pre daňové prognózy⁶⁰ vo februári 2020 konštatoval, že porovnanie medziročných rastov tržieb pred a po zavedení **e-kasy nepotvrdilo pozitívny vplyv na vývoj tržieb a DPH** v roku 2019. Stredná hodnota medziročného rastu tržieb (2019 vs. 2018) za obdobie pred zavedením e-kasy bola 4 % a po zavedení e-kasy 3 %. Porovnanie, ktoré by bolo možné urobiť po prvom roku od povinného zavedenia (ktorým bol de facto rok 2020), by kvôli situácii v súvislosti s pandemiou koronavírusu, nebolo primerané, avšak kvantifikácia je aj v prípade poklesu celkových predajov nevyhnutná. Vo februári 2021 Inštitút finančnej politiky v Prognóze daňových a odvodových príjmov na roky 2020 - 2024⁶¹ konštatuje, že *výnos dane z pridanej hodnoty sa udržal na úrovni roka 2019 aj vďaka stabilnej úspešnosti výberu na rozdiel od skúseností s jej prepadom v roku 2009. Tento vývoj pripisujeme kombinácii aj rozmachu nákupov cez internet, rastu bezhotovostných platieb, či presunu spotreby zo sektorov s historicky vyššou daňovou medzerou do maloobchodu podporeného zavedením e-kasy.* Zároveň dodáva, že *vplyv e-kasy naprieč sektormi je predbežné hodnotiť, pretože vývoj tržieb v podnikoch a ich štruktúru zasiahla pandémia.*

Znepokojujúce sú aj výsledky kontrol, ktoré pravidelne vykonáva Finančná správa SR. S kontrolami zameranými na e-kasu začala hneď v januári 2020, kedy uložili pri 840 kontrolách pokuty vo výške 89 tisíc eur. *Okrem niekoľkých prípadov podnikateľov, ktorí na ORP, resp. VRP neprešli a stále používali staré registračné pokladnice, odhalili kontrolóri finančnej správy aj snahy eKasu cielene obchádzať. Napríklad podnikateľ v Zlatých Moravciach mal dve tlačiarne, pričom jednu používal na tlač pokladničných dokladov zaevidovaných v systéme eKasa a druhú na tlač simulovaných dokladov. V Leopoldove sme identifikovali rovnaký prípad. V eKase podnikateľ zaevidoval iba doklady s nižšou hodnotou, tie vyššie išli mimo eKasy, poinformoval o konkrétnych prípadoch generálny riaditeľ L. Hanniker. V oboch zmienených prípadoch udelili kontrolóri pokuty v tisíckach eur a pokladnice zaistili na ďalšiu expertízu. Informoval aj o prípadoch, keď si podnikateľ neprerobil starú pokladnicu a stále používal ERP. V jednom prípade bolo zistené takéto porušenie opakovane. Kontrolóri preto podnikateľovi uložili pokutu vo výške 1 500 eur a bude aj podaný návrh na zrušenie živnosti.*⁶² Finančná správa v tlačovej správe ďalej uvádza, že *na základe zistení z analytických dát vybrala ďalších 15 podnikateľských subjektov podozrivých z vydávania simulovaných dokladov. Tie momentálne preverujú colné úrady.* O výsledkoch kontrol, ktoré sú identifikované „na diaľku“, nie sú dostupné ďalšie informácie.

Ako ďalší príklad uvidíme kontroly vykonané v auguste 2020 s označením akcia „Turista“. Išlo o 930 kontrol zameraných na kúpaliská, stánky, bufety, turistické centrá či okolie prírodných vodných plôch a turistických atrakcií. Porušenia boli zistené až u 48 %

⁶⁰ Ministerstvo financií SR. Daňové a odvodové príjmy 2019-2023. *Inštitút finančnej politiky*. [online]. 2020. [cit. 11.01.2021]. Dostupné na: https://www.mfsr.sk/files/archiv/47/VpDP_prezentacia_feb20_19_23_final_pre_clenov.pdf.

⁶¹ Ministerstvo financií SR. Prognóza daňových a odvodových príjmov na roky 2020 až 2024, Not great, not terrible. *Inštitút finančnej politiky*. [online]. 2021. [cit. 24.02.2021]. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/komentare/komentare-z-roku-2021/2-not-great-not-terrible-februar-2021.html#collapse-359201614602973668>.

⁶² Finančná správa Slovenskej republiky. Kontroly používania eKasy budú pokračovať. *Finančná správa Slovenskej republiky*. [online]. 2020. [cit. 11.01.2021]. Dostupné na: <https://www.financnasprava.sk/sk/pre-media/novinky/archiv-noviniek/detail-novinky/kontroly-ekasy-ts/bc>.

podnikateľov. Podľa informácií finančnej správy je najčastejšie zisteným porušením, a to dlhodobou, nezaevidovanie tržby v systéme e-kasa a následne nezaevidovanie off-line dokladu v zákonnej lehote (96 hod.). Ukazuje sa teda, že či podnikatelia používajú e-kasu alebo používali elektronickú registračnú pokladnicu, problém s nevydávaním pokladničných dokladov pretrváva a mnohé predaje sa naďalej robia „bez bločku“, teda sa z uvedených obchodov neodvádza DPH, ani daň z príjmov. Pozitívne je, že pri akcii Turista vzrástli príjmy počas obdobia kontroly. Keď finančná správa porovnávala týždeň pred spustením kontrol s týždňom počas kontroly, tak tržby vzrástli o 19 %. U kontrolovaných subjektov so zistením porušenia vzrástol po kontrole počet vydávania dokladov o 50 %. Avšak, aj v tomto prípade ide len o dôsledok vykonaných kontrol, nie dôsledok zavedenia e-kasy ako takej. Finančná správa monitoruje prevádzky aj prostredníctvom kontrolnej aplikácie na diaľku, avšak tieto prínosy nie sú známe. Ako efektívny nástroj v oblasti kontroly označuje finančná správa aj aplikáciu Over doklad. K 8.2.2021 bolo zaevidovaných 34 345 stiahnutí aplikácie, čo predstavuje dodatočných vyše 30 tisíc „kontrolórov“ z radov klientov finančnej správy v teréne. Rastie aj počet overených dokladov. Najnovšie štatistiky ukázali, že verejnosť využila aplikáciu od spustenia e-kasy v 1,7 milióna prípadoch, pričom týždenne pribudne v aplikácii 50 tisíc až 60 tisíc overení. V tlačovej správe finančná správa ďalej uvádza: *Finančná správa tak má v súčasnosti v rukách dostatočne efektívny nástroj, aby presne vedela určiť, či niektorá prevádzka vydáva alebo nevydáva pokladničné doklady. Vďaka kontrole verejnosti sme zistili prípady vydávania simulovaných falošných dokladov s cieľom obísť systém e-kasa. Overovanie dokladov tak výrazne prispieva k odhaľovaniu prípadov nezrovnalostí pri používaní on-line registračných pokladníc.*⁶³ Kvantifikáciu prínosov však neuvádza.

Bolo by preto namieste, aby pri zmene, ktorá v roku zavedenia priniesla podnikateľom náklady vo výške približne 60,7 milióna eur a náklady štátu v odhadovanej výške takmer 19 miliónov eur⁶⁴, boli dôsledne vyčíslené aj výnosy. A to najmä v prípade, ak vláda uvažuje nad ďalším on-line nástrojom na sledovanie činnosti podnikateľov v oblasti fakturácie, pričom ide o omnoho komplikovanejšiu oblasť s rozsiahlymi dopadmi na podnikateľov, než tomu bolo v prípade prechodu na e-kasu.

Zároveň by bolo vhodné sa zamerať aj väčšiu elektronizáciu pokladničných dokladov, na možnosť stiahnutia (prijatých) pokladničných dokladov u podnikateľov, ktoré by mohli byť importované priamo do účtovných softvérov a pod.

⁶³ Finančná správa Slovenskej republiky. Záujem občanov o aplikáciu Over doklad rastie. *Finančná správa Slovenskej republiky*. [online]. 2021. [cit. 09.02.2021].

Dostupné na: <https://www.financnasprava.sk/sk/pre-media/novinky/archiv-noviniek/detail-novinky/over-ts>.

⁶⁴ Dôvodová správa k návrhu zákona uvádzala, že plnenie návrhu zákona v plnom rozsahu je podmienené úpravami informačných systémov finančnej správy a zvýšením počtu zamestnancov FR SR o 6 ľudí (z toho 2 colníci). Odhadovaný negatívny vplyv na rozpočet kapitoly MF SR na roky 2018 až 2021 je v celkovej sume 18 841 806 eur.

3. Návrh odporúčaní pri tvorbe regulácií s ohľadom na MSP

Tretia časť analýzy dopadov vybraných politík a opatrení na MSP sa zaoberá výsledkami kvalitatívneho prieskumu, ktorý bol uskutočnený na vzorke jedenástich podnikov, ako aj konkrétnymi odporúčaniami pri tvorbe regulácií s ohľadom na MSP.

3.1 Kvalitatívny prieskum

V období od decembra 2020 do februára 2021 bol uskutočnený kvalitatívny prieskum zameraný na zistenie dopadov významných zmien (analyzovaných v predchádzajúcich kapitolách) na podnikanie MSP, predovšetkým na kvantifikáciu nákladov a identifikáciu problémov, ktoré sú spojené so zavádzaním nových regulácií pre MSP. Okrem iných zdrojov boli odpovede dopytovaných zohľadnené aj pri prepočtoch uvedených v druhej kapitole.

Prieskum bol vykonaný na vzorke jedenástich podnikov, pričom podľa európskej klasifikácie išlo o tri mikropodniky, šesť malých podnikov a dva stredné podniky. V rámci cieľovej vzorky bolo potrebné zabezpečiť aj regionálnu a odvetvovú rôznorodosť. Ďalším zohľadňovaným kritériom pri výbere vzorky bol vek daného podniku s obdobím podnikania minimálne počas sledovaného obdobia, resp. dlhšie. Priemerný vek podniku u respondentov je 14 rokov. Taktiež boli primárne do vzorky vybrané také podniky, ktorých sa týkajú všetky tri zmeny, teda používajú na evidenciu tržieb v hotovosti registračnú pokladnicu, spracúvajú osobné údaje a týka sa ich aj zápis konečného užívateľa výhod, resp. zápis do registra partnerov verejného sektora. V niektorých prípadoch bolo toto pravidlo porušené. Oslovené boli napríklad dva stredné podniky, ktoré nepoužívajú e-kasu, za to mali vyššie náklady a zaujímavé skúsenosti s prechodom na GDPR a zároveň sa zapisovali do registra partnerov verejného sektora. Ich oslovenie bolo prínosom v ostatných častiach, hoci pri e-kase informácie využiteľné neboli. V tabuľke nižšie uvádzame prehľad oslovených respondentov a ich charakteristiku v zmysle uvedených kritérií.

Tabuľka 19: Stručný prehľad respondentov a ich charakteristika

Respondent	Právna forma	Kraj	Oblasť podnikania	Počet zamestnancov	Tržby (v eur)	Rok vzniku	Charakteristika podniku
Respondent 1	s.r.o.	Trenčiansky	Veľkoobchod	10 – 49	2 – 10 mil.	2005	malý podnik
Respondent 2	a.s.	Banskobystrický	Služby – gastro	do 9	do 2 mil.	1993	mikropodnik
Respondent 3	s.r.o.	Trenčiansky	Maloobchod	10 – 49	do 2 mil.	2014	malý podnik
Respondent 4	s.r.o.	Žilinský	Cestovný ruch	10 – 49	do 2 mil.	2009	malý podnik
Respondent 5	s.r.o.	Bratislavský	Služby – IT	50 – 249	10 – 50 mil.	1993	stredný podnik
Respondent 6	s.r.o.	Žilinský	Služby – zdravotníctvo	10 – 49	do 2 mil.	2015	malý podnik
Respondent 7	s.r.o.	Bratislavský	Personálna agentúra	50 – 249	do 2 mil.	2013	stredný podnik
Respondent 8	s.r.o.	Bratislavský	Obchod (e-shop)	do 9	do 2 mil.	2006	mikropodnik
Respondent 9	s.r.o.	Košický	Výroba	do 9	do 2 mil.	2014	mikropodnik
Respondent 10	s.r.o.	Prešovský	Maloobchod	10 – 49	2 – 10 mil.	2008	malý podnik
Respondent 11	s.r.o.	Košický	Výroba	10 – 49	2 – 10 mil.	2006	malý podnik

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe kvalitatívneho prieskumu

Rozhovory prebiehali kvôli prebiehajúcej pandémie spôsobenej šírením choroby COVID-19 prostredníctvom on-line nástrojov alebo telefonicky. Respondentmi boli majitelia podnikov, finanční riaditelia či špecialisti ľudských zdrojov, prípadne kombinácia týchto osôb. Dĺžka každého rozhovoru trvala v rozmedzí od 30 do 75 minút, pričom na spracovaní sa

podieľali spravidla dve osoby. Jeden spracovateľ prieskumu vykonával samotný rozhovor a druhý bol v pozícii zapisovateľa. Respondenti si neželali, aby z rozhovoru bol zhotovený zvukový záznam. Zistené poznatky z jednotlivých rozhovorov sú agregované do výstupu, ktorý je uvedený nižšie.

Pre uvedený prieskum bola zostavená rámcová štruktúra otázok, pomocou ktorej boli rozhovory vykonávané, členená do troch oblastí – GDPR, e-kasa a zápis konečných užívateľov výhod. Otázky pre štruktúrovaný rozhovor sú uvedené v prílohe č. 1. Rozhovor prebiehal tak, že spracovateľ prieskumu postupne prechádzal s respondentom jednotlivé otázky týkajúce sa zmien, ktoré sú predmetom tejto analýzy. Častokrát bol rozhovor doplnený o ďalšie otázky, ktoré vyplynuli z rozhovoru alebo o diskusiu ohľadne návrhov riešenia problémov, ktoré s danou legislatívnou povinnosťou súvisia.

Cieľom štruktúrovaného rozhovoru so zástupcami malých a stredných podnikov bolo predovšetkým:

- zistiť dopady vybraných významných zmien na MSP,
- kvantifikovať náklady a dôsledky týchto zmien na podnikanie oslovených MSP,
- identifikovať problémy, ktoré sú spojené so zavádzaním nových regulácií pre MSP a navrhnúť možné riešenia.

V druhej časti tejto kapitoly sa zameriame na návrhy odporúčaní pri tvorbe regulácií s ohľadom na MSP, ktoré budú formulované na základe teoretických východísk súčasne so zohľadnením výsledkov kvalitatívneho prieskumu z pohľadu MSP. Informácie z kvalitatívneho prieskumu boli tiež v niektorých prípadoch použité pri vyčísl'ovaní vplyvov na podnikateľské prostredie uvedené v predchádzajúcej kapitole (skôr ako príklady, nie ako priemerné hodnoty, tie boli zisťované primárne inými spôsobmi, napríklad online prieskumom trhu a pod.).

Výstup z kvalitatívneho prieskumu v MSP

Z uskutočnených rozhovorov v MSP vyplynuli skutočnosti, ktoré uvádzame v členení podľa jednotlivých zmien.

• Zavedenie systému e-kasa

Z nami oslovených firiem sa prechod na e-kasu týkal ôsmich, dva podniky nepoužívajú e-kasu vôbec, pretože neprijímajú žiadne tržby v hotovosti. Jeden z respondentov prešiel na používanie virtuálnej registračnej pokladnice už skôr, a to z dôvodu rozšírenia o pobočku v inom meste. Používanie e-kasy je v tejto firme veľmi sporadické. Ide len o občasnú úhradu faktúry v hotovosti za tovar na mieru, pričom položky sú rozpísané na faktúre, nie na pokladničnom doklade. Z tohto dôvodu im bezplatná on-line aplikácia postačuje a vyhovuje. U ostatných virtuálna registračná pokladnica nepripadala do úvahy, pričom ako dôvody uvádzali zhodne nasledovné: nemožnosť prepojenia na skladový či účtovný softvér (predovšetkým u firiem s veľkým počtom položiek), zdržovanie v prevádzke, nemožnosť generovania výstupov, ťažkopádne riešenie a pod. V prípade oslovených podnikateľov, ktorí prechádzali na on-line registračnú pokladnicu, si traja z nich zvolili up-grade pokladnice, štyria kupovali novú e-kasu. Jeden podnikateľ vykonal prechod oboma spôsobmi pri rôznych pokladniciach, resp. v prípade rozvozu používa aj virtuálnu registračnú pokladnicu. Dvaja respondenti, ktorí napokon kupovali novú e-kasu, mali pôvodne v úmysle vykonať iba up-grade pokladnice, ktorý mali objednaný aj zaplatený, avšak kvôli problémom s certifikáciou, ako aj predpokladaným technickým problémom s prepojením na iné používané softvéry sa po takmer trištvrte roku rozhodli, že si kúpia radšej nové e-kasy. Zaplatená cena up-gradu bola zhodne v sume 225 eur bez DPH, pričom nová e-kasa stála

podnikateľov 505 eur a 300 eur bez DPH. Nižšie v tabuľkách uvádzame prehľad oslovených podnikateľov a ich investičné náklady spojené s prechodom na e-kasu. V prípade, že nám podnikatelia poskytnú presné položky spojené s prechodom, tieto sú uvedené samostatne. V prípade, že nákup e-kasy bol uskutočnený v rôznych cenách, je prevádzka uvedená viackrát.

Tabuľka 20: Prehľad cien za up-grade elektronickej registračnej pokladnice u respondentov (v eur bez DPH)

	Ukončenie prevádzky pôvodnej ERP	Aktualizačný balíček (CHDÚ)	Prerobenie na ORP	Spolu
Maloobchodná prevádzka	25	408	25	458
Maloobchodná prevádzka	25	167	25	217
E-shop s výdajňou	41,67	208,33		250
Kaviareň	50	135	50	235 ⁶⁵
Maloobchodná prevádzka		237		237

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe kvalitatívneho prieskumu

Tabuľka 21: Prehľad cien za kúpu novej on-line registračnej pokladnice (e-kasy) u respondentov (v eur bez DPH)

	Ukončenie prevádzky pôvodnej ERP	Kúpa novej e-kasy	Zapojenie, inštalácia	Spolu
Reštaurácia	40	435	30	505
Zdravotnícke zariadenie		300		300
Kaviareň	50	255		305
Výroba a predaj		250		250 ⁶⁶
Výroba a predaj		300		300

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe kvalitatívneho prieskumu

Celkové investičné náklady spojené s prechodom na e-kasu sa odvíjali od počtu používaných pokladníc. Prechod na e-kasu spôsobil u dvoch oslovených podnikov aj redukcii počtu pokladníc. Ak sa na jednom predajnom mieste používali dve pokladnice, následne ostali už len pri používaní jednej. Napríklad, cena za prechod v oslovenej firme s piatimi predajňami, bola vo výške 1 326 eur bez DPH, pričom si na prechod zvolili len up-grade pokladníc (priemer na jednu e-kasu v cene 265 eur bez DPH).

Termín prechodu na e-kasu sa u oslovených podnikateľov odvíjal predovšetkým od toho, kedy malo ich zariadenie certifikáciu. Takmer všetci sa začali problematikou e-kasy zaoberať už začiatkom roka 2019, avšak reálny prechod na e-kasu bol u všetkých oslovených až koncom roka 2019. Niektorí si e-kasu záväzne objednali pred 30. 6. 2019, čo bola zákonná požiadavka, od ktorej sa napokon zmenou legislatívy upustilo. Zároveň všetci včas požiadali o identifikačné a autentifikačné údaje, čo ostalo ako podmienka pre využitie bezsankčného obdobia až do konca roka. Jeden z podnikateľov sa až 15. decembra 2019 dozvedel, či bude jeho up-gradeovaná e-kasa schopná komunikovať s účtovým softvérom, preto až do tohto dátumu čakal s prerábkou pokladnice. Ak by nebol softvér kompatibilný s e-kasou,

⁶⁵ Rok predtým, t. j. v roku 2018 kúpená nová pokladnica s predprípravou za 300 eur bez DPH.

⁶⁶ Uvedená e-kasa však každoročne vyžaduje kontrolu a výmenu batérie, ktorá je v sume 41,67 eur bez DPH.

podnikateľ by si musel narychlo kúpiť novú e-kasu. Jeho pôvodná pokladnica však bola kupovaná pred dvoma rokmi a bola plne funkčná, preto toto riešenie podnikateľ nepreferoval (aj z hľadiska nákladov, aj z environmentálneho hľadiska). Respondenti uvádzali, že prechod na e-kasu im priniesol veľký stres. Keďže sa v priebehu obdobia zavádzania e-kasy menili podmienky, mnohí pristupovali aj k drahším riešeniam. Tí, ktorí čakali na certifikáciu, zas boli v strese z možných pokút, ak na e-kasu neprejdú včas.

Z oslovených firiem mali všetci v prevádzkach už zavedený internet. V jednom prípade však dochádzalo k častým výpadkom e-kasy, takže podnikateľ bol nútený zmeniť internet v prevádzke na optický, pričom inštalácia bola v cene 195 eur bez DPH a ročný náklad na prevádzku internetu sa zvýšil oproti pôvodnému dvojnásobne, na 336 eur bez DPH.

Čo sa týka administratívnych nákladov, tie mali majitelia firiem jednak so samotným obstaraním e-kasy, komunikáciou s dodávateľom, so sledovaním legislatívy – podnikatelia uvádzali celkovú administratívu v rozpätí od 8 do 25 hodín. Ďalšie administratívne náklady sa týkali požiadania o identifikačné a autentifikačné údaje, ich stiahnutia a nahrania do on-line registračnej pokladnice. Časová náročnosť sa odvíjala predovšetkým od toho, ako technicky zdatná bola osoba, ktorá túto činnosť vykonávala. V jednom prípade podnikateľ uviedol, že zaňho tieto úkony nemohla vykonať účtovná firma (ktorú má splnomocnenú napríklad na podávanie dokumentov na finančnú správu), preto sa časová náročnosť vyšplhala asi na 10 hodín administratívnych prác, nakoľko okrem údajov si musel vybaviť aj svoj vlastný prístup. Čas, ktorý respondenti uvádzali v súvislosti s novými identifikačnými a autentifikačnými údajmi pre e-kasu, bol v rozmedzí 1 až 3 hodiny. Zároveň uvádzame, že platnosť autentifikačných údajov on-line registračnej pokladnice je dva roky, preto budú podnikatelia každé dva roky žiadať o nové (prvýkrát ich povinnosť zastihne v priebehu roka 2021). O tejto povinnosti žiaden z oslovených respondentov ani nevedel.

Respondenti sa ďalej vyjadrovali k výhodám a nevýhodám, ktoré vnímajú po zavedení e-kasy. Dvaja oslovení uviedli, že plynule pokračujú bez problémov v evidencii tržieb a okrem nákladov na novú e-kasu nepostrehli žiadne nevýhody, ale ani významné prínosy. Mnohí však ako výhodu uvádzali zrušenie servisných prehliadok, a to tak z hľadiska nákladov na tento servis, ale aj z pohľadu logistiky. Už nie je potrebné fyzicky pokladnicu doniesť do servisnej organizácie, kde bola pol dňa až dva dni, a teda nie je v tomto čase potrebné riešiť náhradné vydávanie pokladničných dokladov prostredníctvom paragónov. Ďalší, najmä v nepretržitej, príp. v nočnej prevádzke uvádzali ako výhodu zrušenie povinnosti vykonávať dennú uzávierku. Za výhodu tiež podnikatelia označili nepoužívanie pokladničnej knihy. Čo sa týka nevýhod, ako najčastejšiu respondenti uvádzali technické problémy, ktoré predtým nemali. Išlo najmä o zdĺhavé overenie dokladu na finančnej správe a tlač dokladu, problémy v prípade, ak vypadne internet, ako aj prípadná nefunkčnosť systému e-kasa a nutnosť reštartu (v prípade prepojenia na iné softvéry). Jeden z respondentov uviedol aj prípad zo svojej nedávnej praxe. Novú e-kasu vlastní od roku 2019 (t. j. približne rok a pol), pričom ide o komplexné zariadenie na evidenciu tržieb, vrátane platobného terminálu a tlačiarne. Nakoľko v zariadení nastala porucha s tlačou dokladov, obrátil sa na dodávateľa s možnosťou riešenia. Ten mu ponúkol v konečnom dôsledku len jedno. Celé zariadenie je potrebné odoslať na reklamáciu, ktorú majú povinnosť vybaviť do 30 dní. Znamenalo by to, že podnikateľ by fyzicky odovzdal e-kasu dodávateľovi a približne počas jedného mesiaca by nemal e-kasu k dispozícii, čo z pohľadu zákona nie je možné, aby takú dlhú dobu e-kasu nepoužíval. Tým pádom si musí kúpiť novú e-kasu, ktorú bude počas tejto doby používať a po vrátení opravenej e-kasy bude mať túto v rezerve. Zároveň, v mnohých, najmä lacnejších e-kasách je chránené dátové úložisko pevne vstavané v e-kase, takže po jeho zaplnení alebo poruche nie je možné ho vymeniť, ale je potrebné vymeniť celú e-kasu za nové zariadenie.

Zaplnenie chráneného dátového úložiska sa odhaduje na 2 – 6 rokov v závislosti od jeho veľkosti, takže výmena e-kás podnikateľov ešte len čaká a prinesie ďalšie finančné náklady.

Podnikatelia vidia v e-kase ešte rezervy. Keďže ide o elektronické riešenie, vedeli by túto elektronizáciu využívať viac. Respondenti uvádzali napríklad možnosť stiahnutia prijatých pokladničných dokladov zo systému e-kasa iných podnikateľov na základe identifikačného čísla organizácie, ktoré by mohli byť importované priamo do účtovných softvérov, napríklad aj bez potrebnej tlače dokladov. Zároveň, ani jeden z oslovených podnikateľov ešte nikdy nevyužil možnosť zasielania pokladničného dokladu zákazníkovi na e-mail, a to z dôvodu, že o tento doklad ešte žiadny kupujúci nepožiadala. Podľa zákona totiž platí, že ak s tým kupujúci súhlasí, a ak o to požiadala pred vytlačeníím pokladničného dokladu, podnikateľ môže tento pokladničný doklad zaslať kupujúcemu (napr. na e-mail) alebo ho sprístupniť v elektronickej podobe. Viacerí však uvádzali, že ich e-kasa ani takúto možnosť odoslania na e-mail neobsahuje, príp. o tejto možnosti nevedia. V prevádzkach s veľkým počtom pokladničných dokladov by však ani elektronicky zasielať doklady nechceli, nakoľko zadávaním e-mailovej adresy by dochádzalo k zdržiavaniu pri blokovaní alebo kvôli prípadnému preklepu by sa doklad ku kupujúcemu nedostal. Riešenie by mohli predstavovať QR kódy zákazníka, napríklad pri firemných klientoch, kedy by sa jeho naskenovaním doklad priamo odoslal na prednastavenú mailovú adresu, alebo inak elektronicky zákazníkovi sprístupnil bez nutnosti zadávania e-mailovej adresy pri nákupe. Prevádzky s menším počtom dokladov by sa zasielaniu na e-mail nebránili, ak by o to zákazník požiadala v prípade, ak by išlo o technicky nenáročnú operáciu.

• Nové povinnosti týkajúce sa ochrany osobných údajov (GDPR)

Druhou oblasťou kvalitatívneho prieskumu bola problematika ochrany osobných údajov podľa nariadenia GDPR platného od mája 2018. Zosúladenie s novými pravidlami sa týkalo všetkých oslovených firiem. Rozdielny bol rozsah, v akom bolo nutné zmeny implementovať do podnikov, a to podľa rozsahu ich aktivít, resp. podľa oblastí nakladania s osobnými údajmi zamestnancov, zákazníkov a pod.

Z oslovených firiem uviedli dve, že sa problematikou GDPR nezaoberali vôbec z dôvodu, že osobné údaje sa u nich takmer nespracúvajú. Z rozhovoru je však možné konštatovať, že môžu existovať oblasti ochrany osobných údajov aj v týchto firmách, ktoré by bolo potrebné detailnejšie posúdiť.

Skupina podnikateľov, ktorá sa problematikou GDPR v roku 2018 zaoberala (deväť firiem), je možné rozdeliť do dvoch skupín. Tou prvou je sedem MSP, ktoré si povinnosť GDPR splniť chceli, ale splnenie tejto povinnosti by sme mohli označiť skôr za formálne. V jednom prípade išlo o svojpomocnú úpravu všeobecných obchodných podmienok, ktorú vykonal v mikropodniku majiteľ firmy. Ostatné firmy využili služby externého dodávateľa, spravidla právnika, ktorý im v súčinnosti s nimi vytvoril potrebnú dokumentáciu, upravil vzory zmlúv, všeobecné obchodné podmienky a pod., a od tohto momentu sa problematikou GDPR nijako nezaoberajú. Cena za tieto služby sa líšila – najnižšia suma, ktorú naši respondenti uviedli, bola 250 eur. Nasledovali viaceré ceny v rozpätí 500 – 600 eur, najviac uviedol respondent z veľkoobchodu vo výške 800 eur. Okrem týchto nákladov však všetci respondenti, ktorí predávajú tovar aj na e-shope, uvádzali aj dodatočné náklady na programátorské služby v cene približne 100 – 200 eur. Jeden z oslovených podnikateľov má uzatvorené aj špeciálne GDPR poistenie, teda poistenie zodpovednosti za škodu súvisiacu s ochranou osobných údajov, ktoré predstavuje ročný náklad 350 eur.

Ak mala byť dokumentácia, t. j. vzory zmlúv, poučenia, súhlasy a pod. vypracovaná externým dodávateľom správne a pre všetky situácie vyskytujúce sa v podniku, bola potrebná vo veľkej miere súčinnosť majiteľa, resp. zodpovedného zamestnanca vo firme. To znamenalo nemalé administratívne náklady, respondenti uvádzali rozpätie 8 až 16 hodín. Majiteľka veľkoobchodnej firmy však uvádza, že ak by sa mali dôsledne uplatňovať všetky pravidlá a podpisovať všetky potrebné dokumenty na každý účel, ktoré im externý dodávateľ vzorovo vypracoval, potrebovala by samostatnú osobu, ktorá by túto administratívu riešila, na čo nemajú personálne kapacity. Uvedená majiteľka okrem toho absolvovala aj jednoduchové školenie týkajúce sa GDPR, časť tejto agendy má v náplni práce účtovníčka.

Druhá skupina podnikateľov – v našom prieskume ide o dva podniky – sa problematikou GDPR zaoberajú pravidelne a predstavuje pre nich významnú súčasť ich činnosti. V prvom prípade ide o personálnu agentúru, ktorá spracúva osobné údaje kandidátov, zamestnancov, aj cudzincov, ktoré sú ukladané spravidla v cloude, teda z pohľadu tejto firmy ide o veľmi rizikovú oblasť. V druhom prípade ide o IT firmu, ktorá problematiku GDPR rieši nielen zo svojho pohľadu, ale aj ako dodávateľ riešení, ktoré môžu obsahovať osobné údaje, preto musia mať túto oblasť dôkladne pokrytú. Obe firmy musia mať určenú zodpovednú osobu podľa GDPR. Personálna agentúra má túto osobu zazmluvnenú externe, IT firma rieši problematiku GDPR interne, preto nevedela odhadnúť časové, resp. finančné náklady spojené s prechodom na GDPR, nakoľko interné oddelenie sa ochrane osobných údajov venuje dlhodobo a veľmi dôsledne. Príchodom nového nariadenia aktualizovali dokumentáciu, resp. niektoré procesy. V prípade personálnej agentúry právna kancelária, ktorá oblasť ochrany osobných údajov zastrešovala aj pred účinnosťou nariadenia GDPR, ponúkla zosúladenie s GDPR za cenu 15 000 eur. Na tejto cene sa však nedohodli, takže využili služby právnikov v okresanej verzii (vzorové dokumentácie a pod.) a ďalšie úkony vykonávali svojpomocne. Podľa odhadu majiteľa stál prechod na GDPR firmu 2 500 eur za právne služby, cena práce zamestnancov a majiteľov v sume približne 5 000 eur a prispôbenie softvérov a webstránok približne 1 000 eur. Za službu zodpovednej osoby (v tom preškolenie zamestnancov, štvrťročná revízia dokumentácie a iné drobné úpravy a prenos rizík) platí stredne veľká personálna agentúra 300 eur mesačne. Ak ide o úpravy, prípadne pripomienkovanie zmlúv obchodných partnerov rozsiahlejšieho charakteru, tieto sú platené extra v hodinovej sadzbe.

Podnikatelia odpovedali aj na otázku týkajúcu sa problémov, výhod a nevýhod prechodu na GDPR. Problémy videli aj v samotnej legislatíve. Nakoľko nariadenie GDPR je účinné na území celej EÚ bez nutnosti implementácie do vnútroštátnych predpisov, ale SR sa rozhodla pre nový zákon, podnikateľom nebolo jasné, či náš zákon upravuje ustanovenia nad rámec nariadenia, resp. ktorou právnou normou je potrebné sa riadiť. Objavilo sa množstvo (aj samozvaných) odborníkov na GDPR a ponúk. Niektorí z týchto „odborníkov“ chceli na nevedomosti podnikateľov zarobiť, preto im vypracúvali aj dokumenty, ktoré neboli potrebné. Jedna respondentka uviedla, že osoba, ktorá im spracúvala dokumentáciu, im dala vypracovať množstvo podkladov a mala neprimerané požiadavky, ktoré šli ďaleko nad rámec zákona, resp. nariadenia GDPR (o čom vtedy nevedeli). Zároveň im ponúkla službu zodpovednej osoby za 80 eur mesačne a len vďaka rade od skúseného právnikovi sa dozvedeli, že ako firma túto povinnosť nemajú. Inak by tieto mesačné náklady platili dodnes, nakoľko sa spoľahli na rady od „odborníka“. Nakoľko podnikateľom chýbali oficiálne informácie, resp. nemali toľko času sa všetkými novinkami zaoberať, spoľahli sa na dodávateľa, ktorý nebol vždy spoľahlivý. Uvedená firma si napokon urobila niektoré úkony svojpomocne a s dodávateľom ukončila spoluprácu.

Ďalší respondenti ako problém uvádzali často sa meniacu legislatívu, teda pomerne krátku trvácnosť interných smerníc v tejto oblasti. Zákon o ochrane osobných údajov bol účinný

od júla 2013, nariadenie GDPR a nový zákon o ochrane osobných údajov začal platiť v roku 2018. Pre podnikateľov to znamenalo opätovné náklady po piatich rokoch.

Čo sa týka nevýhod spojených s novou úpravou, väčšina oslovených podnikateľov uvádzala to, že prišli o databázy zákazníkov, odberateľov newsletterov a pod., ktoré mali počas rokov svojej existencie zhromaždené. Na získavanie nových súhlasov sa odhodlali spravidla až neskôr. Jeden z respondentov dokonca uviedol, že sa už do zberu mailových adries do novej databázy ani nepúšťal. Podľa jeho vyjadrenia, radšej robí čo najmenej aktivít, ktoré by súviseli s GDPR, aby sa tak vyhol pokutám. Medzi ďalšie nevýhody zaradovali podnikatelia to, že musia dávať na osobné údaje väčší pozor, avšak niekedy im ani nenapadne, že nejaká činnosť by podliehala pravidlám GDPR (napr. fotky zamestnancov na internete a pod.). Podnikatelia sa domnievajú, že nie je možné dodržiavať zákon o ochrane osobných údajov v 100 % miere a sú si vedomí, že pravdepodobne sa mnohí porušení aj dopúšťajú.

• Registrácia konečných užívateľov výhod

Z jedenástich oslovených podnikov sa do registra partnerov verejného sektora (RPVS) zapisovali štyri. Ostatné podniky zapisovali konečného užívateľa výhod do obchodného registra. V prípade RPVS ide o službu, ktorú musí vykonávať oprávnená osoba a ceny sa u respondentov pohybovali od 240 eur do 600 eur. Zároveň je potrebná každoročná verifikácia údajov, ktorá sa u respondentov pohybuje približne v sume 100 eur. Jeden z respondentov uviedol vyššiu sumu, aj frekvenciu, za verifikáciu platí dvakrát ročne po 80 eur. Zápis do RPVS nepokladali podnikatelia za náročný na čas, zväčša išlo o jednu až dve hodiny administratívy z ich strany. Iba jeden respondent uviedol, že komunikácia s právnou kanceláriou a vyplnenie potrebných podkladov jej zabrala viac času, od prvej komunikácie po zápis v registri prešli 3 mesiace. Vo všetkých prípadoch však išlo o firmy s jednoduchou vlastníckou štruktúrou.

Zápis konečného užívateľa výhod (KUV) u oslovených firiem prebiehal v dvoch prípadoch interne a v piatich prípadoch prostredníctvom externého dodávateľa. V prípade svojpomocného zápisu KUV podnikatelia uvádzali náklad približne 4 hodiny administratívnych prác na oboznámenie sa s novou problematikou, identifikáciu konečného užívateľa, aj samotné vyplnenie a odoslanie tlačiva. Na internete už boli publikované návody, ktoré im prácu uľahčili. Čo sa týka externého zápisu, za dvoch podnikateľov vyriešil zápis ich účtovník, zvyšní traja využili právnika. Ceny za službu uviedli v rozpätí od 50 do 100 eur. Administratívne náklady majiteľa, resp. zamestnanca odhadli na maximálne jednu hodinu. Aj v týchto prípadoch išlo o firmy s jednoduchou vlastníckou štruktúrou a podnikatelia neuvádzali žiadne problémy súvisiace so zápisom konečného užívateľa výhod do obchodného registra. Problémy však podnikateľom spôsobili ochromené obchodné súdy, ktoré kvôli zápisu KUV nespracúvali iné podania v lehotách, v akých by mali. Až dvaja z oslovených podnikateľov v roku 2020 zakladali nové firmy, ktoré im boli do obchodného registra zapísané v jednom prípade o dva mesiace, v druhom prípade až o tri mesiace. Zákonná lehota na zápis sú pritom dva pracovné dni od podania návrhu, s možnosťou predĺženia registrového súdu o ďalších 10 dní. Podnikatelia tak nemohli vykonávať prostredníctvom nových firiem činnosti, na ktoré si ich založili.

3.2 Návrh odporúčaní pre tvorcov politik a opatrení

Okrem podrobnej analýzy vybraných zmien a ich dopadov na MSP je ambíciou predkladanej štúdie aj návrh odporúčaní týkajúcich sa prijímania nových regulácií pre MSP

a vyčísl'ovania nákladov regulácií. Jednotlivé odporúčania uvádzame v kapitole nižšie, spolu s príkladmi zistenými predovšetkým v tejto analýze.

Dôslednejšie uplatňovanie zásad uvedených v jednotnej metodike na posudzovanie vybraných vplyvov

Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov (ďalej aj „jednotná metodika“) v záverečnej časti upravuje zásady a odporúčania v nasledovných šiestich bodoch:

1. konzultácie,
2. princíp proporcionality,
3. zjednodušené režimy pre malé a stredné podniky,
4. princíp jednu prijať, jednu zrušiť (One in, one out),
5. gold – plating,
6. implementácia a vynucovanie.

Tieto zásady považujeme v zásade za správne a ich dôsledné uplatňovanie pri tvorbe nových regulácií za nevyhnutné. Z nami uskutočnenej analýzy vybraných zmien je možné konštatovať, že navrhovateľ zákona nie vždy postupoval v súlade so všetkými zásadami.

Podľa jednotnej metodiky **obsahom a cieľom konzultácie** je:

- nájsť nový pohľad na problém,
- určiť všetky dotknuté subjekty,
- identifikovať alternatívne riešenia,
- poskytnúť nezávislú kontrolu posúdenia vplyvov,
- zmierniť riziko nepredvídateľných dôsledkov,
- získať relevantné údaje a informácie,
- nájsť rovnováhu medzi protichodnými záujmami,
- zvýšiť pochopenie návrhu a zlepšiť pripravenosť dotknutých subjektov na implementáciu daného riešenia,
- zabezpečiť hladší priebeh schvaľovania predkladaného materiálu,
- zvýšiť transparentnosť a kredibilitu schvaľovacieho procesu.

V prípade zavádzania systému e-kasa síce konzultácie uskutočnené boli a v pomerne širokom kruhu, čo možno hodnotiť pozitívne. Na konzultáciách sa v máji 2018 zúčastnili Slovenská asociácia cestovných kancelárií a cestovných agentúr, Združenie podnikateľov Slovenska, Asociácia výrobcov, dovozcov a predajcov elektronických registračných pokladníc, Slovenský živnostenský zväz, Zväz hotelov a reštaurácií SR, Zväz cestovného ruchu SR, Slovenská asociácia petrolejárskeho priemyslu a obchodu, Klub 500, ELCOM, spol. s r. o., VAROS TRADE s. r. o., AXIS distribution, s. r. o., BEFARE, NRSYS, s. r. o. a Slovak Business Agency. Mnohé z uvedených organizácií **už na konzultáciách upozorňovali, že termíny pre zavedenie e-kasy sú nereálne**, a to tak pre samotných výrobcov, ako aj pre podnikateľov⁶⁷. **Ústupok v termínoch zavedenia však vykonaný**

⁶⁷ Napríklad, Klub 500: „Stanovené termíny pre povinnosť začať používať pokladnicu e-kasa klient od 1. apríla 2019, respektíve od 1. júla 2019, sú príliš časovo náročné. Kvôli prispôbeniu softvérových a hardvérových riešení navrhujeme účinnosť zákona ponechať od 1. januára 2019, avšak povinnosť začať používať pokladnicu e-kasa klient pre všetkých podnikateľov posunúť na 1. januára 2020.“; Spoločnosť

nebol. Zmena sa udiala aspoň v tom, že pôvodne navrhnutá skoršia etapa zavedenia so začiatkom od 1. 4. 2019 pre sektor HORECA (hotelové a reštauračné služby) a čerpacie stanice napokon schválená nebola. Povinnosť používať e-kasu od 1. 4. 2019 mali podľa schváleného znenie zákona len podnikatelia, ktorým prvýkrát vznikne povinnosť evidovať tržby v pokladnici v období od 1. apríla 2019 a neskôr. Pre všetkých ostatných podnikateľov platil termín 1. júl 2019.

Problém nastal už u samotných výrobcov elektronických registračných pokladníc (e-kás), nakoľko *technická špecifikácia bola v roku 2018 ešte v procese implementácie pozmeňovaná a jej definitívna podoba bola známa až v roku 2019. Neskoré zverejnenie technickej špecifikácie spolu s procesnou náročnosťou získania certifikácie na fiškálne zariadenia spôsobili, že mnohé z nich výrobcovia nestihli reálne prispôsobiť v zmysle zákona.*⁶⁸ Dva týždne pred 1. aprílom 2019 boli v platnosti len dve rozhodnutia o certifikácii pokladničného programu a chráneného dátového úložiska a certifikácie na Finančnej správe SR prebiehali pomaly. Ak by zákonodarcia zapracoval pripomienky a obavy z nereálnosti termínov, ich včasnou úpravou by mohol **zmierniť riziko nepredvídateľných dôsledkov** (čo je jedným z cieľov konzultácií podľa jednotnej metodiky) a predísť tak mnohým aplikačným problémom v praxi. Hoci, tieto dôsledky sa javili skôr ako predvídateľné. Nemusela tak nasledovať chaotická zmena termínov a podmienok v júni 2019.

Ďalšia zásada, ktorá je na Slovensku uplatňovaná pri prijímaní nových regulácií vo veľmi nízkej miere, je **zásada zjednodušených režimov pre malé a stredné podniky**. Jednotná metodika upravuje túto zásadu takto: *V rámci vypracovávaní materiálov obsahujúcich nové povinnosti pre podnikateľské subjekty je vhodné zvážiť zavedenie zjednodušených režimov pre malé a stredné podniky a najmä mikropodniky v súlade s iniciatívou „Small Business Act“ pre Európu (iniciatíva Európskej únie na podporu malých a stredných podnikov) a zásadou „najskôr myslieť v malom“, nakoľko práve tieto subjekty bývajú najviac administratívne a finančne zaťažované vznikom nových alebo rozšírením existujúcich povinností. Zjednodušené režimy môžu byť vo forme výnimiek z povinností, prechodných období, znížených sadzieb, zjednodušených formulárov a podobne.*

Na túto zásadu bolo možné prihliadnúť aj pri prechode na systém e-kasa. Napríklad, v prípade neplatieľov DPH, ktorí používali elektronickú registračnú pokladnicu, mohol byť prechod na e-kasu pozvoľnejší, napríklad až pri najbližšej nutnej výmene pokladnice. Pôvodnú ERP by po roku 2019 vymenili už za e-kasu (ale nie nevyhnutne v priebehu roka 2019, ak mali pokladnicu funkčnú).

Čo sa týka legislatívy prijímanej z EÚ, napríklad nariadením GDPR, v tomto prípade nebolo možné využiť žiadne zjednodušenie pre MSP. Osobné údaje zákazníka, príp. zamestnanca, môže úplne rovnako spracúvať veľká firma ako aj malý živnostník, t.j. osoby, ktorých osobné údaje sa spracúvajú, musia mať garantované rovnaké práva

AXIS distribution, s. r. o.: „Vzhľadom na dátumy je potrebné zobrať do úvahy zverejnenie technickej špecifikácie 6 – 9 mesiacov pred termínom zavedenia, v prípade potreby certifikácie pri hardvérovom riešení, je potrebné zobrať do úvahy ďalšie mesiace pre proces certifikácie 3 – 6 mesiacov.“; Slovenská asociácia registračných pokladníc taktiež vzniesla námietku voči termínom zavedenia on-line prepojenia, z dôvodu, že nie sú prístupné technické požiadavky; Zástupcovia Slovenskej asociácie petrolejárskeho priemyslu a obchodu SAPPO taktiež upozornili na možné problémy a škody, ktoré môže nedostatok času na prípravu systémov spôsobiť.

⁶⁸ EXALOGIC, s.r.o. Na čo sa pri eKase nemyslelo. www.exalogic.sk [online]. 2019. [cit. 10.02.2021].

Dostupné na: <https://exalogic.sk/faq-ekasa/>.

bez ohľadu na veľkosť podniku, ktorý tieto údaje spracúva. Na druhej strane musia platiť rovnaké povinnosti pre tie podniky, ktoré tieto osobné údaje spracúvajú. V prípade preberania európskej legislatívy v prípade väčšej voľnosti (kedy implementácia smerníc EÚ do vnútroštátnych predpisov je ponechaná na členskú krajinu) sa však stretávame s **gold-platingom**. Jednotná metodika uvádza: *Pojmom „gold-plating“ sa označuje prax vnútroštátnych orgánov, ktoré pri transpozícii alebo vykonávaní legislatívy Európskej únie (ďalej len „legislatíva EÚ“) na úrovni členského štátu stanovujú dodatočné požiadavky, ktoré legislatíva EÚ priamo nepredpisuje. Ide teda o **ukladanie požiadaviek nad rámec smerníc Európskeho parlamentu a Rady** (ďalej len „Smernice EÚ“). Smernice EÚ stanovujú určitý cieľ, príp. minimálnu hranicu, ktorú musia členské štáty pri ich implementácii splniť. Tieto minimálne požiadavky môžu štáty pri transpozícii dodatočne rozšíriť a smernice EÚ implementovať aj nad ich minimálny rámec. Medzi rozširujúce povinnosti patrí napríklad:*

- *požiadavka na častejší výkon úloh (zvýšenie periodicity výkonu činnosti - frekvencia),*
- *rozšírenie požiadaviek na obsah povinnosti (nárast - rozsah),*
- *rozšírenie povinnosti na väčšiu cieľovú skupinu ako vyžaduje smernica EÚ či sprísnenie sankčných režimov pri nedodržaní zákonom stanovených povinností.*
- *Príkladom takejto praxe je tiež nevyužitie možností pozitívnych výnimiek (zjednodušeného režimu) najčastejšie pre mikro a malé podniky.*
- *Takýto spôsob implementácie je však často nežiaduci a predkladateľ by sa mu mal podľa možnosti vyhnúť, nakoľko môže viesť k zníženiu konkurencieschopnosti domácich firiem v porovnaní s krajinami, kde právne predpisy nie sú natoľko prísne.*
- *V určitých prípadoch, predovšetkým v oblasti ochrany života, zdravia obyvateľov alebo životného prostredia, môže byť záujmom krajiny zvýšená ochrana, a teda aj sprísnenie regulácie navýšením minimálnych požiadaviek smernice EÚ.*

Jednotná metodika podľa uvedeného odporúča vyhnúť sa gold-platingu. V praxi však je možné nájsť viacero príkladov, kedy sa podľa tejto zásady nepostupovalo. Príkladom môže byť novela zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov z roku 2014, ktorou sa pracovná zdravotná služba rozšírila na všetkých zamestnancov bez ohľadu na kategóriu práce z hľadiska hodnotenia zdravotných rizík. Od tejto novely v roku 2014 bol zákon už 20-krát novelizovaný, pričom sa od niektorých povinností dodatočne upúšťa.

V prípade **zásady implementácie a vynucovania** je v jednotnej metodike uvedené: *Pri zvažovaní spôsobu, akým by mali byť dosiahnuté jednotlivé ciele, je potrebné usilovať sa o minimalizáciu administratívnej záťaže a súvisiacich nákladov regulácie. Pri zvažovaní primeraných sankcií za neplnenie si povinností je potrebné vychádzať z nákladov na ich plnenie. Náklady na implementáciu (t. j. prispôbenie sa) navrhovanej zmeny by nemali byť vyššie ako prípadné sankcie za neprispôbenie sa. **Tieto náklady sa môžu medzi jednotlivými dotknutými subjektmi významne líšiť, a preto je vhodné ich kvantifikovať pomocou modelového príkladu.** Je vhodné tiež posúdiť riziká, ktoré sú spojené s implementáciou jednotlivých alternatív riešenia.*

Hoci v tejto analýze sme náklady jednotlivých regulácií vyčíslňovali ex-post, kedy je k dispozícii viacero dát, ako je tomu pred zavedením regulácie, preto vyčíslňovanie bolo jednoduchšie, pri problematike osobných údajov, aj pri zápise konečných užívateľov výhod sme využili tiež modelové príklady, ktoré táto zásada odporúča. Predkladateľ zákona si s modelovými príkladmi námahu nedal. Napríklad v prípade zápisu do registra partnerov verejného sektora dokonca vyčíslil celkové náklady regulácie na nulu. V textovej časti však

popísal nasledovné: *Návrh zákona predpokladá náklady spojené so spoluprácou s oprávnenou osobou (advokát, banka, pobočka zahraničnej banky, audítor, daňový poradca). Oprávnená osoba bude zabezpečovať zápis pre partnera verejného sektora, ktorým môže byť aj podnikateľ, do registra partnerov verejného sektora. Oprávnená osoba bude túto činnosť vykonávať ako komerčnú činnosť. Cenotvorba v tomto prípade nie je regulovaná a je vecou dohody klienta a toho, kto klientovi poskytuje službu. Z uvedeného dôvodu nie je možné odhadnúť finančné náklady na podnikateľov.* Domnievame sa, že nie je správne do analýzy vplyvov uviesť vplyv „0“, pokiaľ náklady s istotou vznikajú, len nie je zrejma ich presná výška. Vhodnejším riešením by bolo aspoň odhadnúť výšku týchto nákladov, napr. pri konzultáciách či prieskumom trhu, aby sa regulačná záťaž čo najviac priblížila reálnej záťaži, ktorú nová regulácia prinesie.

V oblasti sankcií sa predkladateľ spravidla pridrža pravidla, že sankcie za nesplnenie povinnosti sú vyššie ako náklady na plnenie novej povinnosti. Podnikatelia však citlivo vnímajú výšku pokút. Napríklad, zatiaľ čo pôvodný zákon č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov určoval pre rôzne druhy porušení rôzne pokuty v rôznej výške, a to s maximálnou hranicou 200 000 eur pri tých najzávažnejších porušeníach, GDPR a zákon č. 18/2018 predpokladajú ukladanie pokút do 20 000 000 eur alebo do 4 % celosvetového obratu za predchádzajúci účtovný rok (podľa toho, ktorá suma je vyššia) za porušenia, ktoré však ďalej nerozvádzajú do takej miery, ako pôvodný zákon. To na strane MSP vytvára neistotu v tom, za čo im v praxi hrozí pokuta a v akej výške. Napríklad, v zákone o používaní elektronickej registračnej pokladnici sú detailne rozčlenené jednotlivé správne delikty a v nadväznosti na ne je upravená výška pokút, resp. iných sankcií. Keďže však slovenský zákon v tejto otázke nemôže upravovať výšku pokút inak než GDPR (rozpor s právnou normou vyššej právnej sily), ide o neriešiteľný problém, ktorý vznikol už na európskej úrovni.

Dôsledné vyčísl'ovanie vplyvov na podnikateľské prostredie pri novej regulácii, uplatňovanie princípu one in – one out a zavedenie sunset klauzuly

Samostatnú oblasť predstavuje **princíp jednu prijať, jednu zrušiť** (One in, one out). Predovšetkým v tejto zásade sú aktuálne zo strany Ministerstva hospodárstva SR pripravované pozitívne zmeny.⁶⁹ V tomto smere sa má doplniť nová časť jednotnej metodiky s názvom *Mechanizmus znižovania byrokracie a nákladov*, v ktorej sa uvádza nasledovné: *Mechanizmus znižovania byrokracie a nákladov znamená, že predkladateľ materiálu na rokovanie vlády Slovenskej republiky alebo na rokovanie stálej pracovnej komisie Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky je povinný za každé zvýšenie nákladov podnikateľského prostredia (IN) znížiť náklady podnikateľského prostredia (OUT) aspoň v dvojnásobnej výške. Za každé jedno euro novej záťaže je potrebné navrhnuť zníženie záťaže aspoň v hodnote dvojnásobku. Mechanizmus znižovania byrokracie a nákladov sa aplikuje, ak je to možné tak, aby sa uplatnil vo vzťahu k dotknutým podnikateľským subjektom pôsobiacim na tej istej úrovni relevantného trhu. Materiál upravuje rôzne výnimky, vedenie virtuálnych účtov jednotlivých rezortov, pravidlá pre jednotlivé rezorty a pod. Zároveň má byť stanovené prechodné obdobie, pravdepodobne do konca roka 2021, kedy nebude uplatňovaný navrhnutý princíp one in – two out, ale one in – one out. S uvedenými návrhmi je možné súhlasiť, ak skutočne povedú k zníženiu administratívnej záťaže podnikania na Slovensku. Ide totiž o jednu z oblastí, ku ktorej sa vláda SR zaviazala v Programovom vyhlásení vlády v roku 2020 a ktorá má na Slovensku ešte značné rezervy.*

⁶⁹ V čase spracúvania tejto analýzy ešte nebol návrh aktualizácie Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov schválený, preto vychádzame primárne z jeho pôvodnej (t. j. aktuálne platnej) verzie.

Pri tomto princípe je však **kľúčové, aby boli náklady jednotlivých regulácií vyčísľované skutočne dôsledne**, lebo iba tak môže priniesť relevantné výsledky. Z analýzy vybraných zmien v ostatnom období – teda zmien týkajúcich sa GDPR, zápis konečného užívateľa výhod a zavedenie systému e-kasa – vyplynulo, že všetky vyčíslené náklady regulácie boli v analýze vplyvov na podnikateľské prostredie podhodnotené. V niektorých prípadoch len zmenou tarify, ktorou boli (nesprávne) počítané administratívne náklady, boli rozdiely markantné. Pri GDPR by išlo o 28,8 mil. eur na celé podnikateľské prostredie, v prípade zápisu konečného užívateľa výhod by vyčíslené náklady vzrástli o 3,7 mil. eur na celú vzorku populácie. V prípade e-kasy podľa našich výpočtov boli investičné náklady regulácie na celé podnikateľské prostredie v skutočnosti vo výške 60,7 mil. eur, oproti odhadovaným 28 mil. eur, čo predstavuje rozdiel vo výške 32,7 mil. eur.

Odporúčania sa opäť viažu jednak k dôslednému dodržiavaniu zásad, zároveň dopĺňame o nasledovné odporúčania:

- Ako problematická sa javí premenná *tarifa* pri výpočte administratívnych nákladov. V prílohe č. 3 k jednotnej metodike sa uvádza, že sa vychádza z priemernej hrubej mzdy v národnom hospodárstve (priemerná hrubá mesačná mzda v národnom hospodárstve SR). O spôsobe a vypovedacej hodnote štatistického údaju priemernej mzdy by taktiež bolo možné diskutovať. V tomto bode sa však zameriame na to, že v prípade výpočtu administratívnych nákladov je potrebné sa čo najviac priblížiť sume platnej pre rok, kedy bude povinnosť pre podnikateľov aktuálna. Znamená to, že ak sa nejaká povinnosť bude plniť napríklad o dva roky, je potrebné mzdu upraviť príslušným koeficientom podľa prognóz Inštitútu finančnej politiky. Zároveň je problematické aj to, či sa priemerná mzda má použiť pri výkone „administratívnych“ činností, ktoré musí vykonať napríklad právnik, účtovník, daňový poradca či iný expert, ktorých mzdy sú radovo vyššie ako mzda bežného administratívneho pracovníka, resp. ako priemerná mzda v hospodárstve. V prípade, že takú osobu podnikateľ vo firme nemá, administratívne náklady sa de facto presunú do nepriamych finančných nákladov, kedy je podnikateľ nútený si na splnenie povinnosti najatť externého dodávateľa, čo sa opäť pohybuje vo vyšších sadzbách (napr. priemerná hodinová cena právnych služieb externe môže byť odhadnutá na 70 eur bez DPH). Zároveň sa však domnievame, že vhodnejšie by bolo administratívne náklady vypočítavať nielen z hrubej mzdy zamestnanca, ale z celkovej ceny práce (t. j. z hrubej mzdy navýšenej o povinné odvody zamestnávateľa za zamestnanca, ktoré zvyšujú náklady zamestnávateľa). Štatistický úrad SR každoročne zverejňuje publikáciu Úplné náklady práce v SR podľa jednotlivých kódov činností SK NACE, preto je možné rozčleniť aj konkrétny administratívny náklad podľa toho, či ide bežnú administratívnu, alebo právne či účtovné činnosti. Samozrejme, aj cena práce by mala byť upravená o príslušný koeficient, aby zohľadňovala čo najreálnejšie sumu nákladov v roku plnenia povinnosti.
- Ak ide o úplne novú povinnosť, akou bol napríklad zápis do registra partnerov verejného sektora, odporúčame prizvať na konzultácie odborníkov z praxe, ktorí by vedeli na základe informácií o novej povinnosti odhadnúť sumu, za ktorú sa bude služba na trhu ponúkať. Vhodnou alternatívou môže byť aj prieskum trhu. Nevhodný postup je uviesť, že takéto náklady sú nulové. Zároveň pri vyčísľovaní vplyvov môžu byť užitočné aj modelové príklady.
- Ak predkladateľ zákona nemá relevantné dáta pre analýzu vplyvov k dispozícii, je potrebné o tejto skutočnosti informovať a zvážiť, či zber údajov v požadovanej podobe ešte neuskutočniť. To by ale predpokladalo, že účinnosť zákona bude odložená tak, aby boli dáta k dispozícii, pričom by náklady regulácie boli vyčíslené exaktnejšie.

Vhodným odporúčaním je tiež zavedenie tzv. **sunset klauzuly**, ktorá znamená obmedzenú platnosť nového legislatívneho opatrenia, ktoré zvyšuje byrokratickú záťaž. Vzťahovať sa môže na každý zákon alebo len na určitú skupinu regulácií. V praxi by to znamenalo, že novoprijatý zákon má svoju expiráciu, po ktorej prestane platiť, pokiaľ nie je v parlamente obhájený jeho zmysel a prijaté jeho predĺženie aj po tomto čase.

Štandardné legislatívne konanie s pripomienkovaním a analýzou vplyvov

Pri novej legislatíve odporúčame **vyčísl'ovať v každom prípade vplyvy na podnikateľské prostredie a eliminovať schvaľovanie zákonov bez štandardného legislatívneho konania**, napríklad poslaneckými návrhmi a pod. Nejde o zmeny, ktoré boli predmetom tejto analýzy, avšak v praxi je možné sa stretnúť s množstvom novelizácií, pri ktorých neboli vyčísl'ené vplyvy na podnikateľské prostredie, pričom vo viacerých prípadoch išlo o významné zvýšenia finančných nákladov, napríklad zvýšenie mzdových zvýhodnení za prácu v noci, v sobotu, v nedeľu a vo sviatok či o zavedenie príspevkov na rekreáciu zamestnancov. Zároveň je častým javom takýchto nových ustanovení formou rôznych „prílepkov“, že prinášajú množstvo aplikačných problémov, ustanovenia je potrebné v krátkej dobe novelizovať, a to práve z dôvodu, že neprešli štandardným legislatívnym procesom a obsahujú chyby, nepresnosti či nepamätajú dostatočne na aplikačnú prax.

Vyhodnocovanie prínosov z nových regulácií

Predovšetkým v prípade tak nákladných zmien, akou bolo napríklad zavedenie e-kasy, je nevyhnutné **dôsledne vyčísl'ovať aj prínosy novej regulácie**. Porovnanie prognózovaných očakávaných prínosov s realitou môže prispieť k zamedzeniu tvorby ďalších regulácií, ak sa zistí, že nemajú očakávaný efekt. V súvislosti s e-kasou je táto skutočnosť dôležitá aj preto, že vláda SR aktuálne pripravuje ďalší on-line nástroj na sledovanie činnosti podnikateľov v oblasti fakturácie. Pritom ide o omnoho komplikovanejšiu oblasť s rozsiahlym dopadom na podnikateľov, než tomu bolo v prípade prechodu na e-kasu. Je preto nevyhnutné jednak vyhodnotiť prínosy e-kasy, a zároveň sa poučiť z chaotického a urýchl'ného zavádzania e-kasy, akceptovať pripomienky, omnoho dlhšie konzultovať a novú reguláciu dôslednejšie pripravovať pred jej zavedením.

Dostatočný čas na prípravu pred zavedením novej regulácie

Mnohým aplikačným problémom by bolo možné sa vyhnúť práve tým, že by sa venovalo **viac času príprave a možným rizikám novej regulácie**. Najvhodnejším príkladom je opäť e-kasa, ku ktorej procesu zavedenia sme sa už vyjadrovali. Z nami analyzovaných zmien je druhým príkladom aj zápis konečného užívateľa výhod, ktorý mal za následok výpadok činnosti súdov na úseku obchodného registra ešte niekoľko mesiacov, kedy podnikatelia nemali zapísané nové firmy, či iné údaje v obchodnom registri v zákonom stanovenej lehote. V tomto smere je príprava nevyhnutná tak zo strany podnikateľov, ktorí si novú povinnosť majú splniť, ale aj štátnych orgánov, ktoré majú napríklad spracovať žiadosti, poskytnúť technické špecifikácie či riešenia a pod.

V prípade negatívnych dopadov, napr. pri zavádzaní nových povinností, je vhodné **odložiť účinnosť zákona aspoň o šesť mesiacov od schválenia v parlamente**, aby podnikatelia mali čas pripraviť sa na zmeny.

Dôslednejšie vyhodnocovanie súvislostí medzi novými a existujúcimi reguláciami

Pri prijímaní nových regulácií možno niekedy pozorovať **opravu nedôsledností novými novelami zákonov**. Ako príklad by sa dalo uviesť zavedenie povinnosti podnikateľov zapísať konečných užívateľov výhod do obchodného registra, ktorá sa spočiatku vzťahovala taktiež

na tých podnikateľov, ktorí už svojich konečných užívateľov výhod zapísali do registra partnerov verejného sektora. K odstráneniu duplicity pri plnení danej povinnosti došlo až s oneskorením niekoľkých mesiacov.

S vyššie uvedenou povinnosťou súvisí taktiež úplne nová povinnosť podnikateľov spočívajúca v zápise rodných čísel spoločníkov do obchodného registra, ktorá musí byť splnená do 30. 9. 2021. Novela zákona, ktorá túto povinnosť ukladá, bola pritom prijímaná v čase prijímania regulácie ukladajúcej zápis konečných užívateľov výhod do obchodného registra. To znamená, že pokiaľ by bol zákonodarca dôslednejší a obe povinnosti by vzájomne prepojal už v čase prijímania zákona, podnikatelia si mohli obe povinnosti splniť v rovnakom termíne a za pomoci jedného formulára.

Výsledok prijímania oboch regulácií je však taký, že povinnosť zápisu rodných čísel do obchodného registra musí byť splnená v osobitnom termíne, pričom splnenie povinnosti je navyše spojené s povinnou úhradou súdneho poplatku vo výške 33 eur, zatiaľ čo zápis konečných užívateľov výhod do obchodného registra bol od súdneho poplatku oslobodený. Keby bola táto povinnosť spojená so zápisom konečných užívateľov výhod, podnikatelia si tieto povinnosti nemuseli plniť viacnásobne. Absurdnosť spočíva zároveň v tom, že vo formulári konečný užívateľ výhod (spravidla spoločník) svoje rodné číslo uvádzal.

Vychádzajúc z vyššie uvedeného, možno za návrh riešenie označiť dôslednejšiu prípravu spojenú s vyhodnocovaním možných prepojení s inými reguláciami, či už zavedenými alebo novo prijímanými, napríklad za použitia kľúčových slov alebo spoločných európskych smerníc, ktoré majú byť transponované do právneho poriadku SR.

Trvácnosť zmien a upustenie od prijímania nových regulácií v čase, kedy je zrejmé, že v horizonte niekoľkých rokov budú prijaté ďalšie

Častým odporúčaním, ktoré sa však stále na Slovensku nedarí uviesť do praxe, je zredukovať počet zmien a noviel zákonov oproti aktuálnemu stavu a **snaha o trvácnosť zmien** minimálne na obdobie minimálne 2 – 3 rokov, čím by sa eliminovala nestabilita prostredia. Je potrebné si uvedomiť, že každá zmena v zákonoch ovplyvňujúcich podnikateľské prostredie spôsobuje rast nákladov podnikateľov. Náklady vznikajú jednak so samotným sledovaním zmien v legislatíve (interne alebo externe), ďalšie náklady vznikajú so zapracovaním týchto zmien do podnikových procesov či úprav v informačných systémoch, a to aj v prípade, ak by šlo napríklad o priaznivé zmeny pre podnikateľa. V prípade nových povinností ide navyše o náklady finančné (priame alebo nepriame, napríklad nákup e-kasy) a takmer vždy aj administratívne (požiadanie o kód e-kasy, zaučenie a pod.).

Na príklade GDPR možno zase znázorniť skutočnosť, že slovenský zákonodarca pristúpil k prijatiu zákona č. 122/2013 Z. z., zákona o ochrane osobných údajov (ktorý bol až do svojho zrušenia ku dňu 24.5.2018 ešte dvakrát novelizovaný) v čase, kedy už na európskej úrovni prebiehali diskusie o potrebe prijatia priamo vykonateľného európskeho nariadenia. V tejto súvislosti preto vyvstáva otázka, či bol predošlý zákon č. 428/2002 Z. z., zákon o ochrane osobných údajov natoľko neudržateľný, že zákonodarca musel prijať úplne nový zákon o ochrane osobných údajov ešte pred nadobudnutím účinnosti GDPR. Jediným odporúčaním na riešenie tohto problému preto môže byť väčšia trvácnosť právnych predpisov, predovšetkým za situácie, kedy musí byť zákonodarcovi zrejmé, že nová regulácia bude v dohľadnej dobe nahradená inou, napríklad európskou.

Druhý, avšak trochu iný príklad nájdeme v oblasti elektronických pokladníc. Od 1. januára 2015 bolo jednou z požiadaviek na elektronickú registračnú pokladnicu aj to, že pokladnica musí umožňovať on-line pripojenie s informačnými systémami Finančnej správy Slovenskej republiky, pričom podmienky pripojenia mal ustanoviť všeobecne záväzný

právny predpis, ktorý vydá Ministerstvo financií SR. V praxi to predstavovalo vyhlásenie výrobcu, že dané zariadenie túto požiadavku spĺňa. Ako uvádza jeden z výrobcov na svojej internetovej stránke⁷⁰: *Inými slovami, zákon zaviedol túto povinnosť bez poskytnutia technickej špecifikácie, tú mala ustanoviť až nadväzujúca vyhláška. Keďže neposkytnutie uvedeného vyhlásenia výrobcu by v praxi znamenalo, že ku dňu účinnosti novely by nebolo možné prihlásiť žiadne zariadenie, výrobcovia vydali pro forma vyhlásenia pre väčšinu existujúcich zariadení. Až o 4 roky neskôr, v roku 2018, zákon o e-kase priniesol technickú špecifikáciu, ktorá bola ešte v procese implementácie pozmeňovaná a jej definitívna podoba bola známa až v roku 2019. Zákon upravil povinnosť výrobcu, ku ktorej neboli poskytnuté informácie a následne elektronické registračné pokladnice s „predprípravou“ neboli na spustenie e-kasy vôbec pripravené.*

Upustenie o prijímania duplicitnej úpravy k európskym nariadeniam rovnakého znenia, ktoré sú priamo vykonateľné

Na príklade GDPR možno identifikovať ďalší problém spojený s prijímaním nových regulácií, a to ten, že slovenský zákonodarca niekedy pristupuje k duplicitnému prijímaniu rovnakých právnych noriem, aké už boli prijaté na európskej úrovni. Zatiaľ čo v prípade európskych smerníc sa predpokladá ich transpozícia do národných právnych poriadkov, európske nariadenia sú priamo vykonateľné a na národnej úrovni nevyžadujú prijatie vykonávacej normy. Napriek tomu slovenský zákonodarca pri prijatí nového zákona o ochrane osobných údajov č. 18/2018 Z. z. pristúpil k tomu, že do zákona z veľkej časti iba skopíroval doslovnú úpravu GDPR, ktorá rovnakých spôsobom reguluje úplne rovnaké otázky. To na strane podnikateľov môže spôsobovať neistotu v tom, či implementáciu európskej normy môžu považovať za dostatočnú alebo sa v praxi musia zaoberať taktiež implementáciou súvisiacej národnej normy. V záujme právnej istoty a väčšej predvídateľnosti na strane podnikateľov sa preto odporúča upustenie od prijímania duplicitných právnych noriem, na úkor väčšej informovanosti podnikateľskej verejnosti o priamo vykonateľných európskych reguláciách.

Väčší dôraz na informovanosť smerom k podnikateľskému prostrediu o nových povinnostiach

Na príklade registrácie konečných užívateľov výhod možno znázorniť taktiež **problém spočívajúci v nedostatočnej informovanosti podnikateľského prostredia ohľadom nových legislatívnych povinností**. Prax ukazuje, že najväčší nápor na registrové súdy bol zaznamenaný v čase, kedy sa blížil termín pre splnenie danej povinnosti bez rizika sankcie, čo vo výsledku zapríčinilo významné spomalenie činnosti súdov na úseku obchodného registra ešte na niekoľko mesiacov po termíne na splnenie povinnosti, kedy zápisy iných (pre podnikateľov dôležitejších) zmien do obchodného registra mohli trvať aj niekoľko týždňov či mesiacov namiesto zákonom stanovenej lehoty dvoch pracovných dní. Tento výsledok bol pritom predvídateľný, najmä z dôvodu, že v susednej Českej republike rovnaký problém nastal ešte rok predtým, a rovnako bol podrobený vlne kritiky. Pokiaľ by slovenský zákonodarca vynaložil väčšie úsilie na informovanie podnikateľskej verejnosti s dostatočným predstihom pred termínom na zápis konečných užívateľov výhod do obchodného registra, t. j. pokiaľ by Ministerstvo spravodlivosti SR podnikateľom dostatočne komunikovalo potrebu včasného zápisu konečných užívateľov výhod a riziká spojené s odkladaním tohto

⁷⁰ EXALOGIC, s.r.o. Na čo sa pri eKase nemyslelo. www.exalogic.sk [online]. 2019. [cit. 10.02.2021]. Dostupné na: <https://exalogic.sk/faq-ekasa/>.

zápisu na poslednú chvíľu (predpokladaný výpadok v činnosti súdov pri dôležitejších zápisoch do obchodného registra), dalo by sa predpokladať, že komplikácie s registráciou konečných užívateľov výhod budú menšie na strane podnikateľov, aj na strane registrových súdov.

Na druhej strane by bolo vhodné, aby príslušné úrady nielen o povinnostiach informovali, ale boli tiež **nájomocné pri plnení týchto povinností**, napríklad Úrad na ochranu osobných údajov, ktorý by prostredníctvom stanovísk, metodických pokynov a usmernení zvýšil právnu istotu MSP pri zavádzaní pravidiel GDPR po podnikových procesov. O nedostatkoch v činnosti Úradu na ochranu osobných údajov informuje aj Správa o ochrane osobných údajov za rok 2020⁷¹, podľa ktorej sa úrad dostatočne nevenuje témam, ktoré sú aktuálne, napríklad posúdeniu používania produktov ako Microsoft 365 Office, Google Analytics, cieleniu reklamy cez sociálne siete a spracúvaniu cookies v kontexte pripravovaného nového ePrivacy nariadenia. Zároveň správa kritizuje úrad, že *od roku 2018 ešte neprijal vyhlášky, s ktorými počítá zákon o ochrane osobných údajov od 25. mája 2018. Alarmujúca je podľa správy aj neexistencia tzv. legislatívneho posúdenia vplyvu na ochranu osobných údajov, napriek viac ako 4 rokom na jeho prípravu.*⁷²

V prípade povinnosti zápisu konečného užívateľa výhod, Ministerstvo spravodlivosti SR zverejnilo podrobné informácie o zápise konečného užívateľa výhod na stránke slovensko.sk zavčasu, už 31. 10. 2018 (zápisy mali byť vykonané do 31. 12. 2019). Napriek tomu sa mnohí podnikatelia, predovšetkým kvôli nedostatočným technickým zručnostiam, neodhodlali na svojpomocný zápis, prípadne namiesto elektronického vyplnenia volili listinnú formu. Mnohým podnikateľom v tomto smere pomohli videonávody zverejnené na súkromných odborných portáloch (napríklad videonávod odborného portálu Podnikajte.sk malo 28 000 pozretí, videonávod spoločnosti Firmáreň.sk malo takmer 6 000 vzhliadnutí). Rezervy úradov v tomto smere teda ešte stále sú.

⁷¹ Digital Legal, s. r. o. Správa o ochrane osobných údajov za rok 2020. [online]. 2021. [cit. 24.02.2021]. Dostupné na: <https://files.doclify.net/digital-web/media/75aac828-c9f7-46ba-8b50-d306046a7ef2.pdf>.

⁷² Touchit. Správa o ochrane osobných údajov za rok 2020 upozorňuje na nedostatky v činnosti regulátora a v legislatívnom procese. www.touchit.sk [online]. 2021. [cit. 24.02.2021]. Dostupné na: <https://touchit.sk/sprava-o-ochrane-osobnych-udajov-za-rok-2020-upozornuje-na-nedostatky-v-cinnosti-regulatora-a-v-legislativnom-procese/325678>.

Záver

V podnikateľskom prostredí na Slovensku dochádza k významným zmenám, ktoré sa dotýkajú mnohých MSP. Tieto zmeny majú obvykle charakter zvýšenia priamych či nepriamych finančných nákladov, dochádza tiež k nárastu administratívnych nákladov.

Predkladaná analýza dopadov vybraných politík a opatrení na MSP mapuje **vybrané významné zmeny v období rokov 2015 – 2020, ktoré mali dopad na veľkú skupinu MSP**. Ide o zmeny súvisiace s prijatím nového zákona o ochrane osobných údajov (GDPR), týkajúce sa zápisu konečných užívateľov výhod, a poslednou analyzovanou zmenou bolo zavedenie e-kasy.

Cieľom bola komplexná analýza vybraných opatrení vrátane analýzy dopadov týchto zmien na MSP. Práve na týchto nových povinnostiach bolo možné poukázať na množstvo problémov týkajúcich sa samotného legislatívneho procesu pri prijímaní týchto zmien, následných aplikačných problémov a podhodnotenia nákladov regulácie, ktoré vyčíslil predkladateľ návrhu zákona v porovnaní so skutočnými nákladmi, ktoré regulácia priniesla.

Za suverénne najhoršiu a najmenej zvládnutú zmenu v ostatnom období je možné považovať **zavedenie e-kasy**. Primárnym problémom boli nereálne termíny jej zavedenia, na ktoré v rámci pripomienkovania aj konzultácií upozorňovali mnohé organizácie aj samotní výrobcovia registračných pokladníc. Ministerstvo financií termíny neposunulo, dôsledkom čoho bol stres na strane výrobcov, ale predovšetkým podnikateľov, ktorí sa obávali, že svoje povinnosti nesplnia včas. Zariadenia postupne spĺňali požiadavky, avšak certifikácia bola pomalá. Napokon zmena pravidiel v priebehu procesu (zavedenie bezsankčného obdobia do konca roka 2019 pri nepoužívaní e-kasy, ale najmä podmienka záväznej objednávky e-kasy do 30.6.2019, od ktorej sa upustilo 27.6.2019, kedy novelu zákona podpísala prezidentka), či nekompatibilita s účtovnými a skladovými softvérmi a ďalšie problémy spôsobili **výrazný rast nákladov podnikateľských subjektov**, ktoré evidujú tržby v hotovosti prostredníctvom registračnej pokladnice, oproti odhadovaným nákladom. Faktom však je, že pri dostatočne dlhej príprave by sa dalo viacerým nákladom a stresu podnikateľov predísť. Uskutočnená analýza vplyvov potvrdila, že v prípade e-kasy investičné náklady regulácie na celé podnikateľské prostredie boli v skutočnosti vo výške približne 60,7 mil. eur, oproti odhadovaným 28 mil. eur, čo predstavuje rozdiel vo výške 32,7 mil. eur.

Zmena týkajúca sa ochrany osobných údajov aj registrácia konečných užívateľov výhod vychádzali z európskej legislatívy. V prípade **GDPR** išlo o priamo vykonateľné nariadenie EÚ, ktoré nebolo potrebné implementovať do vnútroštátnej legislatívy, napriek tomu sa tak stalo. To na strane podnikateľov spôsobovalo neistotu v tom, či implementáciu európskej normy môžu považovať za dostatočnú alebo sa v praxi musia zaoberať taktiež implementáciou súvisiacej národnej normy. Hrozba vysokých pokút vyvolala u podnikateľov obavy a častokrát práve z týchto obáv odborníci na GDPR ťažili (napríklad ponúknutím služby zodpovednej osoby firmám za mesačný paušál v prípade, kedy takáto osoba nemusela byť ustanovená a pod.). Problémom bola aj nedostupnosť dokumentov, metodík či výkladových stanovísk Úradu na ochranu osobných údajov, ktoré by mohli podnikateľom pomôcť v zorientovaní sa a v lepšom pochopení nových povinností. Aj v tomto prípade bolo možné vytknúť viacero nedostatkov pri vyčíslňovaní vplyvov na podnikateľské prostredie. Len zmenou tarify hrubej mzdy, ktorou boli (nesprávne) počítané administratívne náklady, na presnejšiu cenu práce odborníka na GDPR, boli rozdiely markantné – pri GDPR išlo o rozdiel 28,8 mil. eur na celé podnikateľské prostredie, o ktoré boli náklady regulácie podhodnotené.

V prípade **registrácie konečných užívateľov výhod** išlo o transpozíciu smernice EÚ do nášho zákona. To sa uskutočnilo v dvoch fázach, ako zápis do registra partnerov verejného sektora a následne ako zápis konečných užívateľov výhod do obchodného registra. Aj v tomto prípade úprava priniesla viaceré aplikačné problémy, týkajúce sa napríklad preregistrácie konečných užívateľov zo starého registra konečných užívateľov výhod do nového registra partnerov verejného sektora či dodatočného zrušenia povinnosti registrovať konečných užívateľov výhod pre tie MSP, ktoré ich už v minulosti registrovali (novelizáciou zákona). Veľkým problémom bola nepripravenosť súdov na zápis konečných užívateľov výhod spoločností do obchodného registra. To vo výsledku zapríčinilo významné spomalenie činnosti súdov na úseku obchodného registra ešte niekoľko mesiacov po termíne na splnenie povinnosti, kedy zápisy iných (pre podnikateľov dôležitejších) zmien do obchodného registra mohli trvať aj niekoľko týždňov či mesiacov namiesto zákonom stanovenej lehoty niekoľkých dní. Podobná situácia nastala rok predtým v Českej republike, preto bolo možné ju predvídať. Nedostatky pri vyčísl'ovaní vplyvov na podnikateľské prostredie možno nájsť aj pri týchto zmenách. Dôležité je podotknúť, že hoci zápis do registra partnerov verejného sektora bola úplne nová jedinečná povinnosť, uviesť náklady na právnik a či daňového poradcu za zápis ako nulové, nie je primerané. Taktiež je vhodné pri výpočtoch využiť aj modelové príklady, ktoré sme pri GDPR aj registrácii KUV v analýze uviedli (a predkladateľ zákona ich neuviedol). Ak by sme zmenili tarifu – priemernú hrubú mzdu odhadnutú pri výpočte administratívnych nákladov predkladateľa zákona pri zápise konečného užívateľa výhod na cenu práce administratívneho pracovníka, vyčísl'ené náklady by vzrástli o 3,7 mil. eur na celé podnikateľské prostredie.

Súčasťou analýzy bol aj **kvalitatívny prieskum zameraný na zistenie dopadov vybraných regulácií na MSP**. Respondentmi boli majitelia, finanční riaditelia či HR špecialisti podnikov z rôznych sektorov slovenskej ekonomiky. Výsledky a informácie získané od podnikateľov boli použité jednak pri vyčísl'ovaní skutočných nákladov (ex-post), ale aj na **formuláciu odporúčaní týkajúcich sa prijímania nových regulácií pre MSP**, ktoré sú súčasťou záverečnej kapitoly. Najviac priestoru sme venovali dôslednejšiemu uplatňovaniu zásad uvedených v jednotnej metodike na posudzovanie vybraných vplyvov. Zamerali sme sa predovšetkým na konzultácie, zjednodušené režimy pre MSP, gold-plating či implementáciu a vynucovanie, doplnené o konkrétne príklady, predovšetkým z predmetnej analýzy vybraných zmien. Ďalšie odporúčania sa týkali dôsledného vyčísl'ovania vplyvov na podnikateľské prostredie, aby mohol byť do praxe uvedený princíp one in – one out, resp. ambicioznejší princíp one in – two out. To povedie k znižovaniu administratívnej záťaže podnikania na Slovensku, ku ktorému sa vláda SR zaviazala vo svojom programovom vyhlásení v roku 2020 a ktoré je u nás veľmi potrebné. Zaujímavá je aj tzv. sunset klauzula, ktorá by novým reguláciám prinášala obmedzenú platnosť. Po uplynutí tejto doby by regulácia zanikla, alebo by po obhajobe jej existencie došlo k predĺženiu jej platnosti.

Poukázali sme tiež na nevyhnutnosť štandardného legislatívneho procesu s pripomienkovaním a analýzou vplyvov, ktoré môžu eliminovať problémy aplikačnej praxe a ovplyvniť trvácnosť zmien. Zároveň je potrebné vyhodnocovať aj prínosy z nových regulácií, poskytnúť dostatočný čas na prípravu (a to nielen podnikateľov, ale aj štátnych orgánov) a zvýšiť informovanosť a súčinnosť smerom k podnikateľskému prostrediu. Analýza obsahuje aj ďalšie odporúčania, ktoré by bolo vhodné zapracovať do tvorby politik a opatrení pre podnikateľov, predovšetkým MSP na Slovensku.

Zoznam použitých zdrojov

I. Zákony a sprievodné dokumentácie k návrhom jednotlivých zákonov

Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie k návrhu zákona č. 18/2018 Z. z.

Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie k návrhu zákona č. 315/2016 Z. z.

Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie k návrhu zákona č. 52/2018 Z. z.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES

Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice

Zákon č. 18/2018 Z. z., Zákon o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 52/2018 Z. z., Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a ktorým sa dopĺňajú niektoré ďalšie zákony

Zákon č. 188/2019 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 315/2016 Z. z., Zákon o registri partnerov verejného sektora a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 368/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady 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 a dopĺňajú niektoré zákony.

Vyhláška Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 55/1994 Z. z. o spôsobe vedenia evidencie tržieb elektronicou registračnou pokladnicou v znení neskorších predpisov.

II. Zoznam elektronických zdrojov

Elektronické príspevky a internetové stránky

ČERNEGOVÁ, Anna. Dôležité termíny a povinnosti týkajúce sa eKasy pre podnikateľov a výrobcov. *www.podnikajte.sk* ISSN 1338-2187 [online]. 2020. Dostupné na: <https://www.podnikajte.sk/ekasa/dolezite-terminy-povinnosti-ekasa>.

ČERNEGOVÁ, Anna. Aké zmeny prináša eKasa? *www.podnikajte.sk* ISSN 1338-2187 [online]. 2019. Dostupné na: <https://www.podnikajte.sk/dane/ake-zmeny-prinasa-ekasa>.

Digital Legal, s. r. o. Správa o ochrane osobných údajov za rok 2020. [online]. 2021. Dostupné na: <https://files.doclify.net/digital-web/media/75aac828-c9f7-46ba-8b50-d306046a7ef2.pdf>.

EASY START s.r.o. Register partnerov verejného sektora. *www.easystart.sk* [online]. Dostupné na: <https://www.easystart.sk/uctovnictvo/register-partnerov-verejneho-sektora/>.

ELCOM, s. r.o. Pripomienky k zákonu, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady 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 a dopĺňajú niektoré zákony. *Slov-Lex – právny a informačný portál*. [online]. 2018. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2018/456/pripomienky/zobraz>.

EUROSTAT. Digital economy and society statistics – enterprises. *www.ec.europa.eu* [online]. 2019. Dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_enterprises#Data_sources_and_availability.

EUROPEAN COMMISSION. Better regulation toolbox. *www.ec.europa.eu* [online]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en.

EXALOGIC, s.r.o. Na čo sa pri eKase nemyslelo. *www.exalogic.sk* [online]. 2019. Dostupné na: <https://exalogic.sk/faq-ekasa/>.

Finančná správa Slovenskej republiky. eKasa (z ERP na ORP). *Finančná správa Slovenskej republiky* [online]. 2018. Dostupné na: https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Podnikatelia/eKasa/2018/2018.11.30_eKasa_prezent.pdf.

Finančná správa Slovenskej republiky. Kontroly používania eKasy budú pokračovať. *Finančná správa Slovenskej republiky*. [online]. 2020. Dostupné na: <https://www.financnasprava.sk/sk/pre-media/novinky/archiv-noviniiek/detail-novinky/kontroly-ekasy-ts/bc>.

Finančná správa Slovenskej republiky. Záujem občanov o aplikáciu Over doklad rastie. *Finančná správa Slovenskej republiky*. [online]. 2021. Dostupné na: <https://www.financnasprava.sk/sk/pre-media/novinky/archiv-noviniiek/detail-novinky/over-ts>.

Finančná správa Slovenskej republiky. Zoznam platných rozhodnutí o certifikácii pokladničných programov a chránených dátových úložísk. *Finančná správa Slovenskej republiky* [online]. 2020. Dostupné na: https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Podnikatelia/eKasa/2020/2020.12.08_d_at_uloz.pdf.

Finančná správa Slovenskej republiky. Priebežné výsledky kontrolnej akcie „Beauty“. *Finančná správa Slovenskej republiky*. [online]. 2020. Dostupné na: <https://www.financnasprava.sk/sk/pre-media/novinky/archiv-noviniek/detail-novinky/beauty-ts/bc>.

Finančná správa Slovenskej republiky. Pozornosť budeme venovať aj salónom krásy. *Finančná správa Slovenskej republiky*. [online]. 2020. Dostupné na: <https://www.financnasprava.sk/sk/pre-media/novinky/archiv-noviniek/detail-novinky/salony-krasy-ts/bc>.

Finančná správa Slovenskej republiky. Zoznam platných rozhodnutí o certifikácii pokladničných programov a chránených dátových úložisk. *Finančná správa Slovenskej republiky*. [online]. 2020. Dostupné na: https://www.financnasprava.sk/img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Podnikatelia/eKasa/2020/2020.12.08_dat_uloz.pdf.

Institute of economic and social studies. Prirodzená smrť politických opatrení. *www.iness.sk* [online]. 2014. Dostupné na: <https://www.iness.sk/en/stranka/9717-Prirodzena-smrt-politickych-opatreni>.

Klub 500. Pripomienky k zákonu, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady 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 a dopĺňajú niektoré zákony. *Slov-Lex – právny a informačný portál*. [online]. 2018. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2018/456/pripomienky/zobraz>.

Lanikova Group, s.r.o. Zápis do registra partnerov verejného sektora (RPVS) v roku 2019. *www.lanikovagroup.sk*. [online]. 2019. Dostupné na: <https://lanikovagroup.sk/zapis-do-registra-partnerov-verejneho-sektora-rpvs-2019/>.

Centrum lepšej regulácie. Identifikácia gold-platingu v slovenskom právnom poriadku. *www.lepsiezakony.sk* [online]. 2018. Dostupné na: <http://lepsiezakony.sk/gold-plating-v-slovenskom-pravnom-poriadku/>.

MAŤKOVÁ, Jana. Sú vzory dokumentácie GDPR tá správna voľba? *Podnikajte.sk*. ISSN 1338-2187 [online]. 2019. Dostupné na: <https://www.podnikajte.sk/zakonne-povinnosti-podnikatela/vzory-dokumentacie-gdpr>.

MAŤKOVÁ, Jana. eKasa na Slovensku – problémy a ich riešenia. *Podnikajte*. ISSN 1338-2187 [online]. 2019. Dostupné na: <https://www.podnikajte.sk/ekasa/ekasa-na-slovensku-problemy-a-ich-riesenia>.

Ministerstvo financií SR. Daňové a odvodové príjmy 2019-2023. *Inštitút finančnej politiky*. [online]. 2020. Dostupné na: https://www.mfsr.sk/files/archiv/47/VpDP_prezentacia_feb20_19_23_final_pre_clenov.pdf.

Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady 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 a dopĺňajú niektoré zákony - nové znenie. *Úrad vlády Slovenskej republiky*. [online]. 2018. Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/23235/1>.

Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v

znení neskorších predpisov. *Úrad vlády Slovenskej republiky* [online]. 2019. Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/23928/1>.

Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Pripomienkové konanie k zákonu, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady 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 a dopĺňajú niektoré zákony. *Slov-Lex – právny a informačný portál*. [online]. 2018. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2018/456>.

Ministerstvo financií SR. Prognóza daňových a odvodových príjmov na roky 2020 až 2024, Not great, not terrible. *Inštitút finančnej politiky*. [online]. 2021. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/komentare/komentare-z-roku-2021/2-not-great-not-terrible-februar-2021.html#collapse-359201614602973668>.

SENEŠI, Norbert. Zavedenie eKasy na Slovensku – príbeh o tom, ako sa zmeny robiť nemajú. *Podnikajte.sk*. ISSN 1338-2187 [online]. 2020. Dostupné na: <https://www.podnikajte.sk/ekasa/zavedenie-ekasy-na-slovensku>.

SENEŠI, Norbert. eKasa - virtuálna (VRP) alebo online registračná pokladnica (ORP)? *Podnikajte.sk*. ISSN 1338-2187 [online]. 2019. Dostupné na: <https://www.podnikajte.sk/ekasa/ekasa-virtualna-online-registracna-pokladnica>.

Slovak Business Agency. Malé a stredné podnikanie v číslach v roku 2019. *Slovak Business Agency*. [online]. 2020. Dostupné na: http://monitoringmsp.sk/wp-content/uploads/2020/07/MSP_v_cislach_2019.pdf.

Slovak Business Agency. Malé a stredné podnikanie v číslach v roku 2017. *Slovak Business Agency*. [online]. 2018. Dostupné na: http://www.sbagency.sk/sites/default/files/msp_v_cislach_v_roku_2017_infograf_sep2018.pdf.

Slovak Business Agency. Názory MSP na kvalitu podnikateľského prostredia na Slovensku. *Slovak Business Agency*. [online]. 2019. Dostupné na: http://www.sbagency.sk/sites/default/files/sprava_kvalita_pp_fin_0.pdf.

SROVBA S.R.O. Zápis do registra partnerov verejného sektora do 24 hodín už za 229€ online. *www.startsro.sk* [online]. Dostupné na: <https://www.startsro.sk/zapis-do-registra-partnerov-verejneho-sektora/>.

Touchit. Správa o ochrane osobných údajov za rok 2020 upozorňuje na nedostatky v činnosti regulátora a v legislatívnom procese. *www.touchit.sk* [online]. 2021. Dostupné na: <https://touchit.sk/sprava-o-ochrane-osobnych-udajov-za-rok-2020-upozornuje-na-nedostatky-v-cinnosti-regulatora-a-v-legislativnom-procese/325678>.

Úrad vlády Slovenskej republiky. Návrh aktualizácie Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov – nové znenie. *www.rokovania.gov.sk* [online]. 2021. Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/25623/3>.

Úrad vlády Slovenskej republiky. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky. *www.vlada.gov.sk* [online]. Dostupné na: https://www.vlada.gov.sk/data/files/6483_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky.pdf.

Vláda Slovenskej republiky. Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných

finančných orgánov v znení neskorších predpisov. *Národná rada Slovenskej republiky*. [online]. 2019. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=467909>.

Vláda Slovenskej republiky. Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady 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 a dopĺňajú niektoré zákony. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. Ministerstvo financií Slovenskej republiky. 2018. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=457771>.

Vláda Slovenskej republiky. Návrh vlády na skrátene legislatívne konanie o vládnom návrhu zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov. *Národná rada Slovenskej republiky*. [online]. Ministerstvo financií Slovenskej republiky. 2019. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7400>.

Vláda Slovenskej republiky. Vládny návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov. *Národná rada Slovenskej republiky*. [online]. Ministerstvo financií Slovenskej republiky. 2019. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=7&CPT=1552>.

Vláda Slovenskej republiky. Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady 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 a dopĺňajú niektoré zákony. *Národná rada Slovenskej republiky*. [online]. Ministerstvo financií Slovenskej republiky. 2018. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=7&CPT=1129>.

Slov-lex – portál právnych predpisov: www.slov-lex.sk

Stránky Úradu vlády Slovenskej republiky: <https://rokovania.gov.sk/>

Stránky Národnej rady Slovenskej republiky: <https://www.nrsr.sk/web/>

Stránky Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky: <https://www.prezident.sk/>

Eur-lex – portál európskych právnych predpisov: <https://eur-lex.europa.eu>

The History of General Data Protection Regulation: https://edps.europa.eu/data-protection/data-protection/legislation/history-general-data-protection-regulation_en

Príloha č. 1

Rámcová štruktúra otázok v rámci uskutočneného kvalitatívneho prieskumu

E-kasa

1. Ako vaša firma prešla na e-kasu (upgrade, kúpa novej on-line registračnej pokladnice, príp. prechod na VRP a koľko pokladníc bolo potrebných vo vašej firme)?
2. Koľko stál vašu firmu prechod na e-kasu?
3. Z akých položiek sa skladala cena za prechod? (napríklad ukončenie prevádzky pôvodnej ERP, aktualizácia/nová ERP, zapojenie ORP, iné asistenčné služby, napr. školenia a pod.)
4. Ak ste neprešli na bezplatnú VRP, aký bol dôvod?
5. Aké problémy ste mali pri prechode na e-kasu a aký vplyv to malo na vaše podnikanie, resp. na náklady? (termíny, nejasnosti, necertifikovaný výrobca, neprepojenie s účtovným softvérom, atď.)
6. Aké boli administratívne náklady (časové, finančné) týkajúce sa prechodu na e-kasu?
7. Aký náročný bol pre vás proces podania žiadosti o pridelenie kódu pokladnice e-kasa a získania autentifikačného a identifikačného balíčka? Ak ste tieto úkony robili sami, ako dlho vám trvali? Ak ho robila iná osoba, kto to bol a aká bola cena za túto službu?
8. Museli ste kvôli e-kase zabezpečovať špeciálne internetové pripojenie?
9. V akom termíne ste prešli na e-kasu a z akého dôvodu?
10. Je vaša e-kasa prepojená s účtovným či skladovým softvérom? Exportujete údaje z e-kasy do evidencie DPH?
11. Aké výhody a nevýhody ste zaznamenali s prechodom na e-kasu (zjednodušenia a úspory nákladov oproti pôvodnej ERP, ale aj nové problémy s príchodom e-kasy, napr. technické problémy)? Ak je to možné, úspory či zvýšenie nákladov aj kvantifikujte.
12. Akú dlhú životnosť predpokladáte pri vašej e-kase?
13. Využívate elektronické zasielanie pokladničných dokladov, ktoré e-kasa umožňuje?

GDPR

1. Ako sa vašej firmy dotkli zmeny týkajúce sa GDPR (nového zákona o ochrane osobných údajov) platné od 25.5.2018? Aké všetky úkony bolo potrebné vo vašej firme robiť? (vnútorný audit, spracovanie dokumentácie, uzatváranie nových zmlúv s obchodnými partnermi, nastavovanie interných procesov, napr. IT riešení a pod., ustanovenie zodpovednej osoby atď.)
2. Riešili ste/riešite GDPR vo vašej firme interne alebo externe?
3. Koľko času zabralo vašim interným zamestnancom zosúladienie ochrany osobných údajov s nariadením GDPR – jednorazovo a aké časové náklady máte s GDPR periodicky?
4. Koľko vašu firmu stálo (vo finančnom vyjadrení) zosúladienie s nariadením GDPR – jednorazovo a aké náklady máte s GDPR periodicky?
5. Aké výhody a nevýhody ste zaznamenali v súvislosti s prijatím nového zákona o ochrane osobných údajov v roku 2018 (zjednodušenia a úspory nákladov oproti pôvodnému zákonu, ale aj nové problémy s príchodom GDPR)? Ak je to možné, úspory či zvýšenie nákladov aj kvantifikujte.

Zápis do RPVS a zápis KUV

1. Je vaša firma zapísaná v registri partnerov verejného sektora? Ak áno, aký bol dôvod zápisu a kedy ste sa do registra zapisovali?
2. Akú oprávnenú osobu ste na zápis do RPVS využili a aká bola cena za jej služby?
3. Ako často je u vás potrebné riešiť zápis v RPVS – súvisia s ním aj dodatočné náklady?
4. V prípade, že ste boli zapísaní v RPVS, riešili ste aj zápis konečného užívateľa výhod do obchodného registra?
5. Ako ste uskutočnili zápis KUV do OR – svojpomocne alebo ako platenú službu?
6. Aké náklady (časové, finančné) ste mali so zápisom KUV?
7. Aké problémy ste mali so zápisom do RPVS, resp. KUV?
8. Kedy vám bol konečný užívateľ výhod zapísaný do OR (vo vzťahu k dátumu, kedy ste podanie uskutočnili)?
9. Obmedzilo vás nejakým spôsobom to, že súdy boli preťažené zápisom KUV a nezapisovali iné zmeny v OR? Ak áno, o akú zmenu šlo a aké škody vám boli týmto spôsobené.