



Petr Mrkývka, Johan Schweigl (eds.)

INTERAKCE PRÁVA A EKONOMIE

**MASARYKOVA
UNIVERZITA**

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA
EDITIO SCIENTIA

INTERAKCE PRÁVA A EKONOMIE

Petr Mrkývka, Johan Schweigl (eds.)



Masarykova univerzita
Brno 2021

Recenzenti:

Dr Mgr. Damian Czudek, Ph.D.

Mgr. Jana Czudek Kranecová, Ph.D.

JUDr. Michal Janovec, Ph.D.

Dr Mgr. Michal Kozieł, Ph.D.

doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.

JUDr. Adrián Popovič, Ph.D.

JUDr. Tomáš Rozehnal, Ph.D.

JUDr. Jozef Sábo, Ph.D.

doc. JUDr. Miroslav Štrkolec, Ph.D.

JUDr. Anna Vartašová, Ph.D.

Gratis Open Access – <https://www.press.muni.cz/open-access>

© 2021 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-9934-0 (online ; pdf)

DOI <https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021>

OBSAH

Pár slov o interakci práva a.....	9
-----------------------------------	---

I – Daňové právo

Nespolehlivý plátce DPH z pohledu problematiky ukládání sankce typu zařazení osoby do blacklistu – komparace	16
---	----

Vladimír Balcar

Zvláštní způsoby zdanění a inkaso veřejných rozpočtů u daně z přidané hodnoty	40
--	----

Jan Neckář

Zrušení daně z nabytí nemovitých věcí a jeho dopad na ekonomiku státu	55
--	----

Sandra Papavasilevská

Zdanění digitální ekonomiky	67
-----------------------------------	----

Tereza Homa

Rozpočtové (ekonomické) následky úniků na daních jako materiální pramen práva při přijímání nástrojů v boji proti tomuto jevu	81
---	----

Ladislav Hrabčák

Právní úprava úroků vznikající při správě daní z hlediska jejich účelu a výše	97
--	----

Michael Feldek

Spojení ekonomického a právního výzkumu: Problematika vlivu makroekonomických faktorů na daňové inkaso	113
--	-----

Martina Vavříková

II – Rozpočtové právo

Právně ekonomické aspekty kritéria právního státu jako podmínky pro přidělení prostředků z rozpočtu EU	130
<i>Tereza Čejková</i>	
Dopady na státní rozpočet v souvislosti s aplikací finančních oprav u evropských dotací	148
<i>Andrea Vuongová</i>	
Právní vztah příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem k dlouhodobému majetku a jeho interakce s rozpočtem, hospodařením a financováním příspěvkové organizace ze strany zřizovatele	168
<i>Karla Maderová Voltnerová</i>	
Regionální komory veřejného auditu (RIO) jako orgány dohledu a kontroly nad finančním hospodařením územní samosprávy v Polsku	193
<i>Luiza Budner-Iwanicka</i>	

III – Měnové právo

AML regulace z ekonomicko-historického pohledu	210
<i>Ondřej Haška</i>	
Role Evropského Stabilizačního Mechanismu v bankovní unii	226
<i>Nikol Nevečřalová</i>	
Polská měnová reforma z roku 1950	239
<i>Martin Pracný</i>	

IV – Investiční fondy a financování

Rozhodný limit a jeho přesažení	256
<i>Zuzana Šíková</i>	
Tržní riziko: zbytný předpoklad kvalifikace (investičního) fondu?	270
<i>Lukáš Weiss</i>	
Postavení a role oddělení compliance v bance	284
<i>Katarína Kolbenhayerová</i>	
Vybrané metody využívané v praxi při posuzování úvěruschopnosti spotřebitele	298
<i>Martin Stančík</i>	

PÁR SLOV O INTERAKCI PRÁVA A...

Veřejná finanční činnost, které je věnována většina příspěvků v této publikaci Interakce práva a ekonomie, představuje problematiku, kde se výrazně mísí nástroje mnoha disciplín právních, ekonomických i jiných společenských věd s konečným dopadem, přímým i nepřímým, na peněžní masu a tím de facto na fungování celé společnosti. Veřejná finanční činnost jako konglomerát činnosti státu a veřejné samosprávy v podobě monetární činnosti, devizové činnosti či fondovní činnosti jako segmentů přímo ovlivňujících peněžní masu nebo činností nepřímo na ni působících, ale neméně potřebných pro zajištění žádoucí kvality peněžní masy a potřebné kvantity prostředků jako materiálního základu pro naplňování funkcí státu jako celku, a to v různých podobách počínaje dohledem, kontrolou, přes účetnictví, plánování, bilancování a statistiku až po činnosti metodické či edukační, je důkazem nutnosti a potřebnosti komplexního chápání všech nástrojů její realizace.

Funkční model moderní veřejné finanční činnosti musí směřovat k naplnění jedinečného účelu a cíle a tím je sociální užitečnost státu, a to ve smyslu toho, že stát je tady proto, aby svým fungováním uspokojil potřeby svého personálního základu, tedy lidu či národa, ze kterého formálně i fakticky vychází veškerá moc. Jednoduché tvrzení, ale těžké hledání optimálního modelu. I tady se nabízí a podbízí různé názory od krajního individualizmu po krajní solidarizmus. Pomineme-li způsob radikálního modelování revolucí a nepolevíme z demokratické volby modelu voliči, pak volby jsou jediným faktickým měřítkem úspěšnosti uspokojování společenských či sociálních potřeb, retrospektivně – hodnocení obhajujícím svůj mandát, a perspektivně – dání mandátu k pokračování nebo naopak dání důvěry ke změně.

Bohužel demokratická volba má mnoho slabin. Jednou z nich je nízká společenská gramotnost a často absentující vědomí odpovědnosti za budoucnost společnosti jako celku, tedy odpovědnosti za to, co mohou způsobit uplatněním nebo neuplatněním svého aktivního volebního práva. S touto slabinou negramotnosti a nevědomí je spojena slabina jejich zneužití aktéry pasivního volebního práva pro řešení svých vlastních individuálních zájmů a potřeb

na úkor, nikoliv k prospěchu, společnosti. Postačí schopnost vytvořit dostatečně početnou členskou základnu a materiální základ pro volební kampaň, najít jednoduchá pochopitelná témata, která osloví voliče, především něčím dostatečně frustrované a toužících po změně nebo naopak dostatečně se bojící změn a čehokoli co by mohlo ohrozit jejich klidné osobní bytí. Obsah a realizace veřejné finanční činnosti je alespoň dílem součástí každého volebního programu sebemenší politické strany nebo politického hnutí, nepřiliš sofistikované kritika nebo glorifikace stavu veřejných rozpočtů, výše daní a důchodů, obrana absolutní monetární suverenity apod. U mnohých toto veškeré podbízení se voliči má jen jediný cíl, kterým není účast na veřejné moci, ale získání finančního příspěvku podle počtu obdržených hlasů, jenž nejlépe pokryje náklady na kampaň a se zbytkem si pohospodaří skupina lídrů, čímž se ve své podstatě úspěšně naplnil jejich politicko-podnikatelský záměr. Ač ve své kampani tyto kvazi politické subjekty brojily proti vadnému nakládání s veřejnými prostředky, třeba kritikou parazitování na sociálních dávkách, tak očividně vědomě a bez jakékoli odpovědnosti oni parazitují na systému financování politických stran a hnutí. Bylo zjevné, že pro některé kandidáty i celé strany či hnutí může být překvapující získání mandátu, což je pak následně vidět na jejich gramotnosti, právní, ekonomické nebo vůbec společenské, v jejich projevech a práci, a v případě, že takový subjekt má shodou okolností podílet se na formování vlády, chybí mu osobnosti k obsazení určených rezortů. To jsou pak ti, kteří mají uskutěčňovat vládní program, veřejnou finanční činnost a iniciovat tvorbu práva, to vše s dopadem na ekonomiku, společnost, budoucnost s důsledky překračujícími jejich funkční období.

Nedostatečné bariéry bránící uplatňování principu „vítěz bere vše“, pak vedou k politickému rozhodování o obsazování dalších postů na úradech či v různých grémiích státem ovládaných korporací podobnými „experty“. Následná volební kampaň pak je o tom udržet se, ať to stojí, co to stojí, protože to za to stojí. Pak postupně je nejlepší moc přebírat cestou postupné orwellovské společnosti s ministerstvem pravdy, místo racionálního řešení problémů nacházet domnělé vnější a vnitřní nepřítelé, v zájmu bezpečnosti vést občany k „dobrovolnému“ vzdání se svobod, zadrátovat stát

a naplánovat budoucnost nejlépe pro další pětiletku. Právo vnímat pouze jako nástroj politiky a důraz klást na hodnoty, které cítí politický lídr.

Žijeme v převratné době polarizovaných společností. Není to jen záležitost středoevropských států, Unie, Spojených států, jde o problémy globální. Hodnoty, na kterých byla obnovována nebo poprvé vytvářena demokratická společnost, právní stát, svoboda podnikání, mezinárodní spolupráce, solidarita, humanita, hodnoty, které byly hnací silou bourání zdí a plotů z ostatných drátů, jsou otevřeně odmítány, zesměšňovány, ztracovány. Politické ingerence do fungování práva někdy dosahující míry otevřeného ignorování ústavy a mezinárodních závazků ze strany vrcholných představitelů některých států ve spojitosti s vývojem covidové a postcovidové ekonomické krize vedou k mnohým úvahám o budoucím fungování světa, včetně i role práva v ekonomice, dopadů unáhlených nepromyšlených politických rozhodnutí často ovlivněných zjevným populizmem na právo a vnímání jeho role ve společnosti, jeho autority a samotné vymahatelnosti, v tom i dopadů na ekonomiku a s tím i na hnací sílu veřejných financí. Neustále se budeme potýkat s otázkami vzájemného působení práva a ekonomických disciplín, ale také dalších společenských věd. O to více, když se pravděpodobně nacházíme v čase možných zvrátů, které můžeme očekávat, jako jsou změny klimatu, nebo které nás mohli napadat jen ve scénářích sci-fi, viz podivná stále nekončící pandemie.

„Interakce práva a ekonomie“ se stala již tradičně platformou setkávání právníků a ekonomů nejen z akademických pracovišť ale rovněž z praxe, a to především z České republiky a Polska, však na jejím zrodu se podílely pracovníci právnických a ekonomických fakult Masarykovy univerzity, Vysoké školy báňské – Technické univerzity Ostrava a Vratislavské univerzity. Společné konference a doktorandské semináře Interakce práva a ekonomie pak také hostily kolegyně a kolegy z univerzit WSB z Gdaňska a Toruně, Gdaňské univerzity, Univerzity Karlovy, Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košicích a Univerzity Istvána Széchenyiho v Győru. Bohužel pandemie negativně zasáhla také toto mezinárodní setkávání i tuto publikaci, která tak představuje enunciat příspěvků přednesený na posledním „živém“ setkání v Telči v roce 2019 a příspěvků z on-line chabé náhražky v následujících letech. Telčská konference se v rámci cyklu konferencí Česko-polského

symposia Polsko-české vědecké společnosti, pod záštitou Její excelence velvyslankyně Polské republiky v České republice paní Barbory Ćwioro a Jeho magnificence rektora Masarykovy univerzity profesora Milana Bareše, za účasti rady polské ambasády v Praze paní Marzeny Krajewské a prorektora Masarykovy univerzity Břetislava Dančáka. Toto setkání v krásném prostředí Univerzitního centra Masarykovy univerzity bylo plné optimismu. Vedle hodnotných vystoupení věnovaných provázanosti vědy a praxe v oborech práva a ekonomie, bylo především o plánech i konkrétních projektech zaměřených mimo jiné na rozvoj právní a finanční gramotnosti s dnes již konkrétním výsledkem – realizovaným projektem v rámci programu ERASMUS+. Rovněž je třeba zmínit i projekt spojující akademická pracoviště a praxi. Jedná se o projekt „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“, podpořený z Norských fondů, jenž je realizován Ministerstvem financí a akademickými pracovníky z Ekonomicko-správní fakulty a Právnické fakulty Masarykovy univerzity a Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.

Řada dalších společných záměrů, nápadů, myšlenek a úvah, které měly dostat reálnou podobu na dalších setkáních, ať to měly být společné mezinárodní doktorandské semináře, didaktické workshopy či společné monografie, které by znamenaly další potvrzení funkčnosti a užitečnosti již existujících a rozvíjejících se partnerských sítí, byla doslova smetena nečekanou situací způsobenou covidovou pandemií. Bylo nutné se prvně soustředit na fungování didaktiky a osvojovat si pedagogickou činnost v prostředí on-line výuky, vyrovnat se s osobními problémy a solidárně být nápomocen potřebným. Postupné sžívání se s novou realitou života v omezených a nepředvídatelných podmínkách dovolilo jen ve zlomku připomenout zmíněnou platformu Interakce práva a ekonomie v letech 2020 a 2021 sebráním příspěvků a jejich vydání v této publikaci, a to po patřičné selekci a proběhlém recenzním řízení. Většina vystoupení z Telče byla publikována na jiném místě, a tak nejsou zde již uvedena.

Jak zmínil kolega Johan Schweigl při pozvání k autorství této publikace:

„Nosnou myšlenkou naší publikace je interakce právní vědy s jinými vědními obory. V naší akademické i právní praxi se dnes a denně setkáváme s přístupem, kdy právní teoretici i praktici nabízejí na právo a právní vědu, jako na něco samostatně existujícího, něco velmi originálního či dokonce někdy jako

něco nadřazeného jiným vědním oborům. Tento pohled nesdílíme. Domníváme se, že existence právní vědy je dána právě její interakcí s ostatními vědními obory. Interakcí s okolním světem, jehož je součástí. Jen otevřeme-li oči ostatním vědním oborům, mohou být právo a právní věda skutečně pochopeny.“

Věříme, nic jiného nám ostatně nezbývá, že v roce 2022 se Interakce práva a ekonomie vrátí ke své tradici a bude opět místem výměny poznatků, prezentací výsledků společných i samostatných projektů a současně také znovu příležitostí pro utváření konkrétních podob mezinárodní a mezioborové spolupráce k prospěchu vědy i praxe.

doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.

I – DAŇOVÉ PRÁVO

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-1>

NESPOLEHLIVÝ PLÁTCE DPH Z POHLEDU PROBLEMATIKY UKLÁDÁNÍ SANKCE TYPU ZAŘAZENÍ OSOBY DO BLACKLISTU – KOMPARACE

Vladimír Balcar

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá institutem nespolehlivého plátce DPH (§ 106a zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty), a to z pohledu problematiky ukládání sankce typu zařazení subjektu do blacklistu. Příspěvek obsahuje komparaci dané právní úpravy s historickou právní úpravou seznamu subjektů se zákazem plnění veřejných zakázek (§ 120a zákona č. 137/2006, o veřejných zakázkách, účinného do 30. září 2016), a s aktuální právní úpravou soukromých dlužnických registrů (§ 20z zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele), konkrétně s negativními registry sdružení SOLUS. Cílem příspěvku je identifikovat dílčí momenty právní úpravy komparovaných institutů, které jsou těmito institutům společné, jakož i těch, v nichž se liší.

Keywords in original language

Nespolehlivý plátce DPH; blacklist; sankce; dluh; nedoplatek; registr dlužníků; SOLUS.

Abstract

The paper explores the institute of unreliable VAT payer (Section 106a of Act No. 235/2004 Coll., on Value Added Tax), from the perspective of the issue of imposing a sanction type of inclusion of a subject in a blacklist. The paper contains a comparison of its legislation with the historical legislation of the list of persons prohibited from performing public contracts (Section 120a of Act No. 137/2006, on Public Procurement, effective until 30 September 2016), and with the current legislation of private

registers of debtors (Section 20z of Act No. 634/1992 Coll., on Consumer Protection), specifically with negative registers of the SOLUS association. The aim of the paper is to identify partial moments of the legal regulation of compared institutes, which are common to these institutes, as well as those in which they differ.

Keywords

Unreliable VAT Payer; Blacklist; Sanction; Debt; Arrears; Register of Debtors; SOLUS.

1 Úvod

Správní soudy se doposud zcela neshodují v řešení otázky, zda je přidělení statusu nespolehlivosti daňovému subjektu podle ustanovení § 106a zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále též jen „ZDPH“) sankcí, podle převládajícího názoru se však o sankci jedná.¹ Jde o zvláštní typ sankce spočívající v zařazení „hříšníka“ do sankčního seznamu (blacklistu), který se v českém právu vyskytuje spíše ojediněle. Sankční nástroje tohoto typu jsou přitom často v různých ohledech velmi problematické a jejich právní úprava je nezřídka podrobována kritice odborné veřejnosti či přezkumu ústavnosti. Podle mého názoru se však institutu nespolehlivého plátce DPH v tomto ohledu dosud nedostává patřičné pozornosti.

Obsahem tohoto příspěvku je stručné představení institutu nespolehlivého plátce a komparace jeho právní úpravy s historickou právní úpravou seznamu subjektů se zákazem plnění veřejných zakázek (§ 120a zákona č. 137/2006, o veřejných zakázkách, účinného do 30. září 2016 – dále též jen „ZVZ“), a s aktuální právní úpravou soukromých dlužnických registrů (§ 20z zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele – dále též jen „ZOS“), konkrétně s negativními registry sdružení SOLUS.

Při výběru institutů ke komparaci jsem zejména vzal v úvahu, že:

1. seznam subjektů se zákazem plnění veřejných zakázek se v minulosti stal předmětem odborné kritiky, kterou nakonec uznal i zákonodárce,

¹ K tomu blíže viz BALCAR, V. Právní povaha institutu nespolehlivého plátce DPH. In: BABČÁK, V. a kol. *III. slovensko-české dni daňového práva, Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdanovania*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2019, s. 43–58.

který tento nástroj nepřevzal do zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále též jen „ZZVZ“), jímž byl zákon o veřejných zakázkách nahrazen, a daný blacklist tak fakticky zanikl;

2. právní úprava soukromých dlužnických registrů byla relativně nedávno podrobena přezkumu ústavnosti, přičemž v tomto přezkumu obstála.

V příspěvku jsou použity metody analýzy a komparace. Cílem příspěvku je identifikovat dílčí momenty právní úpravy komparovaných institutů, které jsou těmto institutům společné, jakož i ty, v nichž se naopak liší. Závěry příspěvku bych rád dále využil ve své disertační práci k formulování konkrétních návrhů de lege ferenda směřujících ke zkvalitnění právní úpravy institutu nespolehlivého plátce, případně blacklistů jako takových. Tuto ambici však samotný příspěvek nemá, neboť k vytvoření konkrétních závěrů bude potřeba doplnit komparaci ještě o další obdobné nástroje, což rozsah tohoto příspěvku neumožňuje.

2 Seznam nespolehlivých plátců DPH podle § 106a ZDPH

Institut nespolehlivého plátce DPH byl do právního řádu ČR zaveden, aby v kombinaci s ručením za DPH usnadnil Finanční správě ČR boj proti daňovým únikům. Do konce roku 2012 mohl správce daně neplnění povinností vyplývajících ze zákona o DPH sankcionovat zrušením registrace plátce. Se změnou plátcovství ex lege však již konstitutivní zrušení registrace nebylo z povahy věci nadále možné. I kdyby totiž správce daně zrušil registraci plátce, který neplní své povinnosti, avšak dosahuje požadovaného obratu, stal by se takový plátce fakticky okamžitě a ze zákona plátcem znovu. Od roku 2013 proto plátcí, kterým nelze zrušit registraci k DPH, v případě porušování svých povinností zůstávají nadále plátcí, avšak je jim přidělen zvláštní status „nespolehlivý plátce“.

Z pohledu cílů tohoto příspěvku považuji za nejdůležitější následující ustanovení:

- Podle § 106a odst. 1 ZDPH: *„Porušili-li plátce závažným způsobem své povinnosti vztahující se ke správě daně, správce daně rozhodne, že tento plátce je nespolehlivým plátcem“.*

- Podle § 106ab odst. 4 ZDPH: „*Správce daně zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup skutečnost, že daná osoba je nespolehlivým plátcem*“.
- Podle § 109 odst. 3 ZDPH: „*Příjemce zdanitelného plnění ručí za nezaplacenou daň z tohoto plnění, pokud je v okamžiku jeho uskutečnění nebo poskytnutí úplaty na něj o poskytovateli zdanitelného plnění zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup skutečnost, že je nespolehlivým plátcem*“.

Důvodová zpráva výslovně uvádí, že již samotné označení subjektu za nespolehlivý a zveřejnění této informace má sankční povahu, neboť použitý pojem je záměrně difamující. Dalšími sankčními důsledky získání statusu nespolehlivosti je nemožnost změnit zdaňovací období z měsíčního na čtvrtletní a dále pak zejména ručení příjemce zdanitelného plnění od nespolehlivého plátce za nezaplacenou daň z tohoto plnění. Podle důvodové zprávy by mělo zavedení institutu nespolehlivého plátce efektivně potlačit a zabránit rozšíření možnosti podvodných aktivit. Toto opatření má umožnit identifikaci rizikových plátců daně, kteří zneužívají systém DPH.²

Pro úplnost je třeba dodat, že s účinností od 1. 7. 2017 zákon o dani z přidané hodnoty upravuje kromě institutu nespolehlivého plátce rovněž institut nespolehlivé osoby (§ 106aa ZDPH). Cílem jeho zavedení bylo zamezit účelovému rušení registrace nespolehlivých plátců za účelem „očistění se“ a opětovnému návratu mezi „spolehlivé“ plátce DPH. Druhým cílem bylo poskytnout správci daně možnost označit statutem nespolehlivosti i jiné osoby, než jsou plátcí, pokud vykazují srovnatelně společensky škodlivé jednání tak, aby v momentě vzniku plátcovství již měly označení nespolehlivého plátce.³

Institut nespolehlivého plátce DPH je však v mnoha aspektech problematický. Podle mého názoru je evidentní, že označení plátce DPH za nespolehlivého bylo do zákona o DPH zavedeno jako sankce za porušování povinností. Méně už je však jasné, která porušení povinností (resp. porušení kterých povinností) mají být tímto způsobem sankcionována. Ze znění ustanovení § 106a odst. 1 ZDPH vyplývá, že rozhodování o nespolehlivosti jednotlivých plátců závisí na interpretaci absolutně neurčitelného právního pojmu

² Důvodová zpráva k zákonu č. 502/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

³ Důvodová zpráva k zákonu č. 170/2017 Sb., změna některých zákonů v oblasti daní.

„porušení povinností závažným způsobem“. Výklad tohoto pojmu přitom podle důvodové zprávy zákonodárce úmyslně zcela ponechal na výkladovém stanovisku (interní normativní instrukci) Generálního finančního ředitelství, které je orgánem nadřízeným jednotlivým finančním úřadům, jež institut nespolehlivého plátce DPH v praxi aplikují. Generální finanční ředitelství na svých webových stránkách zveřejnilo dokument nazvaný Informace GFR k aplikaci § 106a ZDPH (nespolehlivý plátc) a souvisejících ustanovení.⁴ K dokumentu v současné době patří i 4 dodatky, které značně rozšířily jeho původní obsah. Informace ve znění dodatku č. 4 obsahuje taxativní výčet devíti zcela konkrétních situací (skutkových podstat), které Generální finanční ředitelství považuje za závažná porušení plnění povinností plátce DPH. Rozbor jednotlivých skutkových podstat by vybočoval z rámce tohoto příspěvku, pro ilustraci proto uvedu pouze jednu z nich. Tato Generálním finančním ředitelstvím formulovaná skutková podstata zní: *„Dochází ke obrožení veřejného zájmu na řádném výběru daně z přidané hodnoty, neboť u plátce je po dobu nejméně tří kalendářních měsíců po sobě jdoucích evidován kumulativní nedoplatek na dani z přidané hodnoty ve výši minimálně 500 tis. Kč bez příslušenství daně, a to z daňových povinností vyměřených, případně doměřených po 1. 1. 2013, a tento stav v době vydání rozhodnutí o nespolehlivém plátcí trvá.“*

Počet nespolehlivých daňových subjektů (nespolehlivých plátců + nespolehlivých osob) neustále roste⁵. Za potenciální problém považují zejména zájem správce daně (resp. celé Finanční správy ČR) na tom, aby do kategorie nespolehlivých plátců DPH spadalo co možná nejvíce daňových subjektů. Tato skutečnost totiž správci daně výrazně zjednodušuje výběr nezaplacené DPH, neboť ji může vymáhat i po ručiteli, kterým je příjemce zdanitelného plnění. Při aplikaci ručení podle ustanovení § 109 odst. 3 ZDPH (nespolehlivý plátc) na rozdíl od aplikace ručení podle ustanovení § 109 odst. 1 a 2 ZDPH správce daně patrně neprokazuje zavinění ručitele za daňový únik,

⁴ Informace Generálního finančního ředitelství k aplikaci § 106a ZDPH (nespolehlivý plátc) a souvisejících ustanovení, ze dne 19. 12. 2017, č.j. 101/13-121002-506729, ve znění dodatku č. 1, č.j. 55366/13/7001-21002-012287, dodatku č. 2, č.j. 38461/14/7001-21002-012287, dodatku č. 3, č.j. 74861/17/7100-20118-012287, a dodatku č. 4, č.j. 137801/17/7100-20118-012287.

⁵ Balcar, V. Institut nespolehlivého plátce DPH v kombinaci s ručením za DPH z pohledu práva Evropské unie. In Helísek, M. Recenzovaný sborník příspěvků ze 7. ročníku konference doktorandů na Vysoké škole finanční a správní (2020). 1. vyd. Praha: Nakladatelství Vysoké školy finanční a správní, a.s., 2020, s. 6–17.

a podle mého názoru tak fakticky obchází judikaturu SDEU⁶. Domnívám se proto, že nelze vyloučit riziko nadužívání institutu nespolehlivého plátce DPH ze strany orgánů Finanční správy ČR. Přitom nejde pouze o teoretický problém, což ukazuje statistika uplatňování jednotlivých „skutkových podstat“ ručení podle § 109 ZDPH, z níž plyne, že v roce 2019 bylo 93,62 % ze všech ručitelských výzev na DPH vydaných Finanční správou ČR vydáno právě z důvodu přijetí zdanitelného plnění od nespolehlivého plátce.⁷

Dalším problematickým aspektem je i závažnost sankce zařazení na seznam nespolehlivých plátců. Je-li difamující informace o nespolehlivosti plátce volně přístupná na internetových stránkách Finanční správy ČR a obchodní partneři nespolehlivého plátce (resp. příjemci zdanitelného plnění) jsou vystavováni riziku ručení za jím neodvedenou daň, představuje taková sankce citelný zásah do majetkových i osobnostních práv daňového subjektu, neboť mu způsobuje takovou konkurenční nevýhodu, která ve svém důsledku může vést až k jeho ekonomickému zániku.

Sankce se ukládá „na dobu neurčitou“ s tím, že nespolehlivý plátce může nejdříve po roce od právní moci rozhodnutí o nespolehlivosti požádat správce daně o vydání rozhodnutí, že již není nespolehlivým plátcem. Této žádosti správce daně vyhovějí, pokud plátce po dobu jednoho roku závažným způsobem neporušuje své povinnosti vztahující se ke správě daně (§ 106ab odst. 3 ZDPH).⁸

3 Seznam subjektů se zákazem plnění veřejných zakázek (blacklist) podle § 120a zákona č. 137/2006, o veřejných zakázkách (ZVZ)

Novelou⁹ zákona o veřejných zakázkách bylo s účinností od 1. 1. 2010 do tohoto právního předpisu doplněno ustanovení § 120a, které upravilo

⁶ Srov. rozsudek SDEU ze dne 11. 5. 2006, *Federation of Technological Industries a další*, C-384/04.

⁷ BALCAR, V. Institut nespolehlivého plátce DPH v kombinaci s ručením za DPH z pohledu práva Evropské unie. In: HELÍSEK, M. *Recenzovaný sborník příspěvků ze 7. ročníku konference doktorandů na Vysoké škole finanční a správní*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Vysoké školy finanční a správní, a.s., 2020, s. 6–17.

⁸ K problematice rozhodnutí o změně statusu plátce viz více in BALCAR, V. Obrana proti označení plátce DPH za nespolehlivého. *Bulletin advokacie*, Česká advokátní komora. 2020, č. 9, s. 38–46.

⁹ Zákon č. 417/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

určité správní delikty dodavatelů. Z pohledu cílů této práce nejdůležitější ustanovení byla formulována následovně:

- Podle § 120a odst. 1 písm. a): „*Dodavatel se dopustí správního deliktu tím, že předloží k prokázání splnění kvalifikace informace nebo doklady, které neodpovídají skutečnosti a měly nebo mohly mít vliv na posouzení kvalifikace dodavatele v zadávacím řízení...*“
- Podle § 120a odst. 2: „*Za správní delikt podle odstavce 1 písm. a) se uloží pokuta do 20 000 000 Kč a **zákaz plnění veřejných zakázek** na dobu 3 let...*“
- Podle § 120a odst. 3: „*Zákazem plnění veřejných zakázek se rozumí zákaz účasti v zadávacím řízení a zákaz uzavřít smlouvu na plnění veřejných zakázek malého rozsahu. Doba 3 let, na kterou se zákaz plnění veřejných zakázek ukládá, začíná dnem, kdy rozhodnutí podle odstavce 2, kterým byl uložen zákaz plnění veřejných zakázek, nabylo právní moci.*“

Cílem této novely mělo být posílení transparentnosti a potírání korupce v oblasti veřejných zakázek. Trestat se měly pouze nesprávnosti, kdy dodavatel doloží doklady či informace prokazující splnění požadované kvalifikace, přestože tuto kvalifikaci ve skutečnosti nesplňuje.¹⁰

Shora citovaná ustanovení upravují právní odpovědnost dodavatele za spáchání správního deliktu, jehož se dopustí tím, že předloží k prokázání splnění kvalifikace informace nebo doklady, které neodpovídají skutečnosti a mají nebo mohou mít vliv na posouzení kvalifikace dodavatele. Zařazení do tzv. blacklistu je zde tedy nepochybně sankcí za spáchání správního deliktu. Jde o odpovědnost objektivní, tj. bez ohledu na zavinění dodavatele. Ze zákona je zřejmé, že dohledový orgán (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže) je při ukládání sankce za spáchání daného deliktu povinen vždy uložit jak pokutu, tak zároveň i zákaz plnění veřejných zakázek na dobu 3 let (zařazení do blacklistu).

Tyto skutečnosti činily daný institut problematickým hned v několika ohledech. Daného správního deliktu se totiž mohl dopustit pouze dodavatel, který doklady o kvalifikaci předložil, i když se nesprávné předložené doklady týkaly nikoliv jeho samotného, ale jeho subdodavatele.¹¹ Dodavatel se tak

¹⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 417/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

¹¹ JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 595–597.

mohl daného deliktu dopustit i zcela nezaviněně a naopak subdodavatele, který situaci zavinil, nebylo možné v rámci zákona o veřejných zakázkách nijak postihnout. V mezních případech se dokonce mohlo stávat, že subdodavatel úmyslně předložil dodavateli nesprávné doklady s cílem vyřadit dodavatele z trhu veřejných zakázek.¹² Jedinou možností liberace dodavatele ze správního deliktu bylo prokázání toho, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní odpovědnosti zabránil (§ 121 ZVZ).

Patrně největší problém dané právní úpravy představovala absence správního uvážení ohledně doby trvání při ukládání sankce zařazení na blacklist. I při sebemenším porušení dané povinnosti (ke spáchání deliktu dokonce postačovala i pouhá potencialita narušení hospodářské soutěže) musel dohledový orgán vždy uložit jednak pokutu, při stanovení jejíž výše se správní uvážení uplatňovalo, a zároveň i zařadit dodavatele na blacklist, a to vždy na dobu tří let – bez jakékoliv možnosti zkrácení. Aplikace tohoto pravidla vedla až k absurdním situacím, kdy Úřad pro ochranu hospodářské soutěže např. neuznal určité skutečnosti jako liberační důvod, ale přihlédl k nim jako k polehčujícím okolnostem, pročež dodavateli uložil marginální pokutu ve výši 5 000 Kč a k tomu tříletý zákaz plnění veřejných zakázek.¹³ Tyto dvě společně uložené sankce přitom byly ve zjevném nepoměru, neboť uložená pokuta (která odpovídala závažnosti spáchaného správního deliktu) byla pro daný subjekt prakticky zanedbatelná, avšak zákaz činnosti (uložený bez ohledu na závažnost spáchaného správního deliktu) mohl být pro dodavatele zcela likvidační.

Při tvorbě nového zákona o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ), kterým byl zákon o veřejných zakázkách nahrazen, předkladatel návrhu zákona, vědom si nedostatků dosavadní právní úpravy, uvedl, že institut blacklistu se v praxi neosvědčil. Mimo jiné se totiž stal nástrojem konkurenčního boje jednotlivých dodavatelů, kteří se snaží zbavit konkurence tím, že podávají návrhy na její zápis do rejstříku osob se zákazem plnění veřejných zakázek. Nadto důvodová zpráva uvádí, že *„od roku 2012 byla alespoň jedna veřejná zakázka zadána více než 2 400 subjektům. Pouhých 7 zápisů v Rejstříku osob se zákazem plnění*

¹² Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., zákon o zadávání veřejných zakázek.

¹³ Rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 19. 10. 2015, č.j. ÚOHS-R374/2014/VZ34113/2015/323/MO, potvrzující prvostupňové rozhodnutí ÚOHS ze dne 22. 10. 2014, č.j. ÚOHS-S477,478/2014/VZ-22446/2014/512/AŠu.

veřejných zakázek ukazuje buď na téměř 100% čestnost a poctivost dodavatelů, nebo na nepřilíš efektivní funkčnost tohoto institutu“.¹⁴

Jednou ze zvažovaných variant převzetí upraveného institutu blacklistu do nové právní úpravy byl návrh, aby se doba, po kterou nebudou potrestaní dodavatelé oprávněni plnit veřejné zakázky, lišila v závislosti na závažnosti jejich provinění, a to podle uvážení dohledového orgánu. Za negativa této varianty předkladatel označil nízkou právní jistotu dodavatelů ohledně délky, po kterou by jim nebylo umožněno ucházet se o veřejné zakázky, a to zvláště s přihlédnutím k místy nekonzistentní rozhodovací praxi Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, a dále zejména zvýšení nároků na orgán dohledu, neboť trest za porušení příslušného ustanovení by byl udělován individuálně, s ohledem na míru závažnosti deliktního jednání. K případným pozitivům naopak uvedl, že by šlo o inovativní pojetí, které by mohlo zlepšit funkčnost blacklistu. Podmínkou efektivnosti této varianty by však bylo kvalitní a rychlé rozhodování orgánu dohledu. Předkladatel nakonec uzavřel, že ani tato varianta by zřejmě nepřispěla ke zlepšení účinnosti daného nástroje. Na jednu stranu by totiž vnesla do procesu prvek flexibility, na druhou stranu ovšem i vyšší míru právní nejistoty a nároků kladených na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a případný soudní přezkum. Bylo také otázkou, do jaké míry by struktura časového intervalu tří let na menší časové úseky podle míry závažnosti provinění mohla přispět ke snížení počtu případů vzájemného napadání mezi soutěžiteli a zvýšení kvality prostředí, v němž jsou veřejné zakázky zadávány. Úvaha o délce zákazu by navíc musela vycházet z faktického stavu v době řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a nemohla by zohledňovat nápravná opatření přijatá dodavatelem po uložení trestu. Pokud by měla tato opatření být brána v úvahu, muselo by zde existovat následné řízení o výmazu z blacklistu, což by ještě zdvojnásobilo zatížení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a administrativní náročnost celého procesu.

Institut blacklistu tedy do nové právní úpravy zadávání veřejných zakázek zahrnut nebyl a podle přechodného ustanovení § 274 odst. 2 ZZVZ se zákaz plnění veřejných zakázek uložený podle § 120a ZVZ nevztahuje na veřejné zakázky podle zákona o zadávání veřejných zakázek, čímž daný blacklist fakticky zanikl.

¹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., zákon o zadávání veřejných zakázek.

4 Porovnání seznamu subjektů se zákazem plnění veřejných zakázek a registru nespolehlivých plátců DPH

Při porovnání obou shora uvedených institutů je patrné, že určité znaky jsou oběma společné a v jiných znacích se naopak liší. Zákon o veřejných zakázkách výslovně uvádí, že zákaz plnění veřejných zakázek je sankcí za spáchání správního deliktu. Právní povaha rozhodnutí o nespolehlivosti plátce DPH není ze zákona zřejmá, lze však dovozovat, že jde o sankci za spáchání určitého platebního deliktu, a to jednoho z devíti různých platebních deliktů, jejichž skutkové podstaty jsou uvedeny v interní normativní instrukci Generálního finančního ředitelství¹⁵. Na tom, zda jde o sankci trestní povahy, však dosud nepadá shoda.¹⁶

Zahrnutí daného subjektu do veřejně přístupného blacklistu obsahujícího oficiálně negativně hodnocené osoby tak v obou případech představuje sankci za porušení povinnosti. Zatímco seznam subjektů se zákazem plnění veřejných zakázek je blacklistem v pravém slova smyslu (sankčním seznamem subjektů, kterým je nějaká činnost zcela znemožněna), v případě seznamu nespolehlivých plátců se jedná „pouze“ o stanovení překážek k vykonávání činnosti (znevýhodnění subjektu v konkurenčním prostředí), které však může ve svém důsledku vést rovněž k faktické nemožnosti činnost vykonávat (z ekonomických důvodů)¹⁷.

Oba nástroje spojuje podle mého názoru (přinejmenším) nevhodné vymezení předpokladů jejich aplikace, které je v zákoně vyjádřeno velmi obecně až vágně. Ke spáchání správního deliktu dodavatele podle § 120a ZVZ postačuje pouhá potencialita vlivu na posouzení kvalifikace (*dodavatel předloží*

¹⁵ Informace Generálního finančního ředitelství k aplikaci § 106a ZDPH (nespolehlivý plátec) a souvisejících ustanovení, ze dne 19. 12. 2017, č.j. 101/13-121002-506729, ve znění dodatku č. 1, č.j. 55366/13/7001-21002-012287, dodatku č. 2, č.j. 38461/14/7001-21002-012287, dodatku č. 3, č.j. 74861/17/7100-20118-012287, a dodatku č. 4, č.j. 137801/17/7100-20118-012287.

¹⁶ K tomu blíže viz BALCAR, V. Právní povaha institutu nespolehlivého plátce DPH. In: BABČÁK, V. a kol. *III. slovensko-české dni daňového práva, Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdanovania*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2019, s. 43–58.

¹⁷ V současné době je míra „sankčnosti“ označení daňového subjektu za nespolehlivého ještě prohloubena tím, že těmto nespolehlivým daňovým subjektům ani společníkům ve společnostech, které byly v určeném období označeny jako nespolehlivý plátec či nespolehlivá osoba, nevzniká nárok na kompenzační bonus.

ke prokázání splnění kvalifikace informace nebo doklady, které neodpovídají skutečnosti a měly **nebo mohly mít** vliv na posouzení kvalifikace dodavatele v zadávacím řízení). Spáchání platebního deliktu podle § 106a ZDPH stojí na absolutně neurčitěm pojmu „*porušení povinnosti závažným způsobem*“. Všechny jednotlivé skutkové podstaty uvedené v interní normativní instrukci Generálního finančního ředitelství, které tento pojem vykládají, jsou formulovány tak, že pro naplnění daného pojmu „*dochází k ohrožení veřejného zájmu na řádném výběru DPH, neboť...*“. Veřejný zájem, resp. jeho ohrožení je rovněž neurčitým právním pojmem, avšak z jazykového hlediska by ohrožení mělo rovněž zahrnovat i pouhou potencialitu (na rozdíl od porušení, narušení atd.). I v tomto ohledu jsou si tedy oba porovnávané instituty podobné.

Sankcí za spáchání deliktu podle § 120a ZVZ je vždy kumulativní uložení pokuty a zákazu plnění veřejných zakázek. U nespolehlivého plátce se situace různí v závislosti na jednotlivých skutkových podstatách, které byly naplněny. Přinejmenším u některých z nich rovněž dochází ke kumulaci sankcí, neboť vedle statusu nespolehlivosti je porušení daných povinností sankcionováno i jinými nástroji daňového práva (penále, úrok z prodlení, různé pokuty). Je ovšem otázkou, zda je v tomto případě zachována totožnost skutku a lze tak mluvit o „pravé“ kumulaci sankcí. Podle některých rozhodnutí prvostupňových správních soudů nikoliv.¹⁸

Podle mého názoru v obou případech při ukládání sankce abscentuje možnost správního uvážení. Zatímco v případě zákazu plnění veřejných zakázek je situace jasná, u rozhodování o nespolehlivosti plátce podle názoru Generálního finančního ředitelství patrně existuje určité správní uvážení v tom, zda institut nespolehlivého plátce aplikovat, či nikoliv. Generální finanční ředitelství totiž ve své interní normativní instrukci uvádí, že jednotlivá porušení plnění daňových povinností posoudí správce daně vždy s ohledem na osobu plátce a jeho dosavadní zkušenosti s tímto plátcem.¹⁹ Podle

¹⁸ Např. rozsudek KS v Brně ze dne 26. 9. 2017, č. j. 29 Af 66/2016-36, rozsudek KS v Brně ze dne 28. 2. 2018, č. j. 30 Af 21/2016-39, nebo rozsudek KS v Ostravě ze dne 24. 10. 2018, č. j. 22 Af 152/2017-36.

¹⁹ Informace Generálního finančního ředitelství k aplikaci § 106a ZDPH (nespolehlivý plátce) a souvisejících ustanovení, ze dne 19. 12. 2017, č. j. 101/13-121002-506729, ve znění dodatku č. 1, č. j. 55366/13/7001-21002-012287, dodatku č. 2, č. j. 38461/14/7001-21002-012287, dodatku č. 3, č. j. 74861/17/7100-20118-012287, a dodatku č. 4, č. j. 137801/17/7100-20118-012287.

mého názoru však správce daně takovou možnost nemá, neboť přikročení k realizaci institutu nespolehlivého plátce není a ani nemůže být předmětem správního uvážení, nýbrž otázkou aplikace pojmu „závažné porušení povinností“ na zjištěný skutkový stav. Výsledkem pak musí být nutně takový závěr správce daně, který nemá alternativu. Znamená to tedy, že došlo-li k závažnému porušení povinností ve smyslu § 106a ZDPH, je správce daně povinen k rozhodnutí o nespolehlivosti plátce přistoupit.²⁰

Ohledně doby trvání uložené sankce platí, že u správního deliktu podle § 120a ZVZ jde o zákonem pevně danou dobu tří let, přičemž poté trest sám bez dalšího zaniká. V průběhu trvání trestu nelze dosáhnout výmazu z blacklistu (samozřejmě s výjimkou úspěšného uplatnění opravných prostředků proti rozhodnutí o udělení sankce apod.). Trvání statusu nespolehlivosti je konstruováno odlišně. Sankce se uděluje na dobu neurčitou, avšak v průběhu jejího trvání může nespolehlivý plátce požádat správce daně o změnu statusu a s tím spojený výmaz ze seznamu nespolehlivých plátců. Nicméně i zde lze najít určité podobnosti obou porovnávaných institutů. Protože o změnu statusu lze požádat nejdříve po jednom roce, fakticky je tedy přinejmenším po dobu tohoto prvního roku sankce rovněž nezměnitelná. V obou případech se tak jedná o relativně dlouhou dobu (minimálně 1 rok / 3 roky), kdy je subjekt nucen trpět účinky této sankce bez možnosti nápravy. Vzhledem k povaze dané sankce a k předpokladům pro její aplikaci přitom nelze v určitých případech vyloučit situaci, kdy je subjekt za marginální (v určitých případech dokonce nezaviněné) porušení povinností sankcionován natolik tvrdě, že jde o sankci likvidační²¹.

Zásadní rozdíl je potom patrný i v četnosti aplikace daných institutů. Blacklist podle § 120a ZVZ byl využíván minimálně – za zhruba čtyři roky existence daného nástroje, kdy byla alespoň jedna veřejná zakázka zadána více než 2400 subjektům, bylo v blacklistu celkem zapsáno pouze sedm z nich.²² Oproti tomu seznam nespolehlivých plátců DPH a nespolehlivých osob

²⁰ K tomu srov. např. rozsudek KS v Brně ze dne 17. 9. 2015, č. j. 62 Af 75/2014-230 (3335/2016 Sb. NSS), kde soud takto argumentoval k aplikaci § 167 DR (vydání zajišťovacího příkazu).

²¹ K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133.

²² Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., zákon o zadávání veřejných zakázek.

čítal ke konci roku 2019 cca 6 tisíc nespolehlivých plátců DPH a 12 tisíc nespolehlivých osob.²³

5 Negativní registry klientských informací sdružení SOLUS

Sdružení SOLUS (Sdružení na Ochranu Leasingu a Úvěrů Spotřebitelům), které vzniklo v roce 1999, dnes sdružuje řadu společností z různých ekonomických sektorů. Jsou mezi nimi banky a stavební spořitelny, nebankovní finanční instituce, poskytovatelé telekomunikačních služeb, distributoři energií, poskytovatelé P2P půjček a další společnosti z oblasti obchodu a služeb. Toto sdružení vede několik registrů, z nichž je pro účely tohoto příspěvku významný registr fyzických osob a registr podnikatelů a právnických osob. Tyto dva registry jsou tzv. negativními registry, což znamená, že jsou v nich evidovány pouze negativní informace o klientech, kteří neplní své smluvní závazky. Ke konci roku 2019 bylo v registru fyzických osob evidováno celkem 567 tisíc dlužníků²⁴ a v registru podnikatelů a právnických osob 47 tisíc dlužníků²⁵.

Registry SOLUS (a soukromé dlužnické registry obecně) se v minulosti potýkaly zejména s problematikou oprávnění ke zpracovávání a evidování osobních údajů. Až do konce ledna roku 2016 totiž pro činnost registrů neexistovalo zákonné zmocnění a osobní údaje dlužníků bylo možné evidovat pouze s jejich souhlasem. Problém ovšem nastal ve chvíli, kdy se dlužník, o němž byl takto veden negativní záznam v registru, rozhodl svůj souhlas odvolat. Podle názoru Úřadu pro ochranu osobních údajů nebylo v takovém případě možné údaje dlužníka nadále v registru evidovat²⁶, čímž se celý koncept dlužnických registrů stal „bezzubým“ a prakticky nefunkčním. Na tuto

²³ BALCAR, V. Institut nespolehlivého plátce DPH v kombinaci s ručením za DPH z pohledu práva Evropské unie. In: HELÍSEK, M. *Recenzovaný sborník příspěvků ze 7. ročníku konference doktorandů na Vysoké škole finanční a správní*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Vysoké školy finanční a správní, a.s., 2020, s. 6–17.

²⁴ Redakce časopisu Konkursní noviny. Ke konci roku 2019 bylo v negativním registru SOLUS 567 tisíc osob s dluhem po splatnosti. *Konkursní noviny*, 2020, č. 2, s. 27.

²⁵ Redakce časopisu Konkursní noviny. Počet firem s dluhem po splatnosti v registru SOLUS klesl ke konci roku 2019 o desetinu. *Konkursní noviny*, 2020, č. 4, s. 33.

²⁶ Reakce na zprávu zveřejněnou ČTK 18. října 2013. Úřad pro ochranu osobních údajů [online]. Vytvořeno 22. 10. 2013, publikováno 25. 10. 2013 [cit. 24. 4. 2021].

situaci reagoval zákonodárce novelou²⁷ zákona o ochraně spotřebitele, která dala dlužnickým registrům zákonný podklad a od té doby již není souhlasu dlužníků k evidování jejich osobních údajů třeba.

V současnosti (od 1. února 2016) jsou dlužnické registry vedeny podle ustanovení § 20z a § 20za ZOS, které byly do daného zákona doplněny uvedenou novelou. Tato změna však od samého počátku čelila kritice odborné veřejnosti. Rozpaky vyvolala zejména skutečnost, že předmětná ustanovení nebyla součástí původního návrhu novely zákona, ale byla do zákona o ochraně spotřebitele vložena kontroverzním pozměňovacím návrhem v rámci projednávání v Poslanecké sněmovně ČR. V důsledku toho prakticky absentovala odborná diskuze nad podobou a funkcí upravovaných dlužnických databází a zejména nad jejich obsahem a povinnostmi všech zúčastněných osob.²⁸ Vítová ve svém komentáři k zákonu o ochraně spotřebitele poukazuje i na nesystematičnost dané regulace, která by měla být spíše obsažena v zákoně upravujícím spotřebitelské úvěrování (dnes zákon č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru), neboť účelem dané právní úpravy není podle důvodové zprávy²⁹ primárně ochrana spotřebitele, nýbrž podnikatele.³⁰

Z hlediska současné právní regulace je podstatné zejména to, že pro zpracování osobních údajů dlužníka v registru již není zapotřebí souhlasu dlužníka. Založení a vznik dlužnického registru přitom nepodléhá registraci, provozovatel registru pouze oznámí Úřadu pro ochranu osobních údajů, že daný registr vede. Míra ingerence veřejné moci je tedy relativně nízká. Zákonodárce za určitou garanci relevance zapsaných údajů považoval nutné zapojení určitého množství (podle platné právní úpravy alespoň deseti) bank, popř. jiných subjektů poskytujících spotřebitelské úvěry, popř. jiných platebních institucí nebo poskytovatelů platebních služeb do činnosti registru. Daný požadavek má rovněž zajistit vznik pouze velkých registrů, které lze snáze kontrolovat a které by neměly být snadno zneužitelné.³¹

²⁷ Zákon č. 378/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²⁸ VÍTOVÁ, B. *Zákon o ochraně spotřebitele*. Praha: Wolters Kluwer 2016, § 20z.

²⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 378/2015, kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

³⁰ VÍTOVÁ, B. *Zákon o ochraně spotřebitele*. Praha: Wolters Kluwer 2016, § 20z.

³¹ Pozměňovací návrh poslance Mgr. Radka Vondráčka k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk č. 445).

Ohledně obsahu registru zákon stanoví, že v registru lze zpracovávat identifikační údaje spotřebitele (dlužníka), údaje o finančních závazcích spotřebitele ze smluv mezi spotřebitelem a prodávajícími (věřiteli³²) užívajícími registr, časové určení období, ke kterému se údaje vztahují, a údaj o prodávajícím, který záznam zapsal. V negativních registrech SOLUS jsou zpracovávány kromě identifikačních údajů (jmen, příjmení, rodných čísel, resp. identifikačních čísel a adres), údaje o rozsahu a povaze porušení smluvní povinnosti klientem (dlužníkem), jehož následkem je existence peněžní pohledávky v minimální výši 500 Kč. Dále jsou v negativních registrech SOLUS evidovány údaje o povaze závazku, ze kterého tato povinnost vyplývá a o následné platební morálce klienta.³³

Stran veřejnosti registru platí, že prostřednictvím registru sdílí zapsané údaje pouze osoby zapojené do činnosti registru mezi sebou. Zákon však ohledně podmínek pro zapojení do činnosti registru uvádí jenom, že má jít o „*prodávající, kterým vůči spotřebitelům vznikají pohledávky z úvěrů nebo jiné pohledávky na dlouhodobé nebo opětovné plnění*“, a dále že provozovatel registru je povinen s prodávajícím uzavřít písemnou smlouvu, ve které je zaváže dodržovat povinnosti vyplývající ze ZOS a jejíž součástí bude ujednání o organizačně-technických opatřeních k zabezpečení údajů. Provozovatel registru je povinen tuto smlouvu neuzavřít, pokud ze všech okolností, které mu jsou známy, vyplývá, že dotčený prodávající neskýtá dostatečné záruky dodržování těchto povinností, resp. od ní odstoupit či pozastavit její plnění, pokud takové skutečnosti vyjdou najevo dodatečně.

Stanovení podrobnější specifikace podmínek záleží na provozovatelích jednotlivých registrů. Např. sdružení SOLUS na svých internetových stránkách deklaruje, že je otevřeným sdružením, „*jehož členem se může stát právnická osoba (obchodní společnost, finanční instituce, banka nebo jiný právní subjekt), která má sídlo v České republice a vykonává vůči spotřebitelům a/ nebo podnikatelům a/ nebo právnickým osobám specifickou činnost (předmět podnikání), a to zejména v oblasti poskytování služeb finančního, pojišťovacího a obdobného charakteru, a/ nebo dodávek určitého specifického zboží či služeb, v důsledku čehož vůči klientům vznikají dlouhodobé či opakované*

³² Zákon o ochraně spotřebitele používá pro tuto situaci terminologicky nepřesná označení stran prodávající a spotřebitel, čemuž je třeba rozumět věřitel a dlužník.

³³ Poučení o Registru FO, Registru IČ a Registru POR. *Sdružení SOLUS* [online]. [cit. 24. 4. 2021].

pohledávky s předpokládanou budoucí jednorázovou úhradou, úhradou formou splátek či formou pravidelně se opakujících plnění“.³⁴

Využívání zapsaných údajů je zákonem omezeno výhradně na předcházení podvodnému jednání a k posouzení schopnosti a ochoty spotřebitele splnit jeho smluvní závazky, přičemž údaje z registru je prodávající oprávněn požadovat vždy pouze v souvislosti s konkrétním obchodním případem. Samotný spotřebitel má právo (za úhradu odůvodněných nákladů) na výpis informací, které jsou o něm v registru vedeny.

Jak již bylo řečeno, není vyžadován souhlas spotřebitele se zápisem jeho údajů do negativního registru, prodávající je však povinen spotřebitele předem upozornit na skutečnost, že jeho údaje budou nebo mohou být v registru vedeny. V případě, že údaje obsahují informace o dluhu spotřebitele po splatnosti, je prodávající dále povinen informovat spotřebitele o existenci dluhu a vyzvat jej k úhradě tohoto dluhu. Spotřebitel by se tedy neměl dostat do situace, kdy je o něm v registru veden takový záznam, o kterém neví, a jehož vedení v registru neměl možnost zabránit tím, že příslušný dluh splní.³⁵

Podle zákona mohou být v registru údaje zapsány po dobu, po kterou závazek spotřebitele trvá, a dále po dobu 3 let po jeho splacení. Pokud závazek spotřebitele zanikl jinak než splacením nebo pokud jde o závazek promlčený nebo závazek, od jehož placení byl dlužník osvobozen v rámci insolvence, lze informaci o takovém závazku v registru zpracovávat nejdéle po dobu 3 let od zániku takového závazku či od jeho promlčení.

V případě nesprávnosti zapsaných údajů je provozovatel registru povinen tyto údaje opravit. Pokud není žádost spotřebitele o opravu údajů vyřešena bezprostředně, musí být dotčené údaje až do vyřešení žádosti blokovány. Informace o blokování údajů je v takovém případě poskytována ostatním osobám zúčastněným na činnosti registru namísto údajů samotných. Jsou-li zapsané údaje předmětem sporu, o němž je vedeno soudní, správní nebo rozhodčí řízení, v němž nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, popř. mimosoudní řešení spotřebitelského sporu, musí být tato skutečnost

³⁴ Jak se stát členem sdružení SOLUS. *Sdružení SOLUS* [online]. [cit. 24. 4. 2021].

³⁵ Pozměňovací návrh poslance Mgr. Radka Vondráčka k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk č. 445).

na žádost spotřebitele v registru uvedena. Vedle toho může být nepřesný nebo nesprávný zápis údajů v registru předmětem soukromoprávního řízení o náhradu škody.³⁶

Již zmiňovaná kritika právní úpravy dlužnických registrů se projevila v návrzích Městského soudu v Praze a skupiny senátorů na zrušení části § 20z ZOS (části, která umožňuje zpracování osobních údajů dlužníka v registru bez jeho souhlasu), o kterých relativně nedávno rozhodovalo plénum Ústavního soudu³⁷. Ve svém vyjádření se ke zrušení napadeného ustanovení přiklonil i Úřad pro ochranu osobních údajů, který mimo jiné uvedl, že napadené ustanovení chrání téměř výlučně prodejce a ochranu spotřebitele lze v tomto případě chápat nejvýše jako ochranu proti nim samým.³⁸

Ústavní soud v dané věci posuzoval střet práva spotřebitelů na ochranu před neoprávněným zpracováváním jejich osobních údajů (právo na informační sebeurčení) se zájmem subjektů nabízejících jim finanční služby, které mohou za určitých podmínek získávat informace z registru. V testu proporcionality Ústavní soud dospěl k závěru, že posuzovaná právní regulace je vhodná, potřebná i přiměřená a oba návrhy na zrušení dané právní úpravy zamítl. V odůvodnění rozhodnutí Ústavní soud mimo jiné uvedl, že díky povinné výzvě prodávajícího si spotřebitel musí být vědom svých nesplacených dluhů, což lze vnímat jako zmírnění dopadu vedení údajů v registru bez souhlasu spotřebitele, neboť spotřebitelům umožňují od počátku kontrolovat správnost údajů, jakož i brojit proti neoprávněně zapsaným údajům. Ústavní soud neměl pochybnosti o tom, že napadené ustanovení podstatným způsobem zasahuje do základního práva spotřebitelů na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů (čl. 10 odst. 3 LZPS), nicméně vysvětlil, že dané právo může být oprávněným způsobem omezeno. V dané věci o oprávněný způsob jde, neboť má podobu ústavně aprobovaného individuálního zájmu prodávajících a kolektivního zájmu společnosti na předcházení předlužování spotřebitelů, jakož i zájmu státu, jehož aparát je neúměrně zatěžován snahou řešit již existující předlužení obyvatel. Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že daná

³⁶ VÍTOVÁ, B. *Zákon o ochraně spotřebitele*. Praha: Wolters Kluwer 2016, § 20z.

³⁷ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/17.

³⁸ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/17.

právní regulace představuje závažný, ale přiměřený zásah do ústavně zaručeného práva na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů, který je ústavně konformní.

6 Porovnání negativních registrů SOLUS a registru nespolehlivých plátců DPH

Při porovnání registru nespolehlivých plátců DPH s dlužnickými registry SOLUS je patrné, že jde v obou případech o svého druhu blacklisty. Oba registry jsou registry negativními, tedy registry, v nichž jsou evidovány osoby, které se dopustily určitého deliktu. Zápis subjektu do obou z nich lze proto podle mého názoru považovat za sankci ve smyslu nepříznivého právního následku stíhajícího toho, kdo porušil právní povinnost³⁹. V případě zápisu do registru nespolehlivých plátců DPH jde o sankci veřejnoprávní, podmíněnou vydáním rozhodnutí, zatímco zápis do dlužnického registru je sankcí soukromoprávní, nastupující automaticky.⁴⁰

Co do předpokladů aplikace (zápisu do registru) je oběma institutům společná jistá míra neurčitosti právní úpravy. Provozovatelé soukromých dlužnických registrů nejsou v tomto ohledu zákonem prakticky nijak omezeni a záleží pouze na nich, jaká interní pravidla si stanoví. Podle pravidel sdružení SOLUS se do negativního registru zapisují spotřebitelé neplnící své povinnosti, přičemž pro prvotní zařazení do registru činí minimální hranice dlužné částky po splatnosti 500 Kč. V registrech SOLUS jsou tedy zapsáni pouze dlužníci, kteří porušili povinnost platebního charakteru. V registru nespolehlivých plátců DPH a nespolehlivých osob jsou zapsány daňové subjekty, které porušily jak povinnosti platební, tak i neplatební povahy⁴¹ (v případě porušení povinností platební povahy je minimální hranice dlužné částky stanovena na 500 tisíc Kč). Jeden z rozdílů tak spočívá v tom, že v registrech SOLUS jsou evidováni i „drobní“ dlužníci, zatímco v registru nespolehlivých plátců

³⁹ KORECKÁ, V. Sankce. In: FIALA, J., J. HURDÍK, V. KORECKÁ a I. TELEČ. *Lexikon občanského práva*. 2. rozšířené vyd. Ostrava: Sagit, 2001.

⁴⁰ K tomu více viz VOJÍŘ, P. Sankce a její časová determinace. In: *COFOLA 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 1440–1457.

⁴¹ Viz BALCAR, V. Právní povaha institutu nespolehlivého plátce DPH. In: BABČÁK, V. a kol. *III. slovensko-české dni daňového práva, Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2019, s. 43–58.

DPH a nespolehlivých osob by podle důvodové zprávy⁴² měly být evidovány pouze subjekty, které se dopustily závažného porušení povinnosti vztahující se ke správě daně z přidané hodnoty, za což je považováno takové porušení zákonem stanovené povinnosti, které svou intenzitou ohrožuje veřejný zájem na řádném výběru daně z přidané hodnoty. Zejména s ohledem na celkový počet spotřebitelů a celkový počet plátců DPH by tedy měl výrazný rozdíl spočívat i v počtu evidovaných zápisů, neboť by bylo rozumné předpokládat, že počet drobných dlužníků zapsaných v registrech SOLUS bude o mnoho řádů vyšší než počet nespolehlivých daňových subjektů. Nicméně v praxi daný rozdíl natolik výrazný není (614 000 dlužníků zapsaných v negativních registrech SOLUS oproti 18 000 nespolehlivých daňových subjektů).

Zatímco negativní registry SOLUS obsahují konkrétní informace o nesplacených dlužích, v registru nespolehlivých plátců DPH je kromě identifikačních údajů uvedena pouze informace, zda jde o nespolehlivého plátce či nikoliv. Registr nespolehlivých plátců DPH je zcela veřejný a kdokoli do něj může nahlížet prostřednictvím internetových stránek Generálního finančního ředitelství. Oproti tomu registry SOLUS jsou přístupné pouze členům sdružení, a to v souvislosti s konkrétním obchodním případem a pouze za zákonem daným účelem.

Důležitým aspektem institutu dlužnických registrů je ochrana osobních údajů zapsaných osob, která však v případě registru nespolehlivých plátců DPH ustupuje do pozadí. V tomto ohledu spočívá hlavní rozdíl mezi oběma porovnávanými registry v tom, že v případě registrů SOLUS je problematické zejména samotné shromažďování osobních údajů, zatímco u registru nespolehlivých plátců DPH, je sporná teprve otázka zveřejňování údaje o nespolehlivosti. Patrně totiž není pochybností o tom, že Finanční správa ČR jakožto státní úřad osobními údaji daňových subjektů disponuje oprávněně, a to bez ohledu na existenci registru. Zveřejněním negativní informace o daňovém subjektu však dochází k významnému zásahu do jeho práva na ochranu dobrého jména (čl. 10 odst. 1 LZPS) a zprostředkovaně i do práva podnikat (čl. 26 odst. 1 LZPS).⁴³

⁴² Důvodová zpráva k zákonu č. 502/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁴³ K tomu více např. v BALCAR, V. Obrana proti označení plátce DPH za nespolehlivého. *Bulletin advokacie*, Česká advokátní komora, 2020, č. 9, s. 38–46.

Z pohledu následků zápisu do registru pro daný subjekt je v případě registru SOLUS zcela na členovi sdružení, jak se získanými informacemi naloží. Lze však předpokládat určité negativní důsledky, ať již v podobě odmítnutí poskytnutí služby či poskytnutí služby za horších podmínek, což bude patrně záležet na konkrétních okolnostech zapsaných v registru. V případě registru nespolehlivých plátců DPH rovněž záleží na „příjemci“ informace o nespolehlivosti daňového subjektu, nakolik se nechá danou informací ovlivnit, avšak v tomto případě je významně motivován s nespolehlivým plátcem DPH neobchodovat, neboť by se tím vystavil riziku ručení. Vedle toho s sebou status nespolehlivosti pro daný daňový subjekt nese i další negativní důsledky spočívající např. v nemožnosti změny zdaňovacího období (§ 99a ZDPH), či vyloučení z čerpání kompenzačního bonusu (§ 3 odst. 3 zákona č. 95/2021 Sb., o kompenzačním bonusu pro rok 2021).

Ohledně doby trvání zápisu v registru vedeném podle § 20z ZOS zákon stanoví, že údaje mohou být v registru vedeny nejdéle po dobu 3 let od zániku závazku. Poté tedy musí provozovatel registru daný zápis odstranit, a to i bez návrhu zapsané osoby. Zákon nevylučuje ani dřívější výmaz, avšak podle mého názoru k tomu bude v praxi docházet minimálně, neboť to není v zájmu osob zapojených do činnosti registru. Ve srovnání s procesem výmazu z registru nespolehlivých plátců DPH tedy v tomto případě není potřeba o výmaz žádat, na druhou stranu však může být v určitých případech doba trvání zápisu delší. Je-li předmětem zápisu v obou případech např. existence neuhrazeného dluhu po splatnosti (resp. daňového nedoplatku), který je později uhrazen, u dlužnických registrů SOLUS bude rozhodující pouze datum úhrady dluhu, neboť od tohoto okamžiku by počala běžet tříletá doba, po kterou lze informaci v negativním registru evidovat. U registru nespolehlivých plátců DPH musí jednak uplynout jednoletá doba, od data, kdy rozhodnutí o přidělení statusu nespolehlivosti nabylo právní moci a navíc musí uplynout jednoletá doba od data, kdy daňový subjekt přestal závažným způsobem porušovat své povinnosti, tedy od data, kdy uhradil nedoplatek. Rozdílná bude v obou případech i doba trvání zápisu v případě neuhrazení dluhu, neboť promlčení dluhu podle občanského zákoníku a prekluze nedoplatku podle daňového řádu se řídí odlišnými pravidly.

Zásadní rozdíly lze pozorovat i stran možností obrany dotčených osob proti zápisu v daném registru. V případě registru nespolehlivých plátců DPH se daňový subjekt o zápisu dozví *ex post* z rozhodnutí správce daně o přidělení statusu nespolehlivosti, proti němuž lze brojit zejména odvoláním podle daňového řádu, popř. dále i správní žalobou.⁴⁴ O chystaném zápisu do negativního registru SOLUS se dlužník dozví předem z výzvy věřitele k úhradě dluhu, přičemž jeho úhradou má možnost zápisu do registru předejít.

7 Závěr

Príspevek ukázal, že institut nespolehlivého plátce DPH lze smysluplně komparovat s institutem jako seznam subjektů se zákazem plnění veřejných zakázek podle § 120a ZVZ či soukromé dlužnické registry vedené podle § 20z ZOS, přestože spadají do různých právních odvětví a sledují naprosto odlišné cíle.

Rozborem jednotlivých institutů byly identifikovány dílčí momenty právní úpravy, které se následně staly předmětem samotné komparace. Jde zejména o právní povahu blacklistu, míru veřejnosti blacklistu, rozsah zapsaných údajů, předpoklady zápisu do blacklistu, následky zápisu pro dotčený subjekt, četnost využívání, dobu trvání zápisu a možnosti obrany proti zápisu (resp. předpoklady výmazu z blacklistu). Na základě jejich porovnání se mi poté podařilo určit, které znaky jsou daným institutům společné a ve kterých se naopak liší.

Při porovnání institutu nespolehlivého plátce DPH a seznamu subjektů se zákazem plnění veřejných zakázek podle § 120a ZVZ vyšlo najevo, že některé problémy, které provázely používání tohoto blacklistu, a kvůli kterým nebyl daný institut zachován v pozdější právní úpravě, se vyskytují i u institutu nespolehlivého plátce DPH. Mezi společné znaky obou nástrojů lze zařadit: právní povahu institutu (jde o sankci), maximální míru veřejnosti blacklistu, ne zcela vhodné legislativní vymezení předpokladů aplikace, absenci správního uvážení při ukládání sankce a vysokou míru závažnosti sankce pro dotčený subjekt. Za částečně společný znak lze potom označit

⁴⁴ K tomu více např. v BALCAR, V. Obrana proti označení plátce DPH za nespolehlivého. *Bulletin advokacie*, Česká advokátní komora, 2020, č. 9, s. 38–46.

kumulaci ukládaných sankcí. Naopak odlišný je zejména mechanismus stanovení doby trvání zápisu do blacklistu a dále četnost využívání obou nástrojů. Při porovnání institutu nespolehlivého plátce DPH a negativních registrů SOLUS vedených podle § 20z ZOS se zejména ukázalo, že otázce ochrany osobních údajů v registru zapsaných dlužníků, jež má z pohledu právní úpravy vedení těchto registrů zcela zásadní význam, není v rámci institutu nespolehlivého plátce DPH věnována prakticky žádná pozornost. Společná je oběma nástrojům značná míra neurčitosti právní úpravy předpokladů aplikace a opět i právní povaha institutu (sankce). Rozdíly jsou patrné v rozsahu evidovaných údajů, míry veřejnosti blacklistu, závažnosti následků pro zapsaný subjekt, mechanismu doby trvání a možností výmazu z blacklistu. Oproti předpokladu, že značný rozdíl bude spočívat v četnosti využívání obou nástrojů, vyšlo najevo, že v praxi je tento rozdíl relativně malý. Domnívám se, že stanovený cíl tohoto příspěvku byl splněn. Věřím, že uvedené závěry budou po doplnění komparace o další sankční nástroje typu blacklist využitelné k formulování konkrétních návrhů de lege ferenda směřujících ke zkvalitnění právní úpravy institutu nespolehlivého plátce, případně blacklistů jako takových.

Literature

- BALCAR, V. Institut nespolehlivého plátce DPH v kombinaci s ručením za DPH z pohledu práva Evropské unie. In: HELÍSEK, M. *Recenzovaný sborník příspěvků ze 7. ročníku konference doktorandů na Vysoké škole finanční a správní*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Vysoké školy finanční a správní, a.s., 2020, s. 6–17.
- BALCAR, V. Obrana proti označení plátce DPH za nespolehlivého. *Bulletin advokacie*, Česká advokátní komora, 2020, č. 9, s. 38–46.
- BALCAR, V. Právní povaha institutu nespolehlivého plátce DPH. In: BABČÁK, V. a kol. *III. slovensko-české dni daňového práva, Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdanovania*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2019, s. 43–58.
- JURČÍK, R. *Zákon o veřejných zakázkách*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011.

KORECKÁ, V. Sankce. In: FIALA, J., J. HURDÍK, V. KORECKÁ a I. TELEČ. *Lexikon občanského práva*. 2. rozšířené vyd. Ostrava: Sagit, 2001.

Redakce časopisu Konkursní noviny. Ke konci roku 2019 bylo v negativním registru SOLUS 567 tisíc osob s dluhem po splatnosti. *Konkursní noviny*, 2020, č. 2, s. 27.

Redakce časopisu Konkursní noviny. Počet firem s dluhem po splatnosti v registru SOLUS klesl ke konci roku 2019 o desetinu. *Konkursní noviny*, 2020, č. 4, s. 33.

VÍTOVÁ, B. *Zákon o ochraně spotřebitele*. Praha: Wolters Kluwer 2016.

VOJÍŘ, P. Sankce a její časová determinace. In: *COFOLA 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 1440–1457.

Důvodová zpráva k zákonu č. 417/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Důvodová zpráva k zákonu č. 502/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Důvodová zpráva k zákonu č. 378/2015, kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., zákon o zadávání veřejných zakázek.

Důvodová zpráva k zákonu č. 170/2017 Sb., změna některých zákonů v oblasti daní.

Informace Generálního finančního ředitelství k aplikaci § 106a ZDPH (nespolehlivý plátc) a souvisejících ustanovení, ze dne 19. 12. 2017, č. j. 101/13-121002-506729, ve znění dodatku č. 1, č. j. 55366/13/7001-21002-012287, dodatku č. 2, č. j. 38461/14/7001-21002-012287, dodatku č. 3, č. j. 74861/17/7100-20118-012287, a dodatku č. 4, č. j. 137801/17/7100-20118-012287.

Pozměňovací návrh poslance Mgr. Radka Vondráčka k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk č. 445).

Rozsudek SDEU ze dne 11. 5. 2006, Federation of Technological Industries a další, C-384/04.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/17.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133.

Rozsudek KS v Brně ze dne 17. 9. 2015, č. j. 62 Af 75/2014-230 (3335/2016 Sb. NSS).

Rozsudek KS v Brně ze dne 26. 9. 2017, č. j. 29 Af 66/2016-36.

Rozsudek KS v Brně ze dne 28. 2. 2018, č. j. 30 Af 21/2016-39.

Rozsudek KS v Ostravě ze dne 24. 10. 2018, č. j. 22 Af 152/2017-36.

Rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 19. 10. 2015, č. j. ÚOHS-R374/2014/VZ34113/2015/323/MO, potvrzující prvostupňové rozhodnutí ÚOHS ze dne 22. 10. 2014, č. j. ÚOHS-S477,478/2014/VZ-22446/2014/512/AŠu.

Jak se stát členem sdružení SOLUS. *Sdružení SOLUS* [online]. [cit. 24. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.solus.cz/jak-se-stat-clenem-sdruzeni-solus/>

Poučení o Registru FO, Registru IČ a Registru POR. *Sdružení SOLUS* [online]. [cit. 24. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.solus.cz/registry-prehled/pouceni-o-registrech-solus/pouceni-o-registru-fo-registru-ic-a-registru-por/>

Reakce na zprávu zveřejněnou ČTK 18. října 2013. *Úřad pro ochranu osobních údajů* [online]. Vytvořeno 22. 10. 2013, publikováno 25. 10. 2013 [cit. 24. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.uoou.cz/reakce-na-zpravu-zverejnenou-ctk-18-rijna-2013/d-5102/p1=1099>

Contact – e-mail

325704@mail.muni.cz

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-2>

ZVLÁŠTNÍ ZPŮSOBY ZDANĚNÍ A INKASO VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ U DANĚ Z PŘIDANÉ HODNOTY

Jan Neckář

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Zákon o dani z přidané hodnoty upravuje mimo standardního způsobu zdanění i dva specifické způsoby zavedené za účelem omezení podvodů na DPH – režim přenesené daňové povinnosti a tzv. zvláštní způsob zajištění daně. V následujícím textu bude poukázáno na specifika správy daně z přidané hodnoty odvislé od zákonem stanoveného (případně dobrovolně zvoleného) způsobu zdanění a související dopady do inkasa veřejných rozpočtů. Nedílnou součástí je poukázání na dopady zvoleného způsobu zdanění na daňové subjekty, ať již na straně dodavatele nebo na straně odběratele.

Keywords in original language

Daň z přidané hodnoty; zajištění daně; reverse charge; přenesená daňová povinnost; inkaso daně; podvody na DPH.

Abstract

In addition to the standard method of taxation, the Value Added Tax Act regulates two specific methods introduced in order to reduce VAT fraud – the regime of transferred tax liability (reverse charge) and the so-called special method of securing of the tax. In the following text, the specifics of the value added tax administration depending on the statutory (or voluntarily chosen) method of taxation and the related effects on the collection of public budgets will be pointed out. An integral part is pointing out the effects of the chosen method of taxation on tax subjects, either on the part of the supplier or on the part of the customer.

Keywords

VAT; Reverse Charge; Tax Income; VAT Tax Defraud.

1 Úvod

Daň z přidané hodnoty představuje jeden z nejdůležitějších příjmů veřejných rozpočtů, a to nejen v České republice, ale i v rámci jednotlivých členských států Evropské unie. Tato daň je stěžejní nepřímou daní zatěžující všeobecnou spotřebu. Nepřímost zdanění je dána odlišením subjektu nesoucího ekonomické břemeno zdanění a subjektu, prostřednictvím kterého je daň vybírána a odváděna do veřejného rozpočtu.

Právě systém zdanění, a tedy zprostředkovaná správa daně založená na přenesení části správy na jednotlivé plátce daně vybírající daň v ceně plnění od poplatníků, je důvodem neustávajících pokusů o podvody na dani z přidané hodnoty v nejrůznějších formách. Návazně na aktuální podobu páchaných daňových podvodů reaguje zákonodárce v rámci mantinelů komunitárního práva a zavádí nové instituty umožňující podvody na dani postihovat a předcházet jim. Z povahy věci je zřejmé, že podvodům na dani z přidané hodnoty patrně nelze nikdy zamezit absolutně,¹ současně ale je nutné setrvale bojovat proti páchání podvodů a zajistit řádný výběr daně.

Tento příspěvek si klade za cíl vymezit a poukázat na specifika jednotlivých zákonem stanovených (a případně dobrovolně zvolených) způsobů zdanění přidané hodnoty a související dopady do inkasa veřejných rozpočtů. Hypotéza ověřovaná v textu byla stanovena ve dvou rovinách – rovině dopadu na daňový subjekt a rovině dopadu na správu daně a inkaso daně. První hypotéza tedy zní: pro daňový subjekt jsou všechny způsoby zdanění zdanitelného plnění rovnocenné, a to jak z pohledu správy, tak z pohledu ekonomického fungování subjektu. Druhá hypotéza je stanovena obdobně: správa daně a inkaso veřejných rozpočtů je rovnocenné bez ohledu na stanovený způsob zdanění předmětného plnění. Pro účely ověření stanovených hypotéz budou užity metody analýzy, syntézy, komparace.

¹ Ostatně systém daně z přidané hodnoty byl poprvé zaveden v roce 1958 ve Francii a dosud nebyla přijata úprava znemožňující páchání podvodů.

Z pohledu dostupné literatury se předkládané téma jeví jako nedostatečně zpracované. Jistě lze najít jak komentářovou literaturu k zákonu o dani z přidané hodnoty,² tak odborné publikace věnované problematice podvodů na dani z přidané hodnoty a případně ekonomické analýzy k inkasu daně. Ucelenou analýzu fiskálních dopadů zvolených způsobů zdanění však autor nedohledal. Následující text se tak bude snažit o zahájení odborné diskuze nad možnostmi, které již současná právní úprava nabízí a jejich dopadům na ekonomickou situaci daňových subjektů (plátců daně) a veřejných rozpočtů.

2 Způsoby zdanění

Zdanění přidané hodnoty je v základním principu založeno na postupném odvádění daně jednotlivými plátcí v návaznosti na rozdíl hodnoty přijatého a poskytnutého zdanitelného plnění. Na rozdíl od spotřebních a energetických daní nedochází k obchodování mezi jednotlivými články řetězců plátců daně bez daně a až následně ke zdanění jednorázově v okamžiku dodání neplátcí daně. Daň z přidané hodnoty je placena postupně každým plátcem daně samostatně, přičemž je stanovena povinnost odvedení daně z každého poskytnutého plnění a současně (nebo později) lze za určitých podmínek uplatnit nárok na odpočet daně uhrazené ze souvisejícího plnění pořízeného v souvislosti s ekonomickou činností.

Nárok na odpočet daně je podmíněn prokázáním splnění formálních a hmotněprávních podmínek. Plátcce má nárok na uplatnění odpočtu z přijatého zdanitelného plnění za podmínky, že předmětné plnění (1.) bylo skutečně realizováno, (2.) bylo realizováno deklarovaným dodavatelem, (3.) plátcce má bezvadný daňový doklad vystavený deklarovaným dodavatelem, a (4.) plnění bylo použito pro ekonomickou činnost plátcce.³ Při splnění uvedených podmínek kumulativně vzniká právo na odpočet daně, v jiném případě plátcce nárok na odpočet nevzniká. Daňová povinnost na výstupu však není nárokem na odpočet daně jakkoliv ovlivněna a je vždy totožná.

² Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o DPH“).

³ Srov. podmínky nároku na odpočet daně dle § 72 a § 73 zákona o DPH.

Celkové inkaso pro veřejný rozpočet je totožné jako v hypotetické situaci, kdy by bylo mezi jednotlivými plátcí obchodováno bez daně a plnění by bylo zdaněno až v okamžiku dodání neplátci (zákazníkovi).

Avšak právě skutečnost, že jednotliví plátcí si mezi sebou hradí nejen cenu plnění (základ daně), ale i odpovídající daň z přidané hodnoty, láká mnohé subjekty k nezákonnému jednání – podvodům na DPH. Podoba podvodů na DPH je rozmanitá, od samotného neodvedení daně z konkrétního plnění, přes úmyslné krácení daňové povinnosti díky jiným plněním, případně i zapojení do řetězových podvodů, kolotočových obchodů apod. Společným znakem je skutečnost, že daň není odvedena ve správné výši a nebylo tedy dosaženo cíle správy daní.⁴

Právě podvody na dani z přidané hodnoty jsou velmi specifickou situací v daňovém právu. Za podvod na dani z přidané hodnoty lze v souladu s konstantní judikaturou Soudního dvora Evropské unie a Nejvyššího správního soudu označit situace, kdy jeden z účastníků neodvede do veřejného rozpočtu daň a jiný účastník si tuto daň odečte, a to za účelem daňového zvýhodnění.⁵

Na tomto místě je nutné zdůraznit, že stěžejním bodem je stanovení daně a její řádné odvedení. Pokud je totiž řádně stanovena a odvedena daň (a to u všech subjektů v rámci obchodování s daným plněním), tak došlo k naplnění cíle daňového řízení a není jakýkoliv důvod pro postihování jakéhokoliv subjektu.

Stěžejním problémem z pohledu zdanění a posuzování souvisejících nároků na odpočet daně je skutečnost, že každý plátcé daně si v rámci autoaplikace stanovuje daň pro dané zdaňovací období samostatně, přičemž v rámci jednoho daňového přiznání zohledňuje všechna plnění na výstupu a (případně) různá plnění na vstupu. Je zřejmé, že právě různá plnění (logicky nezbytná k realizaci plnění na výstupu) celou situaci zesložit'ují z pohledu případné kontroly.

⁴ § 1 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“).

⁵ Srov. právní závěry v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, čj. 5 Afs 60/2017-60.

V rámci boje proti neodvedení daně dodavatelem, resp. podvodům na dani z přidané hodnoty, zavedl v minulosti zákonodárce do české právní úpravy specifické mechanismy, které (by) měly zajistit řádný výběr daně a do jisté míry i působit preventivně již pouhou možností uložení následků jiným subjektům než samotnému daňovému dlužníkovi. Z pohledu má odlišností na správu daně má stěžejní postavení institut režimu přenesené daňové povinnosti⁶ a dále institut zvláštního způsobu stanovení daně.⁷

Podstatou přenesené daňové povinnosti je zavedení odlišného systému zdánění pro vybrané komodity. Pokud obchodované plnění⁸ (zlato, barevné kovy, stavební práce a montážní práce atd.) je dodáváno mezi plátcí daně, tak daň z předmětného plnění nepřiznává a neodvádí dodavatel, ale odběratel (příjemce plnění). V praxi tak mezi subjekty dochází k úhradě částky odpovídající pouze základu daně a daň přizná a zohlední odběratel v rámci svého daňového přiznání za příslušné období. Díky tomuto mechanismu jsou v podstatě znemožněny podvody založené na neodvedení daně dodavatelem a předpokládá se, že daň při neodvedení bude vymahatelná u subjektu, který je konečným příjemcem plnění.

Pokud není obchodováno s plněním v režimu přenesené daňové povinnosti, tak může příjemce zdanitelného plnění uhradit daň za svého dodavatele, a to dobrovolně předtím, než by byl vyzván k úhradě jako ručitel, přičemž takto uhrazená daň bude představovat úhradu daně dodavatelem. Jinými slovy, finanční prostředky sice uhradí odběratel, ale pro správce daně jde o platbu zaevidovanou do evidence daní jako platbu dodavatele se všemi důsledky.⁹

3 Inkaso daně z přidané hodnoty

Inkaso daně z přidané hodnoty představuje největší zdroj daňových příjmů v České republice. Z dostupných informací je patrné, že celkové příjmy státního rozpočtu z této daně postupně rostou (v roce 2017 činilo inkaso 381 mld. Kč, v roce 2018 413 mld. Kč, v roce 2019 431 mld. Kč a v roce 2020

⁶ § 92a a násl. zákona o DPH.

⁷ § 109a zákona o DPH.

⁸ Podrobně viz § 92b a násl. zákona o DPH a přílohy k zákonu o DPH.

⁹ Srov. § 109a zákona o DPH.

426 mld. Kč¹⁰), současně je ale vhodné poukázat na to, že na dani z přidané hodnoty bylo v roce 2020 zaplacené téměř 729 mld. Kč.¹¹ Rozdíl pak představuje nárokové nadměrné odpočty.¹²

Tabulka č. 1: Vybrané údaje z daňových přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období v roce 2019

Vybrané údaje z DAP k DPH za zdaňovací období		2019				
		Počet DAP	Vrácení daně (§ 84)	Vlastní daň	Nadměrný odpočet	Poměr NO na vlastní dani
Měsíční	leden	282 592	88 688	53 367 978	25 015 864	46,874 %
	únor	284 604	90 742	51 575 652	23 798 968	46,144 %
	březen	287 395	86 749	62 190 176	26 226 842	42,172 %
	duben	288 800	80 633	59 750 871	26 974 737	45,145 %
	květen	291 388	103 869	63 023 377	26 477 940	42,013 %
	červen	293 397	105 182	62 322 892	25 221 933	40,470 %
	červenec	294 559	112 046	58 313 607	26 974 193	46,257 %
	srpen	294 809	130 360	59 331 448	24 060 920	40,553 %
	září	297 194	108 160	63 920 479	26 199 577	40,988 %
	říjen	299 295	136 183	67 000 346	28 887 383	43,115 %
	listopad	300 712	122 937	67 563 094	27 773 343	41,107 %
	prosinec	306 334	103 673	67 622 682	29 467 247	43,576 %
Čtvrtletní	1. čtvrtletí	262 392	3 529	7 334 411	2 374 573	32,376 %
	2. čtvrtletí	257 612	5 027	8 125 841	2 843 148	34,989 %
	3. čtvrtletí	253 041	5 454	8 158 302	2 599 168	31,859 %
	4. čtvrtletí	250 152	5 363	9 168 239	2 967 902	32,372 %

Zdroj: Vybrané údaje z daňových přiznání daně z přidané hodnoty.

Ministerstvo financí [online]. [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-danova-statistika/DAP_DPH_2016-2020_202101.xlsx a vlastní zpracování

¹⁰ Vývoj inkasa vybraných daní v ČR v letech 1993-2020. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-danova-statistika/Inkasa_dani_1993-2020_grafy.xls

¹¹ Přijaté platby daní v roce 2020 dle způsobu zaplacení. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/analyzy-a-statistiky/udaje-z-vyberu-dani>

¹² Srov. Vybrané údaje z daňových přiznání daně z přidané hodnoty. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/analyzy-a-statistiky/udaje-z-danovych-priznani>

Tabulka č. 2: Vybrané údaje z daňových přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období v roce 2020

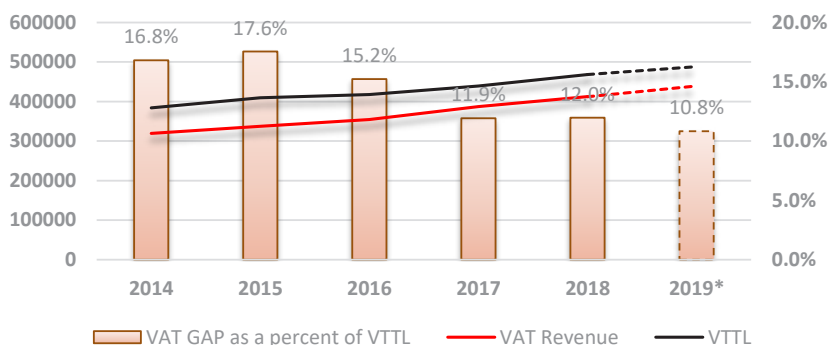
Vybrané údaje z DAP k DPH za zdaňovací období		2020				
		Počet DAP	Vrácení daně (§ 84)	Vlastní daň	Nadměrný odpočet	Poměr NO na vlastní dani
Měsíční	leden	296 486	105 404	54 997 054	25 715 237	46,757 %
	únor	299 719	86 554	54 326 506	24 405 532	44,924 %
	březen	300 989	53 585	56 863 984	25 875 404	45,504 %
	duben	298 815	10 689	50 742 862	22 469 162	44,280 %
	květen	300 218	6 371	54 711 498	22 554 271	41,224 %
	červen	302 943	4 788	61 889 037	23 966 192	38,724 %
	červenec	303 728	6 747	59 246 837	24 561 969	41,457 %
	srpen	302 360	8 001	56 384 611	21 890 314	38,823 %
	září	302 370	7 520	64 504 507	26 968 036	41,808 %
	říjen	299 129	6 126	64 444 389	29 326 023	45,506 %
	listopad					
	prosinec					
Čtvrtletní	1. čtvrtletí	249 211	2 775	6 594 899	2 502 336	37,944 %
	2. čtvrtletí	243 383	460	6 382 733	2 668 771	41,812 %
	3. čtvrtletí	236 832	396	7 012 017	2 534 800	36,149 %
	4. čtvrtletí					

Zdroj: Vybrané údaje z daňových přiznání daně z přidané hodnoty. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-danova-statistika/DAP_DPH_2016-2020_202101.xlsx a vlastní zpracování.

Uvedené hodnoty však představují skutečné fiskální plnění vůči státnímu rozpočtu a nezohledňují (a ani nemohou zohlednit) neodvedenou daň. Evropská unie však jakožto harmonizátor právní úpravy zpracovává studii, na základě které je odhadnuta mezera ve výběru daní v jednotlivých členských státech. Z dostupných podkladů tak byla odhadnuta jak celková daňová povinnost (teoretická maximální možná výše inkasa – VITTL) a porovnána se skutečným plněním (VAT Revenue). Rozdíl těchto dvou hodnot pak představuje

tzv. mezeru ve výběru DPH (VAT GAP), přičemž tento ukazatel je přepočten na podíl na celkové daňové povinnosti. Z grafu je patrné, že teoreticky určená výše mezery ve výběru DPH se v procentním vyjádření postupně snižuje, i tak ale představuje teoretickou hodnotu cca 50 mld. Kč.¹³

Obrázek č. 1: Vývoj mezery ve výběru DPH v jednotlivých letech



Zdroj: Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. 2020 Final Report. *The Publications Office of the European Union* [online]. S. 24 [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/48f32ee9-f3dd-11ea-991b-01aa75cd71a1/language-en>

Je patrné, že prostor pro zvýšení inkasa daně z přidané hodnoty zde nesporně existuje, byť je na místě si přiznat, že nikdy nebude nulový (medián v rámci Evropské unie v roce 2018 činil 9,2 %¹⁴).

Při pohledu na statistické údaje finanční správy je současně zřejmé, že celková výše nadměrného odpočtu vyměřeného daňovým subjektům představuje přibližně 40 % inkasované daně. Tato část je tedy následně vrácena daňovým subjektům na nárokovaném odpočtu daně,¹⁵ v mezidobí

¹³ Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. 2020 Final Report. *The Publications Office of the European Union* [online]. S. 24 [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/48f32ee9-f3dd-11ea-991b-01aa75cd71a1/language-en>

¹⁴ Ibid., s. 20.

¹⁵ Viz vybrané údaje z daňových přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období v letech 2019 (leden – prosinec) a 2020 (leden – říjen). In: Vybrané údaje z daňových přiznání daně z přidané hodnoty. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-danova-statistika/DAP_DPH_2016-2020_202101.xlsx

však může veřejný rozpočet disponovat a využívat celou výši inkasované daně.

Z pohledu plnění veřejných rozpočtů je totiž nutné poukázat na časové posuny, které mohou nastat mezi odvedením daně dodavatelem a uplatněním daně příjemcem plnění. Poskytovatel plnění je povinen daň přiznat a odvést ke dni uskutečnění zdanitelného plnění, případně jindy dle konkrétní situace.¹⁶ Návazně na to pak nárok na odpočet daně vzniká odběrateli – plátcí daně – okamžikem, kdy nastaly skutečnosti zakládající povinnost tuto daň přiznat, přičemž tento nárok nelze uplatnit po uplynutí lhůty, která činí tři roky.¹⁷ Lhůta pro uplatnění nároku na odpočet daně počne běžet prvním dnem měsíce následujícího po zdaňovacím období, ve kterém nárok na odpočet daně vznikl.

Z povahy věci tedy vyplývá, že povinnost odvést daň dodavatelem a uplatněný nárok na odpočet daně odběratelem mohou nastat v tomtéž zdaňovacím období, případně s časovým odstupem nároku na odpočet daně. Pokud je nárok na odpočet daně uplatněn v jiném období než v tom, kdy dodavatel daň přiznal, tak veřejný rozpočet dočasně disponuje uhrazenou výší daně z předmětného plnění a tato je vrácena až po stanovení daně za období, ve kterém dojde k uplatnění nároku na odpočet daně.

Dokonce i v případě totožného zdaňovacího období, kdy dojde k přiznání daně dodavatelem a uplatnění odpočtu odběratelem může nastat situace, že veřejný rozpočet nejdříve inkasuje daň a tuto až následně vyplácí odběrateli. Jedná se o případ, kdy odběratel bude pouze nárokovat odpočet daně (a nebude tak uplatněný nárok na odpočet daně započítávat vůči své povinnosti na výstupu). V takovém případě je na straně dodavatele daň splatná ve lhůtě pro podání řádného daňového přiznání, avšak vyplacení přeplatku na dani (nadměrného odpočtu vzniklého z titulu vyměření daně dle daňového přiznání) nastane až se zpožděním po vyměření daně¹⁸.

Z dostupných údajů není jakkoliv možné zjistit časovou návaznost uplatněného odpočtu na povinnosti dodavatele odvést daň, uvedené údaje tak dokládají jak časový posun mezi úhradou daně a jejím vrácením v rámci

¹⁶ § 20a zákona o DPH.

¹⁷ § 72 odst. 3 a § 73 odst. 3 zákona o DPH.

¹⁸ Pokud správce daně nezahájí kontrolní postupy při správě daní, tak vyměří daň ve výši tvrzené v řádném daňovém přiznání k poslednímu dni lhůty pro podání řádného daňového tvrzení a přeplatek vrátí do 30 dnů.

téhož zdaňovacího období, tak i v delším časovém horizontu. I přesto ale platí, že z dostupných anonymizovaných a zobecněných údajů z daňových přiznání lze zjistit, že právě časové odlišení okamžiku uhrazení daňové povinnosti a vyplacení nadměrného odpočtu znamená pro veřejný rozpočet možnost disponovat nezanedbatelnou částkou v řádu mnoha miliard korun.

4 Dopady alternativních způsobů zdanění na veřejné rozpočty

Výše zmíněné instituty mající za cíl potírat podvodná jednání stanovují pro určité situace odlišné daňové důsledky, které mají (nebo minimálně mohou mít) dopad i do inkasa veřejných rozpočtů.

Režim přenesené daňové povinnosti je v tomto ohledu možné posoudit jako institut snižující potencionální (a dočasný) výnos daně, jelikož se sjednocuje okamžik povinnosti přiznat daň a okamžik možného uplatnění nároku na odpočet daně. Pokud daný subjekt nemá důvod pro nenárokování odpočtu na dani,¹⁹ tak je v tomtéž období daň odvedena i nárokován odpočet a veřejný rozpočet tak nezíská ani potencionální dočasné inkaso daně z tohoto dodání plnění, které by jinak mohl mít z důvodu časového odlišení úhrady daně dodavatelem a jejího vrácení odběrateli.

Zcela odlišnou situací je naproti tomu institut zvláštního způsobu zajištění daně, který lze označit za prostředek umožňující (minimálně dočasně) zvýšení inkasa daně oproti situaci, kdy bude správa daně realizována dle standardního způsobu zdanění. Podstatou tohoto institutu je totiž skutečnost, že odběratel uhradí částku odpovídající dani z přijatého plnění na účet správce daně svého dodavatele. Platba je tak odvedením totožné částky, která by byla uhrazena dodavateli spolu se základem daně, avšak tato částka by byla do veřejného rozpočtu (správci daně) uhrazena až v okamžiku úhrady daně dle daňového přiznání. Teoreticky tak lze tyto okamžiky oddělit dobou až 55 dnů u měsíčních plátců daně, nebo přibližně 115 dnů u čtvrtletních plátců daně (při dodání prvního dne zdaňovacího období a zohlednění data splatnosti daně za dané období, které je standardně 25. den po skončení zdaňovacího období).

¹⁹ Např. v případě, že plnění není použito pro ekonomickou činnost, případně v situacích, kdy se dobrovolně rozhodne nárok neuplatnit ihned.

Po uvedenou dobu tak má veřejný rozpočet k dispozici finanční prostředky odpovídající výši daně z předmětného plnění a může s nimi nakládat. Oproti standardnímu způsobu správy daně tak inkaso z tohoto plnění je realizováno dříve, současně ale má správce daně signál o realizaci obchodního případu, kde zjevně není mezi stranami plná důvěra či kde odběratel předchází možným následkům spojeným s nedovedením daně ve správné výši svým dodavatelem. Je tedy otázkou, zda by celá částka takto uhrazená na účet správce daně odběratelem byla vůbec řádně odvedena povinným daňovým subjektem.

5 Dopady alternativních způsobů zdanění na plátce daně

Způsob zdanění má kromě výše uvedených dopadů na veřejné rozpočty samozřejmě také různé dopady na jednotlivé plátce daně. Ve standardním způsobu zdanění odběratel hradí dodavateli částku složenou ze základu daně a samotné daně (tedy základ daně včetně daně z přidané hodnoty). Byť částku odpovídající dani je dodavatel povinen zohlednit v rámci svého daňového přiznání a případně odvést do veřejného rozpočtu (nenárokuje-li současně odpočet daně), tak po dobu mezi přijetím platby od odběratele do okamžiku úhrady daně s touto částkou zcela libovolně může disponovat (což je ostatně mnohdy důvod, proč nedojde následně k řádnému výběru daně).

Naproti tomu v případě uplatnění režimu přenesené daňové povinnosti je dodavateli uhrazen jen základ daně (daň vůbec není fakturována a na daňovém dokladu je pouze uvedeno, že plnění je povinen přiznat a daň odvést odběratel). Tato situace je z pohledu odběratele výhodnější, jelikož dochází k (dočasnému) zlepšení cash-flow, když částku odpovídající dani odvede až s určitým odstupem v rámci daňové povinnosti za dané zdaňovací období. U dodavatele je pak otázkou, jaká plnění přijal na vstupu a které tedy v souvislosti s uskutečněným plněním hradil. Pokud se jedná o plnění také v režimu přenesené daňové povinnosti, tak se jedná o řešení daňově neutrální bez zvýšených nároků na finanční prostředky, protože i tento dodavatel konečného odběratele svému dodavateli hradí pouze základ daně a do veřejného rozpočtu odvede rozdíl mezi daní na vstupu a daní na výstupu. Odlišnou situací však je, pokud dodavatel přijal na vstupu plnění zdaněná

ve standardní podobě a je povinen svému dodavateli uhradit jak cenu plnění (základ daně), tak i odpovídající daň a tuto uhrazenou daň až následně nárokuje v rámci svého daňového přiznání. V takovém případě totiž uhrazenou daň obdrží až v rámci vyplacení nadměrného odpočtu a po dobu mezi úhradou svému dodavateli a vrácením odpočtu má nižší cash-flow, resp. je nucen pro další činnost zajistit jiné zdroje financování.

Velmi specifická situace ale nastává v souvislosti s využitím institutu Zvláštního způsobu zajištění daně. Předně je na místě upozornit, že toto zákonem o DPH upravené a předpokládané alternativní řešení nemá přednost před standardním způsobem zdanění a pro jeho využití je nutné smluvní zakotvení možnosti odběratele uhradit část ceny plnění ve smyslu tohoto institutu. Bez takového smluvního zakotvení se totiž odběratel dostává v soukromoprávní rovině do prodlení s úhradou ceny dodaného plnění, přičemž úhrada základu daně pak bude představovat částečnou úhradu plnění, a tedy uznání dluhu co do důvodu a výše podle soukromoprávních předpisů.

Při využití zvláštního způsobu zajištění daně odběratel uhradí dodavateli částku odpovídající ceně plnění (základ daně) a částku odpovídající výši fakturované daně uhradí na účet správce daně s tím, že tuto platbu zaeviduje správce daně do daňové evidence dodavatele. Z pohledu správce daně se tak jeví, že jde o obdobnou situaci, jako by z jakéhokoliv důvodu dodavatel uhradil danou částku před splatností daně. U odběratele není tato situace odlišná od standardního způsobu zdanění, jediným rozdílem je tak povinnost naplnit podmínky pro identifikaci platby a rozdělení platby na dvě samostatné částky. U dodavatele má ale tato situace dopad do cash-flow, kdy po určitou dobu nemá k dispozici finanční prostředky ve výši daně a je nucen svoji činnost této situaci přizpůsobit (např. zajištěním externího dluhového financování).

Zvláštní způsob zajištění daně však má ještě jeden neopomenutelný dopad na správu daně z pohledu daňových subjektů – složitější prokazování účasti (ať již vědomé, nebo nedbalostní) na podvodu na DPH. Nezbytným předpokladem pro to, aby správce daně unesl svoje důkazní břemeno ve vztahu k prokázání účasti na podvodu daňového subjektu, je chybějící daň z předmětného zdanitelného plnění. Jakkoliv nelze považovat využití institutu zvláštního způsobu zajištění daně jakožto absolutní překážky pro prokázání účasti

na podvodu daného daňového subjektu, jeho důkazní situace bude výrazně výhodnější oproti situaci, kdy by uhradil daň v ceně přijatého plnění. Správce daně by totiž v takovém případě musel daňovému subjektu (příjemci plnění nároklujícím odpočet daně) prokázat, že věděl nebo minimálně mohl vědět, že se účastní podvodného jednání (obchodování s plněním zasaženým podvodem na DPH), přičemž by ale musel prokázat mnohem širší okruh skutečností ohledně způsobu podvodu. V tomto ohledu lze poukázat například na povinnost prokazovat širší obchodní vazby včetně toho, že daný daňový subjekt věděl o tom, že dodavatel bude krátit svoji daňovou povinnost jiným způsobem než prostým neodvedením daně z přijatého plnění. Bude totiž zcela nesporně dáno, že daň z plnění byla správci daně uhrazena a současně správce daně získává přesné údaje o plnění, ke kterému se uhrazená daň vztahuje. V takové situaci správce daně bude obtížně prokazovat chybějící daň jakožto podmínku unesení důkazního břemene.

6 Závěr

Analyzované způsoby správy daně z přidané hodnoty zcela nesporně mají dopad na plnění veřejných rozpočtů, současně ale mají dopad také do sféry samotných obchodně zainteresovaných daňových subjektů. S ohledem na různé postavení a zájmy správce daně a daňových subjektů (včetně nutného odlišení zájmů mezi dodavatelem a odběratelem) nelze jednoznačně konstatovat, který ze způsobů zdanění je nejvýhodnější – výhodnost je nutné posuzovat vždy v dané situaci a o výhodnosti mohou rozhodovat zdánlivě maličkosti.

Z pohledu výnosu daně pro veřejné rozpočty lze dospět k závěru, že režim přenesené daňové povinnosti není výhodnější než jiné způsoby zdanění. Vláda České republiky již od roku 2014 činila v rámci Evropské unie kroky k možnosti širšího (či téměř výlučného) zavedení tohoto režimu za účelem potírání daňových podvodů. Po několika letech jednání bylo zavedení tohoto institutu umožněno na evropské úrovni,²⁰ k zavedení v českém právu

²⁰ Procedure 2016/0406/CNS. COM (2016) 811: Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards the temporary application of a generalised reverse charge mechanism in relation to supplies of goods and services above a certain threshold. *EUR-LEX* [online]. The Publications Office of the European Union. [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_406

však nedošlo. Pokud by k zavedení došlo, znamenalo by to pro veřejné rozpočty dopad do (dočasného) inkasa daně v řádech miliard korun. Z výše uvedených přehledů je patrné, že měsíčně je nárokován nadměrný odpočet v objemu cca 25 mld. Kč, a právě tyto prostředky má stát k dispozici po dobu mezi úhradou daňové povinnosti a vrácením nadměrných odpočtů. Pokud by došlo k plošném zavedení režimu *reverse charge*, tak by v jeden okamžik došlo k odvedení daně a nárokování odpočtu daně a tento – byť dočasný – výnos by nebyl vůbec realizován. Lze se domnívat, že díky omezení možností podvodů na DPH by došlo k celkovému vyššímu inkasu, ale za cenu nutného průběžného dofinancování veřejných rozpočtů z jiných zdrojů s ohledem na obecné vyloučení časového odstupu mezi vznikem daňové povinnosti a vrácením nadměrných odpočtů.

Naopak pro veřejné rozpočty výhodnější je širší využití institutu zvláštního zajištění daně, kdy inkaso daně je realizováno ještě dříve, než vzniká povinnost daň odvést. Na druhou stranu však širší použití daňovými subjekty (odběrateli) by patrně znamenalo významné zatížení orgánů finanční a celní správy, kteří by museli vyhodnocovat rizika většího množství obchodních případů. Je otázkou, zda by to v konečném důsledku (při opravdu masivním použití) neznamenovalo více škody než užítku.

Lze tedy konstatovat, že hypotéza stanovená ve vztahu k veřejným rozpočtům byla vyvrácena. Správa daně a inkaso daně z přidané hodnoty je ovlivněno způsobem zdanění, přičemž ale nároky na správu daně a inkaso daně jsou nepřímo závislé (u zvláštního způsobu zajištění daně jsou na dřívější inkaso daně kladeny vyšší nároky na vyhodnocování potencionálních rizik a související správu, naproti tomu u přenesené daňové povinnosti naopak jednoduchá správa je vyvážena nižším dočasným inkasem daně).

Obdobně v případě dopadů na daňové subjekty lze pozorovat zcela odlišné dopady dle zvoleného způsobu zdanění. U přenesené daňové povinnosti může být následkem zásah do cash-flow, a to zejména u dodavatelů, kteří poskytují plnění zdaněné v systému přenesené daňové povinnosti, ale nakupují vstupní plnění ve standardním způsobu zdanění znamenajícím povinnost uhradit dodavateli jak základ daně, tak i účtovanou daň. Obdobné důsledky pak může mít i aplikace institutu zvláštního způsobu zajištění daně, který má však pro odběratele výhodu v důkazní situaci při prokazování

(ne)účasti na podvodu na dani z přidané hodnoty. I druhá hypotéza tedy byla vyvrácena a platí, že z pohledu ekonomického fungování daňových subjektů mohou mít různé způsoby zdanění zásadně rozdílné dopady.

V souvislosti s ekonomickými dopady pandemie koronaviru SARS-CoV-2 bude jistě snaha zvýšit daňové inkaso. Způsob správy daně z přidané hodnoty toto inkaso může nesporně částečně ovlivnit, je však na zvážení, jak vybalancovat výhody a nevýhody jednotlivých možností, a to jak z pohledu daňových subjektů, tak také z pohledu inkasa veřejných rozpočtů.

Literature

Procedure 2016/0406/CNS. COM (2016) 811: Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards the temporary application of a generalised reverse charge mechanism in relation to supplies of goods and services above a certain threshold. *EUR-LEX* [online]. The Publications Office of the European Union [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_406

Přijaté platby daní v roce 2020 dle způsobu zaplacení. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/analyzy-a-statistiky/udaje-z-vyberu-dani>

Study and Reports on the VAT Gap in the EU -28 Member States. 2020 Final Report. *The Publications Office of the European Union* [online]. 100 s. [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/48f32ee9-f3dd-11ea-991b-01aa75ed71a1/language-en>

Vybrané údaje z daňových přiznání daně z přidané hodnoty. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-danova-statistika/DAP_DPH_2016-2020_202101.xlsx

Vývoj inkasa vybraných daní v ČR v letech 1993–2020. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-danova-statistika/Inkasa_dani_1993-2020_grafy.xls

Contact – e-mail

jan.neckar@lam.muni.cz

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-3>

ZRUŠENÍ DANĚ Z NABYTÍ NEMOVITÝCH VĚCÍ A JEHO DOPAD NA EKONOMIKU STÁTU

Sandra Papavasilevská

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Zpracovaný příspěvek se zabývá tématy zahrnující zrušení daně z nabytí nemovitých věcí a jeho dopad na ekonomiku státu. Daň z nabytí nemovitých věcí byla sice zrušena v září roku 2020, okolo daného zrušení však existuje stále mnoho nezodpovězených otázek. Jedním z hlavních cílů příspěvku je odpovědět na otázku, proč a případně z jakých důvodů došlo k danému zrušení v co možná nejvíce nevhodnou chvíli, a to zejména během pandemické situace způsobené virem Covid-19. Daný příspěvek se mimo jiné bude zabývat daňovou teorií, a to zejména ve vztahu k daním transferových, jejich srovnáním, včetně samotného zrušení daně z nabytí nemovitých věcí. Nedílnou součástí bude i snaha zabývat se efektivností zrušení této daně a vylíčení alespoň podstatných tvrzení, proč k takovému zrušení nedošlo buď dříve, či naopak později, a hlavně jaký dopad to bude mít na celkovou ekonomiku státu, která se již nyní díky pandemické situaci potýká se zatížením státního rozpočtu.

Keywords in original language

Daň z nabytí nemovitých věcí; transferové daně; ekonomika státu; zrušení daní; pandemická situace v ČR.

Abstract

The paper deals with a topic including the abolition of the tax on the acquisition of immovable property and its impact on the state economy. Although the tax on the acquisition of immovable property was abolished in September 2020, there are still many unanswered questions about the repeal. One of the main objectives of the contribution is to answer the question of why and, if so, on what grounds the cancellation was made at the most inopportune

moment, especially during the Covid-19 pandemic. The contribution will, inter alia, address tax theory, in particular in relation to transfer taxes, by comparing them, including the abolition of the tax on the acquisition of immovable property itself. An integral part of this will be to look at the effectiveness of abolishing this tax and to make at least substantial assertions as to why such a repeal did not take place either sooner or later, and in particular what effect it will have on the overall economy of the state, which is already facing a burden on the state budget due to the pandemic situation.

Keywords

Tax on the Acquisition of Real Estate; Transfer Taxes; Economy of the State; Abolition of Taxes; Pandemic Situation in the Czech Republic.

1 Úvod – vymezení transferových daní

Samotné ekonomické aspekty mají k finančnímu právu velmi blízko. Finanční právo je odvětví, které by bez ekonomických základů nemohlo dost dobře fungovat. Finanční právo reguluje, kontroluje a v neposlední řadě také zajišťuje fungování ekonomických procesů včetně jejich vztahů. Daný příspěvek se bude snažit vyčlenit ekonomické souvislosti, které mají vliv na snižování či zvyšování daní, a to zejména ve vztahu k daním transferovým. Hlavní součástí bude vymezení daně z nabytí nemovitých věcí, která byla sice v září roku 2020 fakticky zrušena, nicméně i po jejím zrušení dochází ke stále nevyřešeným otázkám, na které se daný příspěvek bude snažit odpovědět, nebo alespoň naznačit možné řešení jejího následného fungování. Dané zrušení bude zkoumáno hlavně z hlediska dopadu na ekonomiku státu, která je v současné době ve vztahu k právě probíhající situaci způsobené Covidem-19 už tak velmi zatížena.

Hlavním cílem dané práce však nadále zůstává potvrzení či vyvrácení hypotézy, která konstatuje, zda zrušení daně z nabytí nemovitých věcí bylo správným krokem, či naopak zda dané zrušení nemělo přijít v jinou a možná i více vhodnou chvíli. Dále bude zapotřebí zhodnotit právní úpravu zdanění úplatného transferu nemovitých věcí na území České republiky, z tohoto důvodu i zahrnuji část týkající se pouze daně z nemovitých věcí, která je blíže popsána v kapitole třetí.

Na úplném začátku je třeba uvést charakteristiku transferových daní. Transferové daně jsou zařazovány mezi daně majetkové, nepravidelné. Takovéto daně jsou vybírány bez ekvivalentního protiplnění.¹ Tyto daně mimo jiné spadají do samotné kategorie daní z občanskoprávních úkonů, mezi které lze zařadit jednak daň dědickou, daň darovací nebo daň z nabytí nemovitostí. Daně transferové stejně jako daně důchodové patří do skupiny daní přímých, ve kterých je poplatníkovi vyměřena určitá daňová povinnost, která je zároveň nepřenosná a týká se pouze konkrétního subjektu. Pokud se podíváme na daně nepřímé, tam je tomu zcela opačně. U daní nepřímých je možné přenést jejich plnění na jiný subjekt. Mezi takové daně lze zařadit daň z přidané hodnoty a spotřební daň. Zde lze nalézt povinné subjekty dva, a to nejen plátce, ale i poplatníka. V případě daně dědické se především jednalo o přijetí či nepřijetí dědictví a u daní z nemovitostí o úplatný převod nemovitostí jako písemného právního úkonu, na základě kterého dochází ke změně vlastnického práva k dané nemovitosti.² Daň dědická byla však zcela zrušena, dědictví se nově vnímá jako bezúplatné nabytí a je podle ustanovení § 4a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, osvobozeno od daně z příjmů.³ Dále pak dary jsou nově označovány jako bezúplatné příjmy a jsou zařazeny do kategorie „ostatní příjmy“ dle ustanovení § 10 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.⁴

Na začátek je potřeba zmínit charakteristické prvky transferových daní. Daň dědická i daň darovací byly zrušeny rekodifikací soukromého práva v roce 2014. Všechny majetek, který získáte v dědickém řízení, je od daní osvobozen. Ovšem je potřeba počítat s tím, že i v rámci dědického řízení stále hradíme náklady řízení a odměnu notáře jako soudního komisaře, kdy poměrná část těchto příjmů připadne veřejnému rozpočtu. Stejně jako daň dědická je i daň darovací formálně zrušena a již neexistuje, bohužel však na rozdíl od příjmů z dědictví neplatí, že všechny příjmy plynoucí z darů jsou osvobozeny. U daně z příjmu platí, že jsou od ní osvobozeny všechny dary získané příležitostně a pokud jejich hodnota nepřesáhne 15 000 Kč. Pokud se bude jednat o dary

¹ RADVAN, M. *Czech Tax Law*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 9–12.

² NECKÁŘ, J. *Institucionální reforma daňové správy v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 489. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/financ/neckar_jan.pdf

³ Zákon č. 586/1992 Sb., *Zákon České národní rady o daních z příjmů*.

⁴ Ibid.

vyšší hodnoty, zde je taxativně stanoven okruh osob, které jsou od daňové povinnosti osvobozeny, jedná se tak o příbuzného v linii přímé či linii vedlejší, a to zejména od rodičů, prarodičů, dětí, vnoučat, manželů apod., či od osob, které spolu s obdarovaným žili alespoň rok ve společné domácnosti.

2 Daň z nabytí nemovitých věcí

Daň z nabytí nemovitých věcí byla tradiční přímou daní, která je stále součástí mnoha daňových systémů po celém světě. Tato daň spolu s daní dědicovou a darovací byly zavedeny do naší daňové soustavy po daňové reformě s účinností od 1. ledna 1993.⁵ Vnitrostátní zákonodárci však pro označení této daně používají různé názvy: daň z převodu, daň z nabytí, registrační daň, daň z transakce, daň z prodeje, atd.⁶ Daň z nabytí nemovitých věcí se vybírala zejména v rámci transakce z převodu nemovitostí, tj. z převodu vlastnictví nebo práv k majetku z jedné osoby na druhou, bez ohledu na to, zda jsou tyto osoby fyzickými nebo právnickými osobami. Převážná část nemovitostních transakcí se týkala zejména samotného prodeje majetku.

V zemích střední a východní Evropy je viditelný trend rušit daně z převodu nemovitostí, zejména daň dědicovou a daň darovací. K takovému zrušení došlo např. na Slovensku v roce 2004 a v České republice, jak již bylo zmíněno, v roce 2014.⁷ Jako každý právní vztah i ten daňový se skládá z určitých strukturálních složek, kterými jsou zejména určení poplatníka, předmětu zdanění, základu daně, daňové sazby, platebních podmínek, daňové správy a v neposlední řadě určení rozpočtu.⁸

Osoba poplatníka u této daně byla převážně určena dle toho, zda jde o úplatný převod nebo úplatný přechod vlastnictví k nemovitosti. Při smluvních převodech je poplatníkem převodce, tedy prodávající, jenž je příjemcem úplaty. Nabyvatel, tedy kupující, je v těchto případech ručitelem.⁹ Daň

⁵ MRKÝVKA, P., P. SMRŽOVÁ HRUBÁ a kol. *Finanční a daňové právo*. 3. aktual. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 228–240.

⁶ RADVAN, M. a S. PAPAVALILEVSKÁ. Abolition of Tax on Acquisition of Immovable Property: A Tool to Suppress the Negative Consequences of Covid-19 or a Politicum? In: *Public Governance, Administration and Finances National University of Public Service Budapest*. Budapest: National University of Public Service Budapest, 2020, roč. 5, č. 2, s. 45–57.

⁷ Ibid.

⁸ RADVAN, M. *Czech Tax Law*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 25–26.

⁹ BAKEŠ, M., M. KARFÍKOVÁ, P. KOTÁB, H. MARKOVÁ a kol. *Finanční právo*. 6. vyd. C. H. Beck, 2012, s. 228 a násl.

z nabytí nemovitých věcí platil převážně nabyvatel (tedy kupující). Jistou zajímavostí se zdá rozdílnost tohoto pojetí v rámci členských států EU. Tuto daň hradí zejména v Dánsku, na Kypru či Slovinsku převážně prodejce. V Rakousku, Německu či Itálii tuto daň hradí prodávající i kupující současně. V České republice tuto daň hradil nabyvatel vlastnického práva dané nemovitosti, tedy kupující.

Předmět zdanění neodmyslitelně kopíruje oficiální název daně z převodu nemovitostí. Proto se obecně jedná o převod či nabytí majetku, které však musí být úplatné. V České republice byla tato daň placena jednorázově po nabytí vlastnického práva k nemovitosti nacházející se na území České republiky. Pro daň z převodu nemovitostí se používá valorický základ daně. Samotný základ daně byl stanoven z ceny zjištěné¹⁰, a to podle zákona o oceňování majetku i v případě, že se sjednala cena nižší než cena zjištěná¹¹. Tento základ může být stanoven jednak smluvními stranami, státem či nezávislým odborníkem nebo jako srovnání několika přístupů. V České republice existovalo několik možností stanovení základu daně v závislosti na typu převodu. Obecně byla základem daně pořizovací hodnota snížená o způsobilé náklady. Pro získání pořizovací hodnoty bylo nutné porovnat cenu zakázky a 75 % srovnávací daňové hodnoty. Srovnávací daňovou hodnotou mohla být orientační hodnota, kterou si daňový poplatník sám stanovil na základě vyhlášky, nebo danou cenu určil znalec. V České republice byla sazba daně lineární ve výši 4 %, do roku 2013 byla stanovena na 3 %.

Mnoho z daňových poplatníků považovalo danou daň za nespravedlivou a v mnoha směrech hlavně zcela nedokonalou. Nejvyšší správní soud dokonce konstatoval, že danou daň považuje za zcela protiústavní, kdy právě v této souvislosti předložil Ústavnímu soudu návrh na prohlášení této daně jako protiústavní¹². Dle názoru Nejvyššího správního soudu tato daň neprocházela kritériem minimálního racionálního základu. Jednotlivé

¹⁰ BAHLL, R. Property Transfer Tax and Stamp Duty, *ISP Working Paper*, 04-27. Georgia State University, 2004, December. Dostupné z: <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp0427.pdf>

¹¹ Ibid.

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu zde dne 26. 5. 2009, 2 Afs 178/2006-87; ŽUROVEC, M. Daň z nabytí nemovitostí zrušena zpětně k prosinci 2019. *Ministerstvo financí* [online]. 14. 4. 2020. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/zruseni-dane-z-nabyti-nemovitych-veci-se-38157>

důvody nelegitimity a iracionality vidí Soudní dvůr v mnoha ohledech.¹³ Jak již bylo konstatováno, tato daň byla často vnímána jako daň diskriminační. V mnoha případech by se dalo namítnout, proč byly právě převody nemovitostí zdaněny, zatímco jednotlivé transakce s movitým majetkem jsou od daně osvobozeny.¹⁴

3 Daň z nemovitostí

Stejně jako daň z nabytí nemovitých věcí je i daň z nemovitostí součástí daňové soustavy již od roku 1993 a zároveň je v současnosti charakterizována jako doplňkový příjem do státního rozpočtu. Abychom lépe pochopili samotný výnos a součást státního rozpočtu, je potřeba si danou daň jednoznačně vymezit. Daň z nemovitých věcí lze zařadit jako daň majetkovou. Touto daní je každoročně zdaňováno vlastnictví nemovité věci. Výlučným příjemcem výnosů daně jsou obce, zatímco správu daně zajišťuje stát prostřednictvím finančních úřadů. Jako daň z nemovitých věcí lze souhrně označit daň z pozemků a daň ze staveb a jednotek, přičemž každá z těchto daní se stanovuje samostatně. Předmětem této daně jsou nemovité věci, které se nacházejí na území České republiky evidované v katastru nemovitostí. Daň z nemovitých věcí je blíže upravena zákonem č. 338/1992 Sb., České národní rady o dani z nemovitých věcí, kdy jednotlivé korekční prvky této daně jsou stanoveny na základě toho, zda se jedná o daň z pozemků či daň ze staveb nebo jednotek. Stejně jako u dani z pozemků je poplatníkem její vlastník, stejně je tomu tak i u daně ze staveb či jednotek.

Pokud se nyní zaměříme na jednotlivé příjmy veřejných rozpočtů v rámci České republiky, do kterých spadají právě i oně daně transferové, základním a nejdůležitějším článkem soustavy veřejných rozpočtů v České republice je státní rozpočet. Stěžejním příjmem do státního rozpočtu jsou mimo jiné daně, přesněji výnosy z těchto daní, výnosy z podílů na clech, správní a soudní poplatky, včetně již zmíněných notářských poplatků a mnoho

¹³ RADVAN, M. a S. PAPAVASILEVSKÁ. Abolition of Tax on Acquisition of Immovable Property: A Tool to Suppress the Negative Consequences of Covid-19 or a Politicum? *Public Governance, Administration and Finances National University of Public Service Budapest*. Budapest: National University of Public Service Budapest, 2020, roč. 5, č. 2, s. 45–57.

¹⁴ Ibid.

dalšího. Zaměříme-li se však právě na příjmy daňové povahy, ty pak konkrétně tvoří až 90 % všech příjmů veřejného rozpočtu. Lze nutně vymezit i jednotlivé dělení správy daňových příjmů na našem území, které můžeme rozdělit na správu ve funkčním pojetí a správu v pojetí organizačním.

V rámci dané podkapitoly je potřeba zmínit zákon o rozpočtovém určení daní, který stanovuje, které výnosy daní, případně výše podílu na výnosech směřují do rozpočtů krajů, obcí či Státního fondu infrastruktury. Pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, plynou všechny ostatní výnosy z daní do státního rozpočtu, kde můžeme právě zahrnout samotné transferové daně, a tudíž daň darovací a daň z převodu nemovitostí. Je potřeba zmínit, že k daním, jejichž celý výnos plyne do rozpočtu obcí, patří zejména daň z nemovitosti a daň z příjmu právnických osob, jejímž poplatníkem je obec. Do rozpočtu kraje plyne celý výnos daně z příjmu právnických osob, jejímž poplatníkem je kraj. Mezi sdílené daně, tedy takové, jejichž výnos se rozděluje mezi jednotlivé veřejné rozpočty v zákonem stanovených poměrech, patří daň z přidané hodnoty, daň z příjmu fyzických osob a daň z příjmu právnických osob, s výjimkou daně, jejímž poplatníkem je obec nebo kraj. Povinnost platit daň z nabytí nemovitých věcí byla součástí daňové soustavy od roku 1992, původně zakotvena v zákoně č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí. V roce 2014 však došlo k náhradě, zmíněný zákon se zrušil a stanovila se daň z nabytí nemovitých věcí, o které se také aktuálně jednalo.

Daň z nemovitosti tvoří jeden z důležitých příjmů obcí. Jedná se ročně téměř o 11 miliard, které plynou přímo do obecních rozpočtů. Obce tak mají možnost si příjmy z této daně pomocí tzv. místního koeficientu značně vylepšit. Jak již bylo sděleno dříve, daň z nemovitostí se skládá z daně z pozemků a z daně ze staveb a jednotek, jejichž sazby se odvíjejí od charakteru nemovitosti. Daň se poté násobí koeficientem, který je stanoven podle velikosti obce, a případně místním koeficientem. Jeho navýšením lze zvýšit sazbu daně u všech nemovitostí s výjimkou orné půdy, chmelnic, vinic, zahrad, ovocných sadů a trvalých travních porostů. Pokud se poplatník opozdí s podáním daňového přiznání o více než pět pracovních dnů, je předepsána pokuta 0,05 procenta vyměřené daně, nejvýš však pět procent vyměřené daně. V případě, že by vypočtená pokuta byla menší než 200 korun, úřad

ji nepředeří. Lze se tak zamyslet nad otázkou, zda obce nevyužijí daně možnosti zvýšit danou daň, která by mohla být jistým přínosem do rozpočtu obce. Nicméně je potřeba zmínit, že takové zvýšení daně by mohlo mít jisté negativní ohlasy právě u jejich plátců.

4 Zrušení daně z nabytí nemovitých věcí

Dalo by se říci, že převážně ve vztahu s krizí koronaviru (SARS-CoV-2) a jejím dopadem na společnost vláda přijala návrh zákona, kterým se ruší tato daň jako jediná dosud přeživší transferová daň. Dalšími důvody pro zrušení této daně bylo zjednodušení a zefektivnění celého daňového systému, včetně zvýšení motivace k investování do nemovitých věcí (s nižšími počátečními náklady) a zmírněním administrativní zátěže spojené se zánikem povinností podávat daňové přiznání k dani z nabytí nemovitých věcí. Tento vládní návrh tak zcela ruší daň z nabytí nemovitých věcí, a to se zpětnou účinností. Rozhodným datem je 31. března 2020, a to zejména proto, že daň nebude platit již nikdo, komu byl vklad na katastr proveden ještě v prosinci roku 2019 a později¹⁵, neboť lhůta pro podání daňového přiznání uplynula dnem 31. března 2020 a později.

V oblasti daně z příjmu fyzických osob návrh dále upravuje prodloužení časového testu pro příjmy z prodeje nemovitostí, které nejsou určeny pro vlastní bydlení, a to z 5 na 10 let. Prodloužení tohoto testu je stanoveno a bude účinné pro nemovitý majetek nabytý po 1. lednu 2021¹⁶. V souvislosti s návrhem na zrušení daně z nabytí nemovitých věcí vláda navrhla také zrušení daňové úlevy, a to ve vztahu k hypotečním úrokům.¹⁷ Tato složka opravy daně z příjmů fyzických osob v sobě zahrnuje možnost odečtení od základu daně částku rovnající se úrokům zaplaceným z úvěru poskytnutého ze systému spoření na bydlení nebo částku rovnající se úrokům z hypotečního úvěru či dokonce částku rovnající se úrokům poskytnutého na bydlení.

¹⁵ Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/tiskove-zpravy/tz-2020/dan-z-nabyti-nemovitych-veci-se-rusi-10930>

¹⁶ Parlamentní tisk 866/0: Návrh zákona včetně vysvětlující zprávy. *Poslanecká sněmovna – Parlament České republiky* [online]. 13. 5. 2020. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=866&CT1=0>

¹⁷ Zrušení daně z nabytí nemovitého majetku. *Finanční správa* [online]. 25. 9. 2020. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/dane/dan-z-nabyti-nemovitych-veci/informace-stanoviska-sdeleni/zruseni-dane-z-nabyti-nemovitych-veci-10927>

Poslanecká sněmovna mimo jiné přijala vládní návrh na zrušení daně z nabytí nemovitých věcí s prodloužením časové zkoušky. Nepřijala však návrh na zrušení daňového zvýhodnění hypotečních úroků, tento pouze snížila na roční limit ve výši 150 000 Kč. Poslanecká sněmovna však přijala vládní návrhy na zrušení daně z nabytí nemovitých věcí s prodloužením časové zkoušky. Nepřijala však návrh na zrušení daňového zvýhodnění hypotečních úroků. Vzhledem k tomu, že zrušení daně z nabytí nemovitých věcí má zpětnou účinnost (pokud byl však vklad na katastru proveden v prosinci 2019 a později) musí daňoví poplatníci, kteří již podali daňové přiznání a daň zaplatili, požádat daňový úřad o vrácení zaplacené daně.

Při cca ročním výnosu 13 mld. korun vybraných z daně z nabytí nemovitých věcí není tato daň stěžejní a nosnou položkou státního rozpočtu, zejména pokud přihlédneme k tomu, že s jejím výběrem byly ročně spojeny náklady ve výši cca 1 mld. korun¹⁸, jde svým způsobem o daň nesystémovou a závislou na rozsahu realitních transakcí, a to ještě nikoliv všech. Z hlediska ekonomických transakcí se jeví zrušení této daně jako podstatnější, neboť usnadňuje a snižuje náklady při nákupu nemovitých věcí.

5 Závěr – dopad zrušení daně a vliv na rozpočet státu

Je třeba se zamyslet nad otázkou, zda samotné zrušení daně z nabytí nemovitých věcí, která byla nedílnou součástí státního rozpočtu, bylo v současné době krizové vhodným krokem, či nikoliv. Daň činila 4 % z pořizovací ceny nemovitosti, byla splatná do konce třetího měsíce následujícího po měsíci, ve kterém došlo k zápisu vkladu do katastru nemovitostí, a platil ji kupující. Státní rozpočet si díky ní přišel zhruba na 13 miliard korun ročně. Jedním z důvodů uvedených ve vysvětlující zprávě k zákonu bylo konstatování, že daná daň byla zrušena hlavně v souvislosti s krizovou situací způsobenou Covidem-19. Otázkou zůstává, zda dané zrušení bylo jistým krokem vpřed či pouhé zatížení státního rozpočtu. Nutno uvést, že dané zrušení by mohlo být jistým posunem k lepšímu, neboť se tento fakt může odrážet v motivaci většího počtu rodin pro investování do nemovitostí, přičemž taktéž ubude i administrativní zátěže. K danému zrušení však mělo přijít mnohem dříve,

¹⁸ Dostupné z: <https://www.finance.cz/dane-a-mzda/dane-v-cr-a-v-eu/dane-v-cr/inkaso-dani/>

nebo naopak po zmírnění či odpadnutí Covid-19 následků, které zatěžují už tak státní rozpočet. Nejdůležitější změnou je úplné zrušení daně z nabytí nemovitých věcí bez jakékoliv náhrady.

V případě, že dojde k prodeji nemovitosti, přesněji k povolení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí kdykoliv po 26. září 2020, nevzniká daňová povinnost k odvedení daně z nabytí nemovitých věcí. Novela má zpětnou účinnost. To znamená, že lidé, kteří měli lhůtu pro podání přiznání do 31. března následně ministerstvem kvůli pandemii odloženou do konce srpna, už daň platit nebudou. Pokud ji někdo už zaplatil, úřad mu peníze vrátí standardní cestou jako přeplatek. Týká se to tak lidí, kteří dokončili svůj vklad na katastr v prosinci 2019 nebo později. Daný fakt považují za zcela retroaktivní, jelikož došlo k vytvoření dvou kategorií daňových subjektů, které svým chováním, byť nevědomky, mohly ovlivnit to, zda danou daň budou, či nebudou platit. Je však paradoxem, pokud nabývací otálel s podáním návrhu na vklad, nebo pokud se dostal do situace, kdy z jakéhokoliv důvodu toto podání odložil. Tento se poté mohl dostat do situace, kdy byl zcela zvýhodněn oproti tomu, kdo s podáním na katastr nemovitostí neotálel. Účinnost, od kdy nemusí být daň placena, měla být jednoznačně navázána na účinnost zákona a nikoli na zcela nesystémové datum.

Dané zrušení nebude mít dopad pouze na veřejný rozpočet, ale i na správce daně či samotné daňové subjekty. Zrušení daně z nabytí nemovitých věcí a zcela nová úprava povede k úspoře nákladů správce daně, a to zejména v důsledku zastavení nápadu nových daňových povinností vztahujících se k této dani, tzn. že se převážně sníží náklady a administrativní zátěž. Daná úprava na sebe neváže pouze negativní důsledky, pozitivní dopad může mít zejména pro nabyvatele nemovitostí za úplatu, neboť právě jim odpadne administrativní zátěž spojená s vyplňováním a podáváním daňového přiznání. Zrušení daně z nabytí nemovitých věcí má jistě i pozitivní dopad na trh s nemovitostmi. Pokud bude dané zrušení jistým negativem či pozitivem se ještě ukáže, neboť po zbývajícím část roku 2020 se očekával výnos z této daně až do výše 10,6 mld. Kč. V následujících letech se mělo jednat až o výnos ve výši 13,8 mld. Kč.¹⁹

¹⁹ Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/zruseni-dane-z-nabyti-nemovitych-veci-se-38157>

Literature

- BAKEŠ, M., M. KARFÍKOVÁ, P. KOTÁB, H. MARKOVÁ a kol. *Finanční právo*. 6. vyd. C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-440-7
- MRKÝVKA, P., P. SMRŽOVÁ HRUBÁ a kol. *Finanční a daňové právo*. 3. aktual. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2020. ISBN 9788073807962
- RADVÁN, M. a S. PAPAVALILEVSKÁ. Abolition of Tax on Acquisition of Immovable Property: A Tool to Suppress the Negative Consequences of Covid-19 or a Politicum? In: *Public Governance, Administration and Finances National University of Public Service Budapest*. Budapest: National University of Public Service Budapest, 2020, roč. 5, č. 2, s. 45–57. ISSN 2498-6275.
- NECKÁŘ, J. *Institucionální reforma daňové správy v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/financ/neckar_jan.pdf
- RADVÁN, M. *Czech Tax Law*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-9673-8

Právní předpisy, zákony

- Zákon č. 586/1992 Sb., Zákon České národní rady o daních z příjmů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 4. 5. 2021].
- Zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 4. 5. 2021].
- Zákonné opatření senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, ve znění zákona č. 254/2016 Sb. a zákona č. 264/2019 Sb. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 4. 5. 2021].
- Zákon č. 338/1992 Sb. Zákon České národní rady o dani z nemovitých věcí. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 4. 5. 2021].

Internetového zdroje

- Daň z nabytí nemovitých věcí zrušena se zpětným účinkem k prosinci 2019. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. [cit. 4. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/zruseni-dane-z-nabyti-nemovitych-veci-se-38157>

BAHL, R. Property Transfer Tax and Stamp Duty, *ISP Working Paper*, 04-27. Georgia State University, 2004, December. Dostupné z: <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp0427.pdf>

Zrušení daně z nabytí nemovitého majetku. *Finanční správa* [online]. 25. 9. 2020. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/dane/dan-z-nabyti-nemovitych-veci/informace-stanoviska-sdeleni/zruseni-dane-z-nabyti-nemovitych-veci-10927>

ŽUROVEC, M. Daň z nabytí nemovitostí zrušena zpětně k prosinci 2019. *Ministerstvo financí* [online]. 14. 4. 2020. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/zruseni-dane-z-nabyti-nemovitych-veci-se-38157>

Contact – e-mail

papavasilevska.sandra@seznam.cz

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-4>

ZDANĚNÍ DIGITÁLNÍ EKONOMIKY

Tereza Homa

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Aby mohl stát plnit svoje funkce, je třeba, aby správně přistupoval k bilanci finančních prostředků. Ta je do značné míry ztělesněna státním rozpočtem. Cílem státu by měl být především přebytkový rozpočet, minimálně by ale měla být výdajová část kryta příjmy. Příjmy státu plynou především z daní. V krizových situacích, kdy jsou výdaje státu nastaveny do budoucna dále neudržitelně, je více než kdy jindy na řadě otázka ukládání nových daní. Již před pandemií onemocnění Covid-19 byla v legislativním procesu úprava nové Digitální daně. Ta již byla zavedena také v jiných, zejména evropských, státech. Tato kapitola si klade za cíl analyzovat zavedení Digitální daně v České republice a jeho problematické aspekty.

Keywords in original language

Digitální daň; digitální služby; státní rozpočet; nová daň.

Abstract

In order for the state to fulfil its functions, it needs to approach the balance of funds correctly. It is mainly view in the state budget. The goal of the state should be primarily a surplus budget, but at least revenues should cover the expenditures part. The state's revenues come mainly from taxes. In crises, where state expenditures are set unsustainably in the future, it is more than ever the question of imposing new taxes. Even before the Covid-19 pandemic, a new Digital Tax was in the legislative process. It has been already introduced in other countries, especially in Europe. This chapter aims to analyse the introduction of the Digital Tax in the Czech Republic and its problematic aspects.

Keywords

Digital Tax; Digital Services; State Budget; New Taxes.

1 Úvod

Současná ekonomická situace jednotlivých států je značně ovlivněna dopady opatření souvisejících s pandemií onemocnění Covid-19. Vzhledem k tomu, že státy po celém světě musely na stabilizaci epidemické situace vynaložit značné výdaje, se kterými ve svých původních rozpočtech pro rok 2020 nepočítali, je nyní na místě najít možnosti jak zvýšit také příjmovou stránku státního rozpočtu. Jako ideální se jeví možný tlak na rychlé zavedení dlouho diskutované digitální daně (dále jako „digitální daň“ nebo „daň z digitálních služeb“). Digitální daň lze označit za novou daň, která je výrazněji diskutována mezi jednotlivými státy od roku 2017, kdy během meetingu G20 v Buenos Aires poprvé vyjádřilo USA své obavy ze zavádění digitální daně a oznámilo možné protireakce. Cílem této kapitoly je zmapovat oblast zdanění digitálních služeb ve světě a v České republice, se zohledněním problematických aspektů právní úpravy digitální daně možných budoucích východisek pro její implementaci.

V této kapitole bude užito především metody deskripce k vymezení teoretického rámce zavádění nových daní a konstrukčních prvků digitální daně obsažené a představení právní regulace *de lege ferenda*. Částečně také dojde k analýze samotné právní úpravy *de lege ferenda*.

2 Koncept digitální daně ve světě a v České republice

2.1 Digitální daň ve světě

Role digitální ekonomiky ve světě je čím dál zásadnější a bez dalšího lze předpokládat, že její význam se šířící se digitální infrastrukturou roste. Digitální ekonomika je specifická, a to zejména díky tomu, že při podnikání v rámci digitální ekonomiky není nezbytně nutné mít fyzickou provozovnu, nebo být jinak přítomen v daném státě (např. stálá provozovna). Stále rozšiřující se možnosti, které přináší dnešní moderní a digitalizovaná doba rezonují jak mezi odbornou veřejností, tak mezi zástupci jednotlivých států, při debatě o nutnosti reakce v podobě nastavení a zavedení zcela nového zdanění v podobě daně z digitálních služeb. Jedná se tak o velkou výzvu,

kterou sebou nese nová digitální éra a je nyní pouze na konkrétních státech, případně jejich mezinárodních uskupení jak se nové role zhostí a daň implementují.

Tato kapitola se zaměřuje především na formu zdanění digitální ekonomiky, protože možnost využití moderních technologií, je nyní již možná také bez sídla či zastoupení v daném místě. Zejména přeshraniční poskytování digitálních služeb vyhodnotily mnohé státy světa (včetně České republiky), jako možnou mezeru, která nepodléhá zdanění příjmů z těchto poskytovaných služeb. Příjmy z digitálních služeb a hodnota, která při nich vzniká, se nepojí pouze s jejich obsahem, který může být velmi hodnotný a opomíjený. Jedná se také o informace o uživateli, kterou jsou v dnešní době velmi ceněny, a je s nimi do určité míry také obchodováno. Regulatorika obecně, musí s digitalizací společnosti dostát zásadním nutným změnám. Jednotlivé státy mají ovšem mezené možnosti kontrolovat a vynucovat si regulace v této oblasti, jak bude uvedeno dále v textu. Celou situaci může stěžovat právě nepřítomnost jednotlivých poskytovatelů digitálních služeb v zemích, kde se mají stát plátcí daně z digitálních služeb.

Nově upravené zdanění digitálních služeb by mělo být souladné se základními zásadami zdaňování, ale také se zásadními procesními zásadami správy daní. Nejstěžejnější ale bude především nastavení co možná nejspravedlivějšího zdanění respektujícího daňovou neutralitu.¹

Zdanění digitální ekonomiky je již několik let diskutováno jak zástupci jednotlivých států světa, tak na úrovni členských států a Evropské unie. Již v roce 2017 na summitu předsedů vlád jednotlivých členských států Evropské unie v Estonsku² na toto téma proběhla živá diskuze.³

Daňová harmonizace je v Evropských společenstvích (nyní Evropská unie) tématem již od 60. let minulého století. Jedná se ovšem o harmonizaci zejména daně z přidané hodnoty a spotřební daně, které jsou upravené také

¹ BIZOLI, G. Fairness of the Taxation of the Digital Economy. In: HASLEHNER, W. *Tax and the Digital Economy: Challenges and Proposals for Reform*. Kluwer Law International, 2019.

² Jednání probíhali na Talinn Digital Summit, který se měl původně stát platformou pro zavádění nových digitálních inovací.

³ Digital Taxation. *Council of the European Union* [online]. [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/digital-taxation/>

směrnicemi Evropské unie (dříve Evropského společenství), které si jednotlivé státy následně transponovali do svých vnitrostátních úprav. Přesto zastávají jednotlivé členské státy Evropské unie velmi rozdílné názory na zachování daňové konkurence⁴, jak ostatně plyne i z příkladu daně z digitálních služeb.

Jak již bylo uvedeno výše, Evropská unie se daní z digitálních služeb aktivně zabírala již od roku 2017. Poměrně brzy – 21. března 2018 – tak předložila dva návrhy právní úpravy v oblasti digitálních daní reagující na potřeby digitální ekonomiky. Jednalo se o návrhy nepřímé regulace pomocí směrnice upravující dočasnou digitální daň. Ta měla být účinná do doby, než dojde k právní úpravě daně z příjmů právnických osob. Druhý návrh již počítal s úpravou daně z příjmů právnických osob, která zohledňovala potřeby digitální ekonomiky. O zavedení digitální daně jednala také Evropská rada, dne 22. března 2018. Evropská rada se zabývala tím, jak adaptovat daňové systémy členských států na aktuální problémy digitální ekonomiky, co udělat pro zamezení daňovým únikům a vyhýbání se daňové povinnosti a jak zajistit jednotu evropské úpravy s národními úpravami.⁵ Již v květnu 2018 se zástupci Evropské unie shodli, že nejlepší možnou variantou je upřednostnit směrnici s mezitímní úpravou digitální daně.

Evropská právní úprava počítala se sazbou daně ve výši 3 %. Daň samotná by se v návrhu směrnice dotkla pouze velmi omezeného množství daňových subjektů, jejichž obrat by celosvětově dosáhl nejméně 750 milionů Eur ročně a současně, jejichž obrat ze služeb, které by podléhaly zdanění na území Evropské unie, dosahoval alespoň 50 milionů Eur ročně. Návrh směrnice počítal také s tím, že by digitální služby byly zdaněny tam, kde se nachází jejich uživatel.⁶ Jednotlivé členské státy Evropské unie ovšem k zavedení digitální daně zaujímaly rozdílné postoje (například Irsko, Německo, Dánsko apod. zásadně nesouhlasili s úpravou digitální daně a zněním směrnice⁷) a tak na úrovni Evropské unie diskuze nad společným evropským postupem ustala.

⁴ NERUDOVA D. *Harmonizace daňových systémů zemí Evropské unie*. Wolters Kluwer, 2014.

⁵ Digital Taxation. *Council of the European Union* [online]. [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/digital-taxation/>

⁶ Ibid.

⁷ ASEN, E. Digital Services Taxes in Europe. *Tax Foundation* [online]. 2020 [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: <https://taxfoundation.org/digital-tax-europe-2020/>

Vzhledem k tomu, že úprava cílí na mezinárodní korporace zabývající se poskytováním digitálních služeb (Facebook, Microsoft, Google apod.), dotkne se především podniků ze Spojených států amerických. Z toho důvodu s přijetím mezitímní směrnice nesouhlasily ani evropské státy, ve kterých sídlí pobočky těchto nadnárodních společností.⁸

Digitální doba a reakce na ni je ovšem nutná nejen na úrovni Evropské unie doménou pouze evropskou, ale také celosvětovou. Z toho důvodu jednotlivé státy očekávají a nyní již také intenzivně diskutují možný jednotný postoj ze strany Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále také „OECD“ nebo „Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj“). V roce 2015 vydalo OECD konečnou správu k řešení daňových problémů digitální ekonomiky.⁹ Někteří autoři této zprávě ovšem vyčítali, že nepřichází s konkrétními návrhy možných řešení.¹⁰ Až v roce 2018 vydala OECD mezitímní zprávu pojednávající zejména o daňových výzvách, které přichází současně s digitalizací.^{11,12} OECD dále v říjnu 2019 předložilo k diskuzi vlastní návrh zdanění digitální. Koncept OECD počítá se změnou aktuálního přístupu, kdy se daní příjmy stále provozovny, na danění poskytovaných digitálních služeb, za splnění dalších konkrétních podmínek. V tomto ohledu počítá také OECD, stejně jako Evropská unie a jednotlivé státy, které již digitální daň zavedli nebo zavádí s kritériem výše obratu poskytovaných digitálních služeb. Aktuálně pracuje OECD na návrhu právní úpravy, který doposud není k dispozici, ale jednotlivé státy se k řešení v rámci OECD upínají a tak je možné, že mezinárodní tlak na jednotné řešení vydání návrhu uspíší.¹³

Ačkoli se k úpravě digitální daně ze strany OECD většina zemí spíše upíná a vyzývá k rychlému jednotnému řešení. Mnoho států již digitální daň implementovalo na národní úrovni nebo s její implementací alespoň započalo.

⁸ Jedná se například o Irsko.

⁹ OECD. *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1-2015 Final Report*. S. 98.

¹⁰ KERSCHNER, I. *Taxation in a Global Digital Economy: Schriftenreihe IStR Band 107*. Linde Verlag GmbH, 2017.

¹¹ OECD. *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018*. 2018.

¹² Ibid.

¹³ OECD. Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. *OECD* [online]. 2020 [cit. 30. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-january-2020.pdf>

Abychom mohli sledovat, jaký diskurs je veden v oblasti digitální daně je nezbytné stručně si popsat koncepty digitální daně v jednotlivých zemích. Na evropské úrovni se o digitální dani jednalo ve dnech 20 a 21. ledna 2020, na prvním zasedání ministrů financí a hospodářství zemí Evropské unie za chorvatského předsednictví. Ministři mimo jiné řešili další společný postup po neúspěšném představení směrnice z jara 2019. Zástupci členských států ovšem nedošli konkrétního řešení a pouze zhodnotili současnou situaci, kdy již některé státy přistoupili k zavedení digitální daně na národní úrovni.¹⁴

V roce 2020 implementovalo daň z digitálních služeb Rakousko, Francie, Maďarsko, Itálie, Turecko a Velká Británie. V procesu implementace se dále nachází mimo Českou republiku také Slovensko a Španělsko. Lotyšsko, Norsko a Slovinsko prozatím oznámili, že se chystají daň implementovat. Norsko dále oznámilo, že by jednostranně zavedlo daň od roku 2021 pouze v případě, že OECD nedosáhne kompromisu nad navrhovanou úpravou. Polsko aktuálně práce na implementaci daně z digitálních služeb zastavilo. Francie, která zavedla digitální daň retroaktivně, v návaznosti na odvetnou reakci Spojených států amerických, ovšem pozastavila výběr daně.¹⁵

Právě možné sankce a protireakce jsou hrozbou i pro ostatní státy, které digitální daň implementovaly nebo implementují. Také Česká republika se již setkala s hrozbou od Amerického velvyslance v České republice Stephena Kinga. Ten v dopise z února 2020 adresovaného poslancům dolní komory Parlamentu České republiky, varoval před zavedením digitální daně a vyjádřil názor, že by měla Česká republika vyčkat s implementací digitální daně do doby, než dojde ke kompromisu na úrovni OECD. „Navíc, jak jsem již sdělil předsedovi vlády panu Andreji Babišovi a dalším ministerským úředníkům, Spojené státy si ponechávají právo přijmout příslušná opatření na obranu našich inovačních firem, což by mohlo zahrnovat odvetná opatření,“ dodal.¹⁶

¹⁴ Rada ECOFIN: debata o globálním zdanění digitální ekonomiky pokračuje. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2020 [cit. 30. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/rada-eu-ecofin/vysledky-ze-zasedani-rady-ecofin/2020/rada-ecofin-debata-o-globalnim-zdaneni-d-37216>

¹⁵ ASEN, op. cit.

¹⁶ Digitální daň je diskriminační a může vyvolat odvetné sankce, napsal velvyslanec USA poslancům. *Český rozhlas* [online]. 2020 [cit. 30. 4. 2020]. Dostupné z: https://www.irozhlaz.cz/ekonomika/digitalni-dan-velvyslanec-usa-stephen-king-dopis-diskriminacni-odvetna-opatreni_2002172133_vtk

2.2 Digitální daň v České republice

V návaznosti na nepřijetí jednotné evropské úpravy digitální daně oznámilo Ministerstvo financí České republiky koncem dubna 2019, že bude představen legislativní návrh pro zdanění příjmů z digitálních služeb.¹⁷ Návrh zákona následně prošel připomínkovým řízením a byl 18. listopadu 2019 schválen vládou návrh zákona o digitální dani. Vláda předložila sněmovně návrh zákona 27. listopadu 2019. Návrh zákona se nyní nachází ve 2. čtením a projednávání návrhu zákona 17. září 2020 bylo na 58. schůzi přerušeno.¹⁸

2.2.1 Konstrukční prvky návrhu zákona o dani z digitálních služeb

Pro komplexní pochopení Digitální daně je nezbytné se zaměřit na její konstrukční prvky. Konstrukčními prvky rozumíme takové prvky, které daň specifikují a definují.¹⁹ Dle Radvana můžeme tyto dělit na subjekt, objekt daně, základ daně, sazba, korekční prvky, rozpočtové určení, správce daně a podmínky placení.²⁰

Subjektem daně z digitálních služeb je plátcе daně. Daň z digitálních služeb lze tedy co do charakteristiky a dělení daní řadit mezi daně nepřímé. Plátcem daně z digitálních služeb je osoba povinná k dani z digitálních služeb, která je plátcem dílčí daně z jednotlivé zdanitelné služby. Osobou povinnou k dani z digitálních služeb je samostatná osoba povinná k dani, nebo osoba ze skupiny povinná k dani. V případě první zmíněné je podmínkou, že není členskou entitou skupiny a které poskytl zdanitelnou službu za rozhodné období v případě, že je výše výnosů za rozhodné období vyšší než 750 milionů €, rozhodná částka za rozhodné období je vyšší než 100 milionů Kč a podíl úhrnu částek vztahujících se k poskytnutí zdanitelných služeb na území jednotlivých členských států Evropské unie, smluvních států Dohody o Evropském hospodářském prostoru nebo Švýcarské konfederace (dále jen „členský stát“) za toto rozhodné období vypočtených obdobně

¹⁷ Česká republika zavede digitální daň ve výši 7 %. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2019 [cit. 30. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2019/ceska-republika-zavede-digitalni-dan-ve-35090>

¹⁸ Sněmovní tisk 658. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Sněmovní tisk 658. [cit. 30. 4. 2020]. Dostupné z: <http://www.psp.cz>

¹⁹ RADVAN, M. *Daně a správa daní: [bakalářský studijní program]*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 15.

²⁰ RADVAN, op. cit., s. 15.

jako rozhodná částka a celkové výše jejich výnosů za toto rozhodné období dosažených v jednotlivých členských státech je vyšší než 10 %. V případě, že tato poslední podmínka není naplněna, je osoba, která by jinak za splnění této podmínky byla povinna k dani, musí tuto skutečnost ohlásit správci daně. Je tak potřeba aby daňové subjekty, kterých by se digitální daň mohla týkat, byly obezřetné.²¹

V případě osoby ze skupiny povinné k dani postačí, aby členská entita skupiny, která poskytla zdanitelnou službu, v případě, že celkový úhrn rozhodných částek za rozhodné období vyšší než 100 milionů Kč. Opět je zde nutné kumulativní splnění podílu mezi celkovým úhrnem částek vztahujících se k poskytnutí zdanitelných služeb na území jednotlivých členských států za všechny členské entity této skupiny za toto rozhodné období vypočtených obdobně jako rozhodná částka a celkovým úhrnem výše výnosů všech členských entit této skupiny za toto rozhodné období dosažených v jednotlivých členských státech po vyloučení výnosů za plnění poskytnuté jiné členské entitě téže skupiny je v tomto rozhodném období vyšší než 10 %. I v tomto případě, je nutné skutečnost správci daně hlásit i v případě, že se podmínka minimální výše podílu neaplikuje.²²

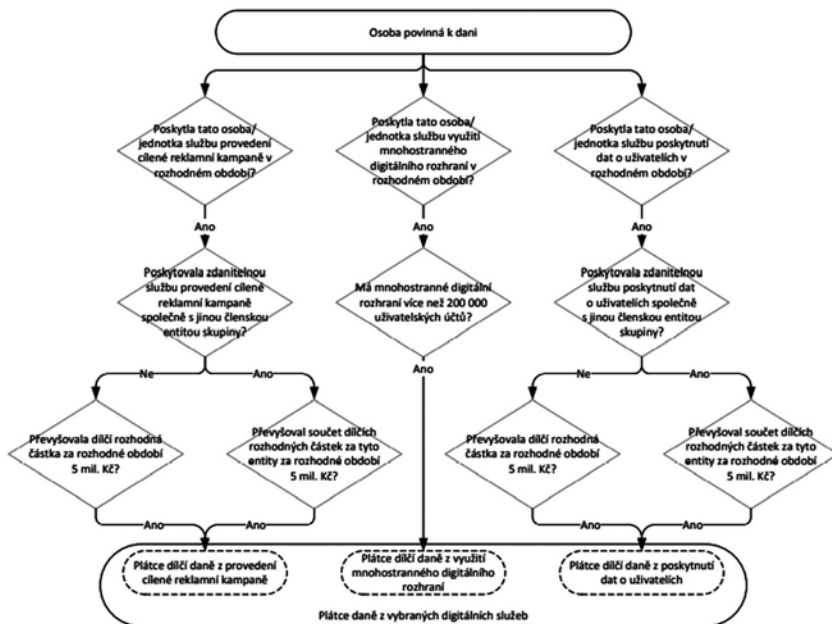
Objekt, nebo-li předmět daně, je v tomto případě zdanitelná služba. Návrh zákon upravuje daň z digitálních služeb, kterou tvoří dílčí daně z jednotlivých zdanitelných služeb. Takovou zdanitelnou službou je dle návrhu zákona provedení cílené reklamní kampaně, využití mnohostranného digitálního rozhraní a poskytnutí dat o uživateli.

Postup určení plátce nejlépe popisuje schéma níže. Ze schématu je patrné, že potenciální daňové subjekty budou muset věnovat v případě, že by byl návrh zákona schválen, čas a prostředky na analýzu, zda do okruhu osob povinných k dani spadají.

²¹ Sněmovní tisk 658, op. cit.

²² Sněmovní tisk 658, op. cit.

Obrázek č. 1: Postup určení plátce daně z digitálních služeb



Zdroj: Důvodová zpráva k zákonu o digitálních službách

Korekčním prvkem je osvobození vnitroskupinového poskytnutí zdanitelné služby. Od daně z digitálních služeb je dle návrhu zákona osvobozeno poskytnutí zdanitelné služby v rámci skupiny.

Pro výpočet daně se sečtou všechny dílčí daně z jednotlivých zdanitelných služeb. Zdaňovacím obdobím je kalendářní rok. Zajímavostí je, že návrh zákona počítá s omezenou dobou, po kterou budou digitální služby zdaňovány naposledy za zdaňovací období roku 2024. Tato omezená doba souvisí s očekáváním sjednocení (byť jen názorové) digitální daně v mezinárodním prostředí, a to jak již na úrovni Evropské unie, tak na úrovni OECD.

Jak již bylo uvedeno výše, vybrané digitální služby by se dle návrhu zákona měly zdaňovat sazbou ve výši 7 %. Ani zástupci vlády si ovšem nejsou jistí, zda zůstane u takto vysoké sazby daně. Více členů sněmovního rozpočtového výboru, a to včetně ministryně financí se totiž shodlo, že variantou

by mohla být i 5% sazba. „*Ostatní země se pohybují v rozmezí dva, tři až pět procent*“, řekl člen rozpočtového výboru Tomáš Martínek²³. Je tak nutné nadále sledovat legislativní proces a změny, které by případnými pozměňovacími návrhy mohl návrh zákona o dani z digitálních služeb doznat.

Správu daně bude vykonávat Specializovaný finanční úřad. To má svůj význam, protože Specializovaný finanční úřad již nyní spravuje daňové subjekty, které dosáhly obratu více než 2 miliardy. Plátce, kterému nově vznikne daňová povinnost k dani z digitálních služeb, bude mít povinnost se k dani registrovat. Daň se bude stanovovat podobně jak je tomu například u daně z příjmů právnických osob samovyměřením. Samovyměření je právní fikcí, která vzniká na základě podané daňového přiznání. Pro daň z digitálních služeb bude existovat měsíční zálohová povinnost. Podobně jako u DPH se předpokládá, že bude stanoven institut nespolehlivého plátce daně z digitálních služeb.

Dle tiskové zprávy je cílem návrhu zákona narovnání podnikatelského prostředí v odvětví digitálních služeb. Návrh zákona vychází z návrhu evropské směrnice, na druhou stranu je v mnoha ohledech radikálnější.²⁴ Původně bylo odhadováno, že bude zákon účinný od poloviny roku 2020 vzhledem k aktuální situaci lze ovšem předpokládat, že se tak stane až ke konci roku 2021 nebo na začátku roku 2022.²⁵

Jak uvedlo Ministerstvo financí České republiky, předpokládaný roční výnos digitální daně do státního rozpočtu pro rok 2020 byl 2,1 miliard Kč.²⁶ S příjmy z digitální daně počítal také schválený státní rozpočet pro rok 2020. Vzhledem k tomu, že je zákon až do května 2021 stále ve druhém čtení, také příjmy do státního rozpočtu, které může potenciálně přinést, se odkládají.

²³ Tomáš Martínek je poslancem Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a je členem opoziční strany Piráti.

²⁴ Sazba 7 % neodpovídá evropskému návrhu a ani návrhům jednotlivým států.

²⁵ Projednávání návrhu zákona je po druhém čtení přerušeno.

²⁶ MF posílá vládě návrh zákona o digitální dani. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2019 [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2019/mf-posila-vlade-navrh-zakona-o-digitalni-36066>

3 Budoucnost digitální daně a závěr

Digitální daň se jeví jako kontroverzní téma a nese sebou mnoho problematických aspektů. Jednou ze sporných otázek týkajících se daně, je spíše teoretická úvaha nad povahou daně z digitálních služeb. Pokud jde o povahu daně z digitálních služeb, může jít buď o daň přímou, nebo o daň nepřímou. Důvodová zpráva k návrhu zákona se přiklání ke klasifikaci nepřímé daně. Dále bude zajímavé sledovat teoretický diskurz v této oblasti. Je možné, že vznik takovéto „hybridní daně“ ovlivní budoucí ekonomickou teorii.

Výše ideální sazby digitální daně je nyní těžké odhadnout. V teoretické rovině lze pro zjištění optimální míry zdanění použít Lafferovu křivku. Vztahy, které z Lafferovi křivky vychází jsou ale na daň z digitálních služeb aplikované již nyní. Jelikož je digitální daň jakou si kombinací obrátové daně a spotřební daně, je její sazba určená procentem zásadní na ochotu plátce daně se k dani přiznávat a platit ji. Různé státy se uchýlily k různě vysokým sazbám daně, přičemž převažují nižší sazby než je ta, kterou zvolila Česká republika. Je tedy otázkou, zda povede 7 % sazba k vyšším příjmům do státního rozpočtu či nikoli.

Spornou se jeví také míra harmonizace daně z digitálních služeb. V České republice je návrh zákona o dani z digitálních služeb prezentován, jako překlenovací opatření, než bude dosaženo shody na globálním řešení zdanění digitálních služeb. Po debatách na úrovni Evropské unie, které nedoznaly konsenzu členských států, jak bylo uvedeno výše, se nyní jednotlivé státy upínají zejména na aktivity a intenzivní práce na postoji k digitální dani na úrovni Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.

Právě nejistý postup a chybějící konsenzus jednotlivých států se zdaňováním jejich rezidentů je jedním z důvodů, proč je účinnost navrhovaného zákona omezena pouze do zdaňovacího období roku 2024. Vzhledem k tomu, že je nyní jednání o digitální dani přerušeno na úrovni druhého čtení v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, je otázkou, zda opravdu prospěje právní jistotě, pokud bude účinná například pouze dvě nebo tři zdaňovací období.

Někteří autoři také poukazují na vliv zavedení digitální daně na mezinárodní obchod a mezinárodní zdanění. To koresponduje s kroky, které činí Spojené

státy americké. Také těmito dopady a zejména možnou kolizí s mezinárodními smlouvami či narušením principů mezinárodního zdanění je nutné se zabývat.²⁷²⁸

Další vývoj je tedy otázkou budoucnosti a nyní v první polovině roku 2021 jej lze jen těžko predikovat. V případě, že se jednotlivé státy neshodnou ani na úrovni Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, nabízí se jako řešení oživit debaty mezi členskými státy na úrovni Evropské unie. Bohužel také zde je naděje na jednotný názor všech členských států velmi nízká.

Bez harmonizované úpravy bude ale docházet ke konfliktu územní jurisdikce v jednotlivých státech Evropské unie. Je tedy otázkou jak bude právo zdaňovat digitální služby alokováno mezi jurisdikce.

Dalším bodem, který může rezonovat mezi odbornou veřejností je také problematika vymáhání neuhrazené daně z digitálních služeb, případně hrozba zdanění rezidentů, tedy osob, které již v dané zemi hradí ze stejných služeb například daň z příjmů právnických osob. V konečném důsledku může dojít až k ovlivnění hospodářské soutěže a konkurenceschopnosti některých společností.

Lze tedy uzavřít, že v oblasti daně z digitálních služeb jsme pouze v počátcích a to jak teoretického tak praktického poznání. V budoucnu bude muset být vyřešeno mnoho sporných otázek a pro efektivní a funkční zavedení digitální daně ve většině zemí světa bude nezbytné dosáhnout alespoň částečného konsenzu globálních aktérů. Dá se očekávat, že velký vliv při implementaci digitální daně jednotlivými státy bude hrát také zvýšená potřeba finančních zdrojů států způsobená pandemií onemocnění Covid-19.

Literature

RADVAN, M. *Daně a správa daní: [bakalářský studijní program]*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7746-1.

BIZOLI, Gi. Fairness of the Taxation of the Digital Economy. In: HASLEHNER, W. *Tax and the Digital Economy: Challenges and Proposals for Reform*. Kluwer Law International B.V., 2019

²⁷ KOFLER, G. The Future of Digital Services Taxes. *EC Tax Review*, 2021, č. 2, s. 50–54.

²⁸ OKANGA, O. O. Testing for Consistency: Certain Digital Tax Measures and WTO Non-Discrimination. *Journal of World Trade*, 2021, č. 55, s. 101–125.

- NERUDOVÁ D. *Harmonizace daňových systémů zemí Evropské unie*. Wolters Kluwer, 2014.
- KERSCHNER I. *Taxation in a Global Digital Economy: Schriftenreihe IStR Band 107*. Linde Verlag GmbH, 2017.
- KOFLER, G. The Future of Digital Services Taxes. *EC Tax Review*, 2021, č. 2, s. 50–54.
- OKANGA, O. O. Testing for Consistency: Certain Digital Tax Measures and WTO Non-Discrimination. *Journal of World Trade*, 2021, č. 55, s. 101–125.

Právní předpisy

- Sněmovní tisk 658. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.psp.cz>

Internetového zdroje

- Digital Taxation. *Council of the European Union* [online]. [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/digital-taxation/>
- ASEN E. Digital Services Taxes in Europe. *Tax Foundation* [online]. 2020 [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: <https://taxfoundation.org/digital-tax-europe-2020/>
- OECD. Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1-2015 Final Report.
- OECD. Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018. *OECD* [online]. 2018 [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/ctp/tax-challenges-arising-from-digitalisation-interim-report-9789264293083-en.htm>
- OECD. Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. *OECD* [online]. 2020 [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-january-2020.pdf>

Rada ECOFIN: debata o globálním zdanění digitální ekonomiky pokračuje. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2020 [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/rada-eu-ecofin/vysledky-ze-zasedani-rady-ecofin/2020/rada-ecofin-debata-o-globalnim-zdaneni-d-37216>

Digitální daň je diskriminační a může vyvolat odvetné sankce, napsal velvyslanec USA poslancům. *Český rozhlas* [online]. 2020 [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/ekonomika/digitalni-dan-velvyslanec-usa-stephen-king-dopis-diskriminacni-odvetna-opatreni_2002172133_vtk

Česká republika zavede digitální daň ve výši 7 %. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2019 [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2019/ceska-republika-zavede-digitalni-dan-ve-35090>

MF posílá vládě návrh zákona o digitální dani. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2019 [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2019/mf-posila-vlade-navrh-zakona-o-digitalni-36066>

Contact – e-mail

421410@law.muni.cz

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-5>

ROZPOČTOVÉ (EKONOMICKÉ) NÁSLEDKY ÚNIKŮ NA DANÍCH JAKO MATERIÁLNÍ PRAMEN PRÁVA PŘI PŘIJÍMÁNÍ NÁSTROJŮ V BOJI PROTI TOMUTO JEVU

Ladislav Hrabčák

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika; Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Slovenská republika,

Abstract in original language

Právo a ekonomie jsou nevyhnutelně spjaty. Uvedené platí o to více při finančním právu a daňovém právu, kde je interakce s ekonomikou snad největší. Charakteristické je to i pro oblast boje proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, protože uvedená problematika má výrazné ekonomické aspekty. Cílem tohoto příspěvku je objasnění rozpočtového (ekonomického) významu daní s poukazem na stav v podmínkách České republiky a analyzovat rozpočtové (ekonomické) následky úniků na daních majících povahu materiálního pramene práva při přijímání nástrojů v boji proti tomuto jevu.

Keywords in original language

Daň; daňový únik; daňové právo; státní rozpočet; ekonomie.

Abstract

Law and economics are inevitably connected. This is all the more true in financial law and tax law, where the interaction with the economy is perhaps the biggest. This is also characteristic of the area of fighting tax avoidance practices, as this issue has significant economic aspects. The aim of the article is to clarify the budgetary (economic) significance of taxes with reference to the situation in the conditions of the Czech Republic and to analyse the budgetary (economic) consequences of tax evasion having the nature of a material source of law in adopting instruments to combat this phenomenon.

Keywords

Tax; Tax Evasion; Tax Law; State Budget; Economy.

1 Úvod

Daně. Jde o fenomén, který doprovází jednotlivců během celého života a zasahuje do jejich osobno-majetkové sféry. Prvopočátky daní lze datovat až do doby starověkého Říma či starověkého Řecka, přičemž v uvedeném období se spíše jednalo o významný prostředek panovníků, z něhož byly financovány války. Nejde tedy o výtěžek dnešních dnů, ale daně provázejí lidstvo po tisíciletí, i když jejich podoba se v průběhu historického vývoje měnila.¹

Je proto přirozené, že praktiky, kterými se jednotlivci snaží vyhnout svým daňovým povinnostem, jsou stejně staré jako daně samotné² a jsme toho názoru, že je základním právem jednotlivce na zaplacení daně jen v zákonem stanovené výši za dodržení příslušných hmotněprávních a procesních předpisů. Někteří autoři dokonce hovoří o přirozeném právu³ či instinktu⁴. Takové jednání zvyknou mít v praxi různou podobu, přičemž mnohé z nich se nacházejí na hranici toho, co umožňuje právní úprava či dokonce jsou v rozporu s ní. Jiné praktiky jsou zase formálně shodné, avšak přiči se účelu nebo duchu zákona, což teorie označuje jako zneužívání práva.

Vlivem digitalizace a globalizace, která je pro 21. století příznačná, dochází k ovlivňování různých sfér společenského života a ani tato oblast nezůstala nedotčenou a bez změn. I tyto faktory vedly ke vzniku nadnárodních společností, které vyvíjejí svou činnost napříč jednotlivými zeměmi. To lze považovat rovněž za hybný moment nárůstu úniků na daních, častokrát i podvodnými řízeními, jejichž sofistikovanost ztěžuje jejich odhalování a vyšetřování.

¹ Nejblíže k moderním daním měli tzv. regály, které se vybíraly v období středověku (blíže viz BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, s. r. o., 2015, s. 29).

² Blíže viz POPOVIČ, A. a kol. *Iniciatívy EÚ pri predchádzaní daňovým únikom a daňovým podvodom a ich implementácia do vnútroštátneho právneho poriadku*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 154.

³ ČOLLÁK, J. Zneužitie práva konaním obchodnej spoločnosti: na pomedzí medzi právom a protiprávnym konaním daňového subjektu. In: *Zneužitie a iné formy obchádzania práva: recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, s. 39–58.

⁴ GOMUŁOWICZ, A. a J. MAŁECKI. *Podatki i prawo podatkowe*. 4. vyd. Warszawa: LexisNexis, 2008, s. 273.

Jsou to však daně, které představují i v současnosti veřejný příjem, který má z pohledu států největší rozpočtový význam. Úniky na daních však vytvářejí pro státy problém související s tím, že na plnění jednotlivých funkcí a úkolů musí hledat další, alternativní zdroje, z nichž budou financovány. Tím, že veřejné rozpočty přicházejí o enormní peněžní prostředky tvořící jejich příjmovou část, se začaly tvořit různé iniciativy, ať už na národní nebo i mezinárodní (zvláště evropské) úrovni ve snaze předcházet jim, či omezit jejich rozsah. Jde o prirodzenou reakci, protože jsou to právě daně, resp. i jiné veřejné příjmy (např. poplatky, clo či jiné peněžní dávky), jejichž prostřednictvím se realizují úlohy a funkce veřejnoprávních subjektů, které nelze zajistit jinak.⁵ Je proto možné očekávat, že tyto tendence budou pokračovat i směrem do budoucna a budou dále sílit.

I když efektivní výběr daní není tou nejaktuálnější otázkou posledních dní, v jejichž rámci se řeší pandemie nebezpečné nakažlivé lidské choroby Covid-19 a ekonomické důsledky z ní plynoucí, tak lze očekávat, že v post Covid-19 světě se navrátí pozornost směrem k této otázce, přičemž jsme toho názoru, že i právě ekonomický aspekt pandemie a kompenzace směrem k podnikatelským subjektům budou nutit státy k efektivnějšímu výběru daní z důvodu sanace jejich následků. Není vyloučeno, že se státy budou uchýlovat k zavádění nových daní, zejména v kontextu digitální ekonomiky a jevů, které přináší (např. daně z digitálních služeb).

Rozsah problematiky, který jsme výše nastínili, je poměrně široký a mnohé otázky jsou předmětem diskusí ve vědecké a odborné obci. Jedním dechem však třeba dodat, že vyhýbání se daňovým povinnostem je také jevem, který je velmi citlivě vnímán i ze strany laické veřejnosti a případné plnění či neplnění daňových povinností ovlivňuje i daňovou morálku společnosti a daňovou kulturu té které země. Z uvedeného důvodu jsme si v tomto příspěvku stanovili za cíl objasnit rozpočtový (ekonomický) význam daní s poukazem na stav v podmínkách České republiky a analyzovat rozpočtové (ekonomické) následky úniků na daních majících povahu materiálního pramene práva při přijímání nástrojů v boji proti tomuto jevu.

⁵ To znamená, že není jejich možné zabezpečit prostřednictvím procesů v rámci tržní ekonomiky.

Pro účely naplnění tohoto cíle jsme využili několik metody psaní vědeckých prací, ale zejména analýzu, syntézu a metodu matematicko-statistickou, které byly aplikované ve vzájemné kombinaci. Při zpracovávání dané problematiky jsme postupovali od objasnění určitých všeobecně-teoretických otázek až zvláště k problematice daňových úniků a jejich rozpočtových (ekonomických) následků jako materiálního pramene práva.

2 Rozpočtový (ekonomický) význam daní ve vztahu ke příjmové stránce veřejných rozpočtů

Státní rozpočet je nejdůležitější součástí rozpočtu veřejné správy, která slouží k zajišťování základních funkcí a úkolů státu v příslušném rozpočtovém roku. Kořeny tohoto pojmu sahají už do XVII. a XVIII. stol., přičemž v tehdejší době nedocházelo k tak důslednému oddělování majetku státu od majetku panovníka. Jeho pojetí se tak v průběhu historického vývoje měnilo.⁶

Po obsahové stránce jej tvoří rozpočtové příjmy, rozpočtové výdaje, finanční operace se státními finančními aktivy a jiné operace, které ovlivňují stav státních finančních aktiv a státních finančních pasiv. Na tomto místě je potřebné zdůraznit, že státní rozpočet není již koncipován jako úplný, což v praxi znamená, že už neobsahuje veškeré příjmy a výdaje státu, ale jen ty nejdůležitější, přičemž paralelně vedle něj existují i další centra financování státních (v širším slova smyslu veřejných) potřeb.

Rozpočet státu je tvořen zejména příjmy státního rozpočtu v členění podle jednotlivých rozpočtových kapitol, výdaji státního rozpočtu v členění podle jednotlivých rozpočtových kapitol a přebytkem nebo schodkem státního rozpočtu za předpokladu, pokud nejde o vyrovnaný státní rozpočet, jehož příjmy a výdaje jsou ve stejné výši. Jedním z příjmů, už jak jsme i v textu výše uvedli, jsou daně, resp. daňové příjmy, pokud nemluvíme o daních, které jsou příjmem rozpočtů jednotek územní samosprávy.

Daně (ale i jiné veřejné příjmy) plní několik funkcí. Nehledě na to, že v teorii se vyskytují jejich různé výpočty, tak existuje vzácná shoda v tom, že fiskální funkce je tou nejdůležitější a historicky nejstarší funkcí daní či obecně veřejných příjmů. Prostřednictvím fiskální funkce dochází k zhmotnění příjmové

⁶ Blíže viz BABČÁK, V. *Finančné právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2017, s. 27–28.

stránky jednotlivých článků rozpočtové soustavy.⁷ Priorizace daňových příjmů je důsledkem tržní ekonomiky⁸ a v dřívějším období (tedy v období centrálně plánované ekonomiky) měli rozhodující postavení různé druhy odvodů.⁹

Obdobná situace, pokud jde o význam, resp. místo daní mezi příjmy státního rozpočtu, je v České republice. Lze v tomto kontextu poukázat na § 1 odst. 1 zákona č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021 ve znění zákona č. 92/2021 Sb., podle kterého: „*Celkové příjmy státního rozpočtu České republiky na rok 2021 se stanoví částkou 1 385 613 029 790 Kč.*“¹⁰ Daňové příjmy plánoval rozpočet (po výše uvedené novelizaci) částkou 635 926 141 045 Kč, což zdůrazňuje nezanedbatelný význam tohoto druhu veřejných příjmů. Rozpočtový (ekonomický) význam daní, resp. daňových příjmů je uveden i v **Tabulce č. 1** s procentuálním vyjádřením jejich poměru k nedaňovým příjmům v příslušném rozpočtovém roce.

Tabulka č. 1: Rozpočtové příjmy (období 2011–2021)

Rozpočtový rok	Celkové rozpočtové příjmy	Daňové příjmy	Percentuální podíl daňových příjmů
2011	1 055 700 908 000 Kč	543 163 917 000 Kč	51,45 %
2012	1 084 700 778 000 Kč	561 523 394 000 Kč	51,77 %
2013	1 076 367 603 000 Kč	554 227 414 000 Kč	51,49 %
2014	1 098 237 008 965 Kč	562 536 991 000 Kč	51,22 %
2015	1 118 455 070 558 Kč	575 084 758 000 Kč	51,42 %
2016	1 180 856 787 167 Kč	619 726 500 910 Kč	52,48 %
2017	1 249 272 037 180 Kč	664 957 456 706 Kč	53,23 %
2018	1 314 497 641 409 Kč	722 293 925 283 Kč	54,95 %
2019	1 465 359 071 851 Kč	768 940 220 889 Kč	52,47 %
2020	1 364 818 723 753 Kč	664 011 866 609 Kč	48,65 %
2021	1 385 613 029 790 Kč	635 926 141 045 Kč	45,89 %

Zdroj: vlastní tvorba, údaje právní předpisy

⁷ BABČÁK, V. a kol. *Finanční právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2017, s. 166.

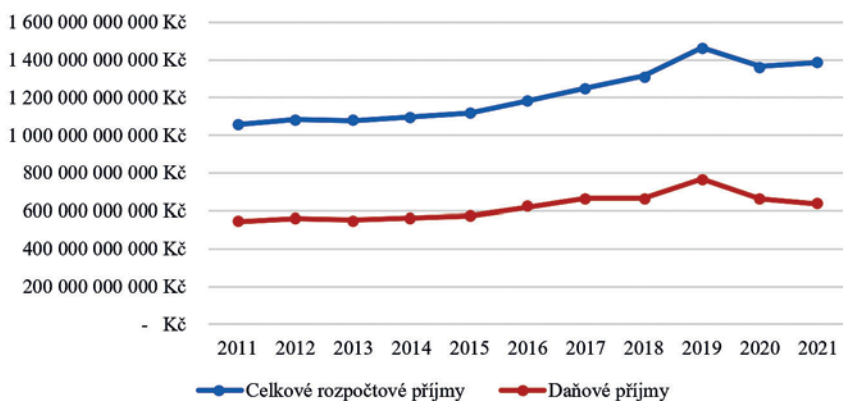
⁸ BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky, ich vznik a eliminácia*. Košice: ŠafárikPress, 2020, s. 171.

⁹ Blíže viz CHORVÁTH, J. *Základy rozpočtového práva*. Bratislava: VEDA, 1984, s. 212.

¹⁰ Zákon č. 600/2020 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2021, § 1 odst. 1.

Tabulka č. 1 zachycuje kromě aktuálního finančního roku i stav rozpočtových příjmů 10 let zpětně, tj. od roku 2011 do roku 2020. V aktuálním rozpočtovém roce 2021 je procentuální vyjádření daňových příjmů k celkovým rozpočtovým příjmem nejnižší za sledované období, a to konkrétně na úrovni 45,89 % (po novelizaci zákonné úpravy), což už reflektuje i vliv pandemie Covid-19 na pokles příjmů jednotlivců a útlum podnikatelské činnosti v některých sektorech. Na základě výše uvedených statistických údajů je však možné konstatovat, že přibližně polovinu celkových rozpočtových příjmů tvoří příjmy z jednotlivých daní, a to i ve světě ovlivněném globální pandemií. Tendence vývoje celkových rozpočtových příjmů a zvláště daňových příjmů znázorňuje **Obrázek č. 1**.

Obrázek č. 1: Tendence vývoje celkových rozpočtových příjmů a daňových příjmů (období 2011–2021)



Zdroj: vlastní tvorba, údaje právní předpisy

Z uvedeného je zřejmé, že daně mají v podmínkách České republiky či jiných států své nezastupitelné místo a tvoří nejvýznamnější příjmy, jimiž dochází k financování úkolů a funkcí zemí v daném rozpočtovém roce. Jednoduše řečeno dochází nimi k zhmotnění příjmové stránky veřejných rozpočtů. V dalším textu poukážeme na to, jak ovlivňují praktiky vyhýbání se daňovým povinnostem státní rozpočty obecně, čímž zdůrazníme ekonomický rozměr dané problematiky.

3 Rozpočtové (ekonomické) následky úniků na daních jako materiální pramen práva při přijímání nástrojů v boji proti tomuto jevu

Z výše uvedeného textu vyplývá, že daně představují nejvýznamnější rozpočtový příjem jednotlivých států. Praktiky, které mají za následek úniky na daních jsou patologickým problémem (pokud mluvíme o nelegálních jednáních) a jejich rozpočtové (ekonomické) následky tak představují jakýsi materiální pramen práva vedoucí národní parlamenty, ale i mezinárodní instituce k přijímání nástrojů boje proti tomuto společensky nepřijatelnému jevu. K uvedenému konstatování nás vede to, že právě materiální prameny práva lze označit jako „... *materiální podmínky reprodukce společnosti, které ovlivňují tvorbu práva a z nichž tvorba práva vychází*.“¹¹ V dalším textu plynule navážeme na to, co jsme již uvedli a přistoupíme k analýze rozpočtových (ekonomických) následků daňových úniků ve vztahu ke státnímu rozpočtu.¹²

„*Exaktně kvantifikovat reálné daňové úniky a daňovou trestnou činnost není možné*.“¹³ Z toho vyplývá, že každá kvantifikace daňových úniků představuje pouze odhad.¹⁴ Ekonomové pracují se dvěma základními přístupy při kvantifikaci daňových úniků, a to přímým a nepřímým přístupem. Přímý způsob určování rozsahu daňových úniků je úzce spjat s procesněprávním institutem daňové kontroly,¹⁵ kterou je možné zjistit (mimo jiné) i výši daňových úniků v konkrétním případě. Naproti tomu nepřímý přístup kvantifikace daňových úniků využívá široké spektrum ukazatelů daňových úniků, jako např. vývoj obrátů obchodních společností, spotřeba energií a jiných materiálů, porovnávání nabytých údajů z neoficiálních zdrojů s oficiálními statistikami a pod.¹⁶

¹¹ BRÖSTL, A. a kol. *Teória práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2013, s. 45.

¹² Pro úplnost je třeba dodat, že úniky na DPH nejsou dotčeny pouze státní rozpočty, ale i rozpočet Evropské unie, v jehož prospěch se odvádí část tohoto významného rozpočtového příjmu.

¹³ STIERANKA, J., M. SABAYOVÁ a J. ŠIMONOVÁ. *Daňové úniky a daňová kriminalita v SR*. Bratislava: EPOS, 2016, s. 93.

¹⁴ Důvodem takového konstatování je to, že velký počet daňových úniků je jen v malém rozsahu a přispívá k tomu i jejich důvěrnost.

¹⁵ BURÁK, E. *Daňová kontrola očami praxe*. Ružomberok: TESFO Ružomberok, 2016, s. 75 a nasl.

¹⁶ STIERANKA, J., M. SABAYOVÁ a J. ŠIMONOVÁ. *Daňové úniky a daňová kriminalita v SR*. Bratislava: EPOS, 2016, s. 93.

Největším problémem jsou nadále úniky na DPH,¹⁷ jako obecné nepřímé daně spotřebního charakteru, a úniky na dani z příjmů, pokud mluvíme o praktikách, kterými dochází k narušování základů daně a přesunu zisků, což je úzce propojena problematika s existencí zemí, které označujeme jako daňové ráje.¹⁸ Rozpočtové (ekonomické) následky předmětných jednání se však vyskytují i při jiných daních, no ty jsou v zanedbatelném rozsahu v porovnání s těmi, které se objevují při DPH a dani z příjmů. Obecně však platí, že: „*Vyspělé státy Evropské unie odhadují roční daňové úniky v rozmezí 10–30 % celkové naakumulovaných daní.*“¹⁹ Samotné instituce Evropské unie odhadují, že daňové úniky dosahují v rámci ní výšku 1 bilionu €.²⁰

Velkou měrou se na tomto vysokém čísle podílejí právě úniky na DPH, které podle dokumentu Evropské komise nazvaném „*Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*“ z roku 2021 dosáhly v roce 2018 částku až 140,042 miliard €. ²¹ Za rok 2019 by měla mezera na DPH pravděpodobně poklesnout, avšak v roce 2020 by měla naopak opětovně stoupat až na cca 164 miliard €, což má být způsobeno pandemií nebezpečné nakažlivé lidské choroby Covid-19.²² V současnosti je však velmi náročné identifikovat, co přesně bylo příčinou (v kontextu globální pandemie) jejího opětovného nárůstu, neboť nárůst mezery na DPH o 24 miliard € meziročně nelze posuzovat jako zanedbatelnou změnu, což si zasluhuje hlubší výzkum. Evropská komise uvádí jako nejčastější příčiny vzniku a existence úniků na DPH jednak nelegální daňové úniky (samostatně se zmiňuje o daňových podvodech),

¹⁷ Na intenzitu a aktuálnost uvedeného problému poukazuje i M. Štrkolec (blíže viz ŠTRKOLEC, M. *Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 29).

¹⁸ Někteří autoři používají v této souvislosti spíše označení ráje bez daní, či daňové oázy (srov.: ČAKOČI, K. a J. ŠÁBO. Sloboda pohybu kapitálu a boj proti přesunu zdanitelného příjmu do rajov bez daní. In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ a A. ROMÁNOVÁ (eds.). *II. SLOVENSKO – ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Daňové ráje a zmenšovanie daňového systému*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 194; a BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: EPOS, 2019, s. 814).

¹⁹ STIERANKA, J., M. ŠABAYOVÁ a J. ŠIMONOVÁ. *Daňové úniky a daňová kriminalita v SR*. Bratislava: EPOS, 2016, s. 93.

²⁰ Všeobecná daňová politika. *Evropská komise* [online]. [cit. 10. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/92/general-tax-policy>

²¹ Jde o dokument, který Evropská komise zveřejňuje každoročně a zachycuje stav 2 roky zpětně za současné prognózy za rok zpětně.

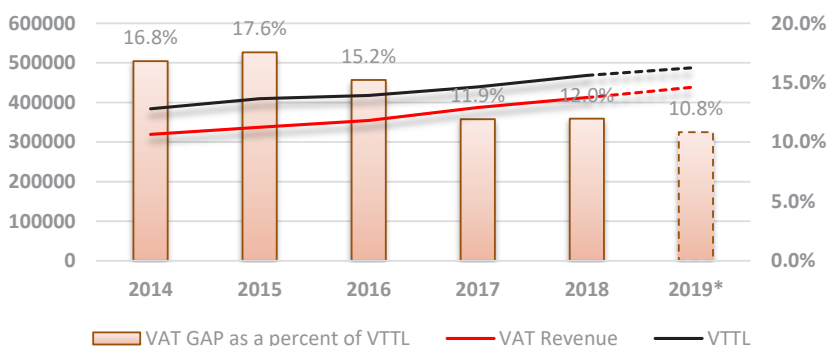
²² Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. *Evropská komise* [online]. [cit. 1. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_1579/IP_20_1579_EN.pdf

insolvence a bankroty společností, špatná správa daní (tzv. maladministration), ale i legální daňové úniky (tj. daňová optimalizace).

Obecně lze uvést, že medián mezery na DPH byl na úrovni 9,2 %. Až v 21 členských státech Evropské unie jsme identifikovali klesající tendence mezery na DPH, ale nejviditelnější v Maďarsku až o 5,1 %, dále v Lotyšsku o 4,4 % a v Polsku nastal pokles o 4,3 %. Existují i státy, v nichž došlo k nárůstu mezery na DPH. Největší nárůst mezery na DPH nastal v Lucembursku (+2,5 %), Litvě (+0,8 %) a Rakousku (+0,5 %).²³

Zejména se na tomto místě zaměříme na stav v podmínkách České republiky. V roce 2018 byla v tomto členském státě Evropské unie mezera na DPH přibližně na stejné úrovni jako v roce 2017 (cca 12 % oproti 11,9 %). Předpovídá se však, že v roce 2019 by měla mezera na DPH znovu klesat a měla by dosáhnout výšku 10,8 % z očekávaných příjmů na DPH. V absolutních číslech odráží toto číslo částku 56,079 miliard českých korun. Nadále je však otázkou, jak se bude vyvíjet mezera na DPH v roce 2020, protože už jak jsme i výše uvedli, ta by měla v důsledku pandemie obecně opětovně růst. Křivku vývoje mezery na DPH v České republice znázorňuje **Obrázek č. 2**.

Obrázek č. 2: Vývoj mezery na DPH v České republice (2014–2019)



Zdroj: Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. 2020 Final Report. *The Publications Office of the European Union* [online]. S. 24 [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/48f32ee9-f3dd-11ea-991b-01aa75ed71a1/language-en>

²³ Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. *Evropská komise* [online]. [cit. 1. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_1579/IP_20_1579_EN.pdf

Kromě úniků na DPH je nutné poukázat na ty praktiky, které vznikají v oblasti přímých daní, a to konkrétně při dani z příjmů. Již v úvodu této podkapitoly jsme uvedli, že daňové úniky nelze exaktně kvantifikovat, což platí o to více při dani z příjmů. Úniky na dani z příjmů jsou spjaté s existencí daňových rájů.²⁴ Možno akceptovat argument, že: „*Daňové ráje nejčastěji využívají ti, kteří vlastní bohatství.*“²⁵ Podle studie „*Global Wealth Report*“ z roku 2017 vypracovanou Credit Suisse Research Institute se celkové bohatství vyšplhalo v roce 2017 až na hodnotu 280 trilionů USD.²⁶ I uvedené údaje však nejsou přesné a jde jen o odhady, což souvisí s existencí několika metod odhadu světového bohatství v daňových rájích.²⁷ V následujících letech se nadále předpokládá, že světové bohatství bude narůstat a s nárůstem objemu světového bohatství v rájích bez daní dochází přímo úměrně i k nárůstu úniků na přímých daních, včetně daně z příjmů. Uvedenou skutečnost lze demonstrovat i na velkých daňových kauzách jako např. Starbucks, Amazon, McDonalds a pod., které velmi pružně využívaly a využívají rozdíly mezi daňovými systémy států, na jejichž území vykonávají svou činnost.²⁸

To vše vede k přijímání různých nástrojů ve snaze předcházet či omezit úniky na daních obecně v rámci formálních pramenů práva. Existuje celá řada prostředků, jejichž pokud ne jako hlavním cílem, tak sekundárním cílem bylo

²⁴ Blíže viz ČERVENÁ, K. a A. ROMÁNOVÁ. Existencia daňových rajov (vybrané aspekty). In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ a A. ROMÁNOVÁ (eds.). *II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Daňové ráje a zneužívání daňového systému*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 129–146.

²⁵ OLEXOVÁ, C. Odhad objemu svetového bohatstva v daňových rajoch. In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ a A. ROMÁNOVÁ (eds.). *II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Daňové ráje a zneužívání daňového systému*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 194.

²⁶ Global Wealth Report 2017. *Credit Suisse Research Institute* [online]. [cit. 10. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.credit-suisse.com/corporate/en/articles/news-and-expertise/global-wealth-report-2017-201711.html>

²⁷ Mezi ty patří odhad vycházející z nezaznamenaných kapitálových toků, model akumulovaného bohatství v daňových rájích, model offshore investičního portfolia a analýza aktiv privátního bankovníctví (blíže k jednotlivým metodám viz OLEXOVÁ, C. Odhad objemu svetového bohatstva v daňových rajoch. In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ a A. ROMÁNOVÁ (eds.). *II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Daňové ráje a zneužívání daňového systému*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 196–198).

²⁸ Blíže viz BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky a daňové podvody a právní možnosti ich předcházení (instituty daňového, obchodního a trestního práva)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 472.

právě zmíněno potlačování tohoto neakceptovatelného fenoménu. Jednu skupinu tvoří unilaterálně nástroje přijaté nezávisle jednotlivými státy majícími různou povahu (např. daňovoprávní, trestnoprávní, obchodnoprávní a pod.). Tyto nástroje lze z hlediska teoretického členit dále na ty, které mají obecnou povahu a ty, které lze naopak označit za speciální nástroje boje proti únikům na daních. Za obecné nástroje boje proti daňovým únikům lze řadit například procesní postupy správců daně jako vyhledávací činnost, místní šetření, postup k odstranění pochybností a daňová kontrola.²⁹ V tomto případě nejde samozřejmě o úplný výpočet a možná sem řadit i další instituty nacházející se mimo kontrolních a ověřovacích procesních postupů správce daně (i v rámci pramenů jiných právních odvětví tak jak už jsme i výše nastínil). Neméně významné jsou i speciální nástroje boje proti daňovým únikům, které adresují praktiky vztahující se už ke konkrétní dani. Jako příklad takových opatření lze uvést centrální evidenci účtů, elektronická evidence tržeb, registrační pokladny apod.³⁰ Právě centrální evidence tržeb se jeví jako perspektivní nástroj, kterým lze efektivně bojovat proti vyhýbání se placení dani z příjmů a který již byl podroben testu ústavnosti.

Na straně druhé množství opatření bylo přijato z důvodu plnění různých mezinárodních závazků. Příkladem takovýchto nástrojů jsou ty, které byly přijaty v návaznosti na iniciativy Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen „*OECD*“) (zejména Akční plán BEPS³¹), či Evropské unie (např. Balík boje proti daňovým únikům ATAP³²). Akční plán BEPS představuje první projev vůle států o společný a koordinovaný postup

²⁹ Uvedené instituty jsou upraveny v rámci ustanovení jednoho formálního pramene práva, kterým je zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ K označení těchto nástrojů za „speciální“ svědčí i to, že každý z předmětných institutů má zvláštní právní úpravu (tedy nachází své vyjádření ve zvláštních pramenech práva ve formálním smyslu). V případě centrální evidence účtů se jedná o zákon č. 300/2016 Sb. o centrální evidenci účtů, ve znění pozdějších předpisů, dále v případě elektronické evidence tržeb to je zákon č. 112/2016 Sb. o evidenci tržeb, ve znění pozdějších předpisů a takto bychom mohli pokračovat při dalších speciálních nástrojích v boji proti daňovým únikům. Kromě toho je nutno jedním dechem dodat, že konkretizace předmětných předpisů zákonně povahy nachází své vyjádření ve více podzákonných aktech (zejména ve formě vyhlášek).

³¹ Zkratka pochází z angl. slov *Base Erosion and Profit Shifting*, což v překladu znamená narušování základů daně a přesuny zisků.

³² Obdobně jako BEPS, tak i uvedená zkratka má svůj původ v anglických slovech *Anti Tax Avoidance Package*, což znamená balík boje proti daňovým únikům.

při potlačování praktik, kterými dochází k únikům na daních.³³ Cílem akčního plánu BEPS nemělo být omezení daňové suverenity zainteresovaných států a vytvářet překážky daňové konkurence, ale zajistit zdanění příjmů a zisků z nich plynoucích z ekonomických aktivit v určitém státě jeho rezidenty.³⁴ OECD zároveň uvádí, že zisk by se měl zdaňovat tam, kde se uskutečňuje hospodářská činnost a kde dochází ke generování zisku.³⁵ Po obsahové stránce zahrnuje BEPS 15 aktivit, které měly být státy implementovány v časovém horizontu od září 2014 až do prosince 2015.

Aniž jsme se na tomto místě blíže věnovali těmto aktivitám, je nutné poukázat na to, že právě tento katalog doporučení (jelikož akty OECD nemají závaznou povahu) byl impulsem pro další iniciativy v dané oblasti, u kterých už se státy nemohly rozhodnout, zda jejich implementují, ale jako (resp. jaké metody a formy použijí). Mezi ty patří přijata směrnice ATAD I³⁶ a směrnice ATAD II³⁷ v rámci výše zmíněného balíčku ATAP. Na základě uvedených směrnic byly členské státy povinny zavést do jejich právních řádů několik opatření, a to konkrétně pravidlo o omezení zahrnutí úroků, daň z odchodu, obecné pravidlo proti zneužívání, pravidlo týkající se kontrolovaných zahraničních společností a konečně pravidlo proti hybridním nesouladům. Většina těchto nástrojů již byla do daňových systémů jednotlivých zemí implementována, avšak dosud uplynula velmi krátká doba na to, aby bylo možné hodnotit efektivitu nebo případnou neefektivitu těchto opatření. Několik z nich byly dokonce součástí BEPS, i když v mírně odlišné podobě.

Obecně však lze konstatovat, že tyto iniciativy tedy byly orientovány spíše na oblast korporátního zdanění, ale připravuje se i velká reforma systému

³³ Akční plán BEPS byl oficiálně představen již 19.–20. července roku 2013 v Moskvě.

³⁴ DURAJKA, B. BEPS/ATAP. Daňové plánovanie – GAME OVER. *Slovenská asociácia finančníkov* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: http://asocfin.sk/wp-content/uploads/2016/09/Durajka_BEPS_oct2016SDB_dan%CC%8Cove%CC%81-pla%CC%81novanie_ver_BA_SAF.pdf

³⁵ OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Explanatory Statement. *OECD/G20* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/ctp/beps-explanatory-statement-2015.pdf>

³⁶ Směrnice Rady (EU) 2016/1164 ze dne 12. července 2016, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbaní se daňovým povinnostem, které mají přímý vliv na fungování vnitřního trhu.

³⁷ Směrnice Rady (EU) 2017/952 ze dne 29. května 2017, kterou se mění směrnice (EU) 2016/1164, pokud jde o hybridní nesoulady s třetími zeměmi.

DPH.³⁸ Právě předmětná reforma má podle našeho názoru nejen ambici, ale i potenciál zredukovat rozsah, resp. četnost řízení zneužívajících systém DPH. Z našeho úhlu pohledu může uvedený účinek přinést zejména zrušení výjimky osvobození od DPH při intrakomunitárních obchodech, které častokrát vedly k intakomunitárním karuselovým podvodům. Pro úplnost musíme dodat, že na mezinárodní (či evropské) úrovni bylo přijato několik aktů, které cílily na daňové úniky, ale ty neměly takový komplexní charakter ve srovnání s OECD BEPS a balíkem ATAP.

Zákonodárcem na národní, ale i té unijní úrovni však uniká zpod pozornosti právě rozpočtový (ekonomický) význam daně z příjmů fyzických osob a rozpočtové (ekonomické) následky na této dani. Iniciativy v dané oblasti jsou jen minimálně a daná problematika jde spíše do pozadí ke korporátnímu zdanění. Nadále však existuje problém nelegálního zaměstnávání, využívání modelu Švarcsystém, vyplácení části příjmů v hotovosti mimo dohodnutou mzdu v pracovní smlouvě a mohli bychom samozřejmě dále pokračovat. Jelikož primární pozornost tohoto příspěvku byla věnována ekonomickým aspektům, tak bez toho, abychom se na tomto místě blíže věnovali analýze aktuální právní úpravy v dané oblasti, můžeme konstatovat, že právní úprava je nadále dlužná dané oblasti i vzhledem na rozpočtový (ekonomický) význam této daně.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti je evidentní, že jednání, které lze označit za vyhybání se placení daní, mají enormní dopady na rozpočty jednotlivých států. Bude velmi zajímavým, jak se budou úniky na daních vyvíjet v důsledku pandemie nebezpečné nakažlivé lidské choroby Covid-19, a jak budou státy tomuto nadále aktuálnímu problému čelit, i když úniky na DPH pravděpodobně budou i s ohledem na prognózy Evropské komise nadále růst. Důležité bude proto včasné identifikovat jejich příčinu a přimnout nástroje ve snaze o jejich eliminaci.

4 Namísto závěru

Daně vedly, vedou a nadále povedou jednotlivců ke spekulativním praktikám směřujícím k minimalizaci jejich daňové povinnosti. Může jít o praktiky

³⁸ Oblast DPH je v rámci zemí Evropské unie zcela harmonizovanou, a proto není možné dělat nějaké zásadnější změny bez širokého konsensu dosaženého na půdě normotvorných orgánů tohoto mezinárodního integračního seskupení regionálního charakteru.

tak shodné s právem, jakož i v rozporu s ním, přičemž v obou případech dochází k nezvětšení majetku na straně státu, tj. dochází k úniku na příslušné dani. V případě nelegálních daňových úniků však jde o nežádoucí jev, který je potřebné eliminovat v zájmu bezproblémového chodu státu.

To, že daně mají nezanedbatelný význam v poměru ke ostatním, nedaňovým příjmům, pokud jde o příjmy státních rozpočtů, jsme poukázali na příkladu České republiky. V průběhu historického vývoje nebyl nalezen žádný výnosnější zdroj financování státních (v širším smyslu veřejných) potřeb jako jsou daně, resp. jejich předchůdci, jakými byly domény, kontribuce, akcízy či regály, i když v období centrálně plánované ekonomiky se staly rozhodujícím příjmem pro stát různé druhy odvodů.

Není proto udivující skutečnost, že právě úniky na tomto nejdůležitějším rozpočtovém příjmu ohrožují, resp. negativním způsobem ovlivňují plnění funkcí a úkolů státu. Zprostředkovaně to platí i ve vztahu ke rozpočtu jednotek územní samosprávy. Mezera na DPH, či narůstající objem světového bohatství v daňových rájích jsou ukazateli, že aktuální boj proti tomuto fenoménu majícímu výrazně ekonomický přesah není účinný.

Rozpočtové (ekonomické) následky je proto možné označit v souladu s obecně-teoretickými poznatky za materiální prameny práva, které ovlivňují státem stanovené nebo uznané formy, ve kterých jsou obsaženy (mimo jiné) i pravidla adresující takové (nelegální) praktiky. I přesto, že aktuální stav nelze označit za uspokojivý, tak iniciativy v dané oblasti jsou momentálně paralyzované, a proto bude velmi zajímavým nadále sledovat vývoj v dané oblasti v post Covid-19 světě.

Literature

BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, s. r. o., 2015.

BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: EPOS, 2019.

BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky a daňové podvody a právne možnosti ich predchádzania (inštitútmi daňového, obchodného a trestného práva)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018.

BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky, ich vznik a eliminácia*. Košice: ŠafárikPress, 2020.

- BABČÁK, V. *Finančné právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2017.
- BRÖSTL, A. a kol. *Teória práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2013.
- BURÁK, E. *Daňová kontrola očami praxe*. Ružomberok: TESFO Ružomberok, 2016.
- CHORVÁTH, J. *Základy rozpočtového práva*. Bratislava: VEDA, 1984.
- GOMUŁOWICZ, A. a J. MAŁECKI. *Podatki i prawo podatkowe*. 4. vyd. Warszawa: LexisNexis, 2008.
- POPOVIČ, A. a kol. *Iniciatívy EÚ pri predchádzaní daňovým únikom a daňovým podvodom a ich implementácia do vnútroštátneho právneho poriadku*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018.
- STIERANKA, J., M. SABAYOVÁ a J. ŠIMONOVÁ. *Daňové úniky a daňová kriminalita v SR*. Bratislava: EPOS, 2016.
- ŠTRKOLEC, M. *Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017.

Články a sborníky

- CAKOCI, K. a J. SÁBO. Sloboda pohybu kapitálu a boj proti presunu zdaniteľného príjmu do rajov bez daní. In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ a A. ROMÁNOVÁ (eds.). *II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Daňové raje a zneužívanie daňového systému*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018.
- ČERVENÁ, K. a A. ROMÁNOVÁ. Existencia daňových rajov (vybrané aspekty). In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ a A. ROMÁNOVÁ (eds.). *II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Daňové raje a zneužívanie daňového systému*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 129–146.
- ČOLLÁK, J. Zneužitie práva konaním obchodnej spoločnosti: na pomedzí medzi právom a protiprávnym konaním daňového subjektu. In: POPOVIČ, A., A. ROMÁNOVÁ a I. STRAKOVÁ (eds.). *Zneužitie a iné formy obchádzania práva: recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, s. 39–58.

OLEXOVÁ, C. Odhad objemu svetového bohatstva v daňových rajoch. In: BABČÁK, V., A. POPOVIČ a A. ROMÁNOVÁ (eds.). *II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Daňové raje a zneužívanie daňového systému*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018.

Internetového zdroje

DURAJKA, B. BEPS/ATAP. Daňové plánovanie – GAME OVER. *Slovenská asociácia finančníkov* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: http://asocfin.sk/wp-content/uploads/2016/09/Durajka_BEPS_oct2016SDB_dan%CC%8Cove%CC%81-pla%CC%81novanie_ver_BA_SAF.pdf

Global Wealth Report 2017. *Credit Suisse Research Institute* [online]. [cit. 10. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.credit-suisse.com/corporate/en/articles/news-and-expertise/global-wealth-report-2017-201711.html>

OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Explanatory Statement. *OECD/G20* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.oecg.org/ctp/beps-explanatory-statement-2015.pdf>

Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. *Evropská komise* [online]. [cit. 1. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_1579/IP_20_1579_EN.pdf

Všeobecná daňová politika. *Evropská komise* [online]. [cit. 10. 2. 2021]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/92/general-tax-policy>

Contact – e-mail

ladislav.brabcak@student.upjs.sk; 491258@mail.muni.cz

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-6>

PRÁVNÍ ÚPRAVA ÚROKŮ VZNIKAJÍCÍ PŘI SPRÁVĚ DANÍ Z HLEDISKA JEJICH ÚČELU A VÝŠE

Michael Feldek

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Správa daní ve své podstatě představuje zacházení s peněžními prostředky. Peníze však časem ztrácejí svou hodnotu, což nabývá na významu zejména v situacích, kdy dojde u povinného subjektu k prodlení s platbou. Právní úprava správy daní proto obsahuje systém úroků, které za určitých podmínek k takové platbě přirůstají jako příslušenství. Cílem příspěvku proto bude objasnit účel, který jednotlivé úroky vznikající podle daňového zákona plní, a význam posledního vývoje právní úpravy, která podstatně změnila podmínky jejich vzniku a jejich výši.

Keywords in original language

Správa daní; příslušenství; náhrada škody; cena peněz.

Abstract

Tax administration is essentially the handling of funds. However, money loses its value over time, which becomes particularly important in situations where the obliged entity defaults on payment. The tax administration legislation therefore contains a system of interest which, under certain conditions, is added to such a payment as an accessory. The aim of the paper will therefore be to explain the purpose of the individual interest payments under the Tax Procedural Code and the significance of the recent developments in the legislation, which have significantly changed the conditions for their generation and their amount.

Keywords

Tax Administration; Interest; Damages; Value of Money.

1 Úvod

Správa daní ve své podstatě představuje zacházení s peněžními prostředky. To může mít podobu nejen úhrady daně daňovým subjektem, ale také platby ve prospěch daňového subjektu. Peníze však časem ztrácejí svou hodnotu, což nabývá na významu zejména v situacích, kdy dojde u povinného subjektu k prodlení s platbou. Právní úprava správy daní proto obsahuje systém úroků, které za určitých podmínek k takové platbě přirůstají jako příslušenství. V určité podobě byl nárok na úrok v tomto smyslu zakotven v právní úpravě již od počátku devadesátých let dvacátého století. S účinností od 1. 1. 2021 však došlo k významné revizi stávajícího systému, který byl v platnosti od přijetí zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „daňový řád“).

Daňový řád ve znění do 31. 12. 2020 obsahoval vedle úroku z prodlení úpravu několika úroků, které jsou za splnění zákonem předvídaných podmínek přiznávány správcem daně daňovým subjektům. Mezi tyto úroky patřil úrok z vratitelného přeplatku, úrok z neoprávněného jednání správce daně a úrok z daňového odpočtu. Daňový řád ve znění od 1. 1. 2021 rozděluje úroky vznikající při správě daní do dvou kategorií, přičemž dělícím kritériem je subjekt povinný k jejich úhradě. Zákon tak nyní zná úroky hrazené daňovým subjektem, kterými jsou úrok z prodlení a úrok z posečkané částky, a úroky hrazené správcem daně, kterými jsou úrok z vratitelného přeplatku, úrok z nesprávně stanovené daně a úrok z daňového odpočtu. Výše a podmínky jejich vzniku prošly u všech úroků podstatnou změnou. Pozornost však bude věnována zejména úrokům hrazeným správcem daně, které v daňovém právu představují určitou anomálii, tedy nárok daňových subjektů vůči veřejnému rozpočtu.

Smyslem úroků dle daňového řádu vždy v konečném důsledku bylo věřiteli (správci daně či daňovému subjektu) poskytnout určité zhodnocení peněz v čase, přičemž úrokové sazby byly u úroků hrazených správcem daně a daňovým subjektem zpravidla konstruovány v totožné výši.¹ K obdobnému

¹ Viz např. KOBÍK, J. Malé zamyšlení nad sankčním systémem daňového řádu. *Bulletin Komory daňových poradců České republiky*, 2016, roč. 13, č. 2, s. 62–63; Výjimku z tohoto pojetí však dle mého názoru představuje úrok z daňového odpočtu, který nesankcionuje prodlení, ale kompenzuje újmu, kterou je daňový subjekt povinen strpět v důsledku kontrolní činnosti správce daně. Tomu také odpovídá úroková sazba, která je výrazně nižší, než je tomu u ostatních úroků vznikajících podle daňového řádu.

závěru o povaze úroků dle daňového řádu dospěla rovněž judikatura.² Jsem tudíž přesvědčen, že určení pravidel, na základě kterých úroky podle daňového řádu vznikají, jakož i jejich výše, představují ekonomické rozhodnutí tvůrce právních předpisů, který váží náklady a výdaje takového přístupu. Cílem příspěvku proto je objasnit účel, který jednotlivé úroky vznikající podle daňového zákona plní, a význam posledního vývoje právní úpravy, která podstatně změnila podmínky jejich vzniku a jejich výši. Za účelem naplnění tohoto cíle využívám metod deskripce, analýzy a syntézy.

2 Úroky hrazené správcem daně jako paušalizovaná náhrada škody

Někteří autoři úroky vznikající podle daňového řádu považují za sankce, kterými zákon stíhá pochybení daňového subjektu nebo správce daně.³ I takto lze na tyto úroky nahlížet, neboť z hlediska systematiky zákona je jejich úprava řazena do následků porušení povinností při správě daní. Nejpodstatnějším aspektem všech uvedených úroků podle mého názoru však je jejich vztah k náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, které zakládají důvod pro úročení určité částky podle jednotlivých typů úroků. To se samozřejmě týká zejména úroků hrazených správcem daně, neboť ty se bez výjimky započítávají na nárok na náhradu škody.⁴ Právě paušalizovaná náhrada škody podle mého názoru představuje jejich účel. Jsem přesvědčen, že hlavním cílem jejich existence v současné i minulé podobě je procesní ekonomie, tedy předcházení dlouhým a nákladným sporům o skutkové otázky. Proces uplatnění náhrady škody způsobené (nezákonným) zásahem státní moci je totiž do značné míry komplikovaný.

² Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 29. 10. 2009, čj. 1 Afs 80/2009-45, k povaze úroků vznikajících podle daňového zákona uvedl následující: „*vycházejí z principu jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti právního řádu, lze úrok ze zaviněného vratitelného přeplatku (§ 64 odst. 6 daňového řádu) přirovnat k úroku z prodlení uplatňovaného v oblasti soukromého práva (§ 517 odst. 2 obč. zák.), kdy v případě prodlení dlužníka s peněžitým plněním vzniká věřiteli ze zákona nárok na úrok z prodlení z dlužné částky (jistiny)*“.

³ NOVOTNÁ, M., K. JORDANOVÁ, L. KRUPÍČKOVÁ a J. ŠOTNÍK. *Daňové řízení*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 232.

⁴ Viz § 251d daňového řádu.

2.1 Proces uplatnění nároku na náhradu škody způsobené zásahem veřejné moci

Uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností je tradičně řazeno mezi záruky zákonitosti ve veřejné správě.⁵ Do těchto odpovědnostních vztahů náleží rovněž odpovědnost státu a územních samosprávných celků za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem orgánů veřejné správy. Ta má svůj ústavněprávní základ v čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny, přičemž podmínky a podrobnosti uplatnění odpovídajícího práva má upravit zvláštní zákon. Tímto zákonem je zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OdpŠk“).⁶ Z této právní úpravy lze dovodit, že stát objektivně odpovídá za škodu při současném naplnění tří podmínek: 1) poškozenému vznikla škoda (majetková újma vyjádřitelná v penězích); 2) příslušný orgán státu vydal nezákonné rozhodnutí, nebo se dopustil nesprávného úředního postupu; 3) škoda je v příčinné souvislosti s tímto postupem, tedy nezákonné rozhodnutí (nebo nesprávný postup orgánu státu) je se vznikem škody ve vztahu příčiny a následku.⁷

Teprve poté, co se poškozený domůže konstatování nezákonnosti úředního postupu nebo změny či zrušení nezákonného rozhodnutí, může uplatnit jím vyčíslený nárok na náhradu škody u příslušného ústředního správního úřadu, což je dle § 14 odst. 3 OdpŠk podmínkou pro pozdější případné uplatnění tohoto nároku u soudu. Pokud příslušný ústřední správní úřad, kterým je např. v případě správy daní Ministerstvo financí, uzná oprávněnost uplatněného nároku, pak je dle § 15 odst. 1 OdpŠk povinný nahradit škodu ve lhůtě šesti měsíců od uplatnění nároku. Teprve za předpokladu, že nebyl nárok poškozeného do šesti měsíců od jeho uplatnění plně uspokojen, může

⁵ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd. (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 322.

⁶ Srov. Ibid., s. 372.

⁷ Srov. komentář k § 5 OdpŠk in IŠTVÁNEK, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 153.

se dle § 15 odst. 2 OdpŠk domáhat náhrady škody u soudu.⁸ S ohledem na výše uvedené bývá popsaná právní úprava kritizována pro svou nevstřícnost k poškozeným, kdy cesta k domožení se náhrady škody bývá dlouhá, komplikovaná a často vede přes celou řadu soudních sporů.⁹

2.2 Paušalizace náhrady škody

Na shora popsaný problém komplikovanosti procesu náhrady škody cílil zejména úrok z neoprávněného jednání správce daně, jehož úprava byla obsažena do 31. 12. 2020 v § 254 odst. 1 daňového řádu. K tomu, aby byl úrok z neoprávněného jednání přiznán, zákon vyžadoval kumulativní naplnění dvou alternativně vymezených podmínek, tedy zrušení nebo změnu rozhodnutí z důvodu nezákonnosti či nesprávného úředního postupu, případně prohlášení tohoto rozhodnutí za nicotné, a předchozí provedení úhrady daně na základě tohoto rozhodnutí nebo v jeho souvislosti.¹⁰ Jednalo se tedy o obdobné vymezení podmínek, za jakých je možné přiznat náhradu škody v souvislosti se změnou či zrušením nezákonného rozhodnutí dle § 8 OdpŠk. Podstatný rozdíl však spočíval zejména v absenci nutnosti prokázat vznik škody v určité výši. Tato škoda tak byla v podstatě presumována právě skutečností, že na základě nezákonného nebo nicotného rozhodnutí došlo k úhradě určité částky v penězích, přičemž výše náhrady odpovídala zhodnocení těchto peněžních prostředků v čase zákonem stanovenou úrokovou mírou.

Právě tento účel byl zákonodárcem sledován, přičemž pro posouzení vzniku nároku na úrok z neoprávněného jednání správce daně předpokládal

⁸ Zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, totiž ve svém usnesení ze dne 1. 10. 2008, č. j. Konf 19/2008-5, dospěl k závěru, že příslušný ústřední správní úřad „sice o nároku *de facto* rozhoduje, avšak formálně ani materiálně se nejedná o rozhodnutí správního orgánu vydané v oblasti veřejné správy, kterým by bylo zasahováno do veřejného subjektivního práva žalobce [§ 2, § 4 odst. 1 písm. a), § 65 s.ř.s.]. Naopak jde *de iure* o uznání (akceptaci) či odmítnutí nároku protistrany v občanskoprávním vztahu.“ O samotném nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím tedy rozhodují soudy v civilním soudním řízení, přičemž samotné stanovisko ústředního správního úřadu k uplatněnému nároku nelze samostatně přezkoumat v rámci správního soudnictví.

⁹ PÍTROVÁ, L. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci. *Právní rozhledy*, C. H. Beck, 2017, č. 22, s. 788–793. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembg5pxa4s7gizf-6427g44dq&groupIndex=1&rowIndex=0> [cit. 27. 4. 2021].

¹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 Afs 94/2014-53.

analogické použití úpravy obsažené v OdpŠk.¹¹ Smyslem tohoto úroku pak bylo předejít komplikovaným řízením o náhradu škody tím, že způsobem majetkovou újmu dostatečně pokrývá jeho výše.¹² Přes tento bohužel záměr se výklad zákonných podmínek pro přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně stal předmětem celé řady poměrně komplikovaných sporů, a to např. stran otázek, co zákon rozumí úhradou daně, co představuje rozhodnutí o stanovení daně a daň, kdo je odpovědný za stanovení daně v zákonné výši a zda lze dále úročit příslušenství daně.¹³ V zásadě jsem však přesvědčen, že takové sporné situace představují relativní minimum případů (byť se značným dopadem do veřejných rozpočtů), přičemž úrok z neoprávněného jednání správce daně zamýšlenou roli ve většině případů plnil. Právě uvedené sporné případy však zřejmě stály za úmyslem zákonodárce dosavadní právní úpravu úroků přiznávaných správcem daně podstatným způsobem revidovat.

Zatímco úrok z vratitelného přeplatku a úrok z daňového odpočtu s přícho-dem nové právní úpravy (vyjma jejich výše a některých procesních aspektů) nedoznaly významných změn, to samé nelze říct o úroku z neoprávněného jednání správce daně. Ten byl totiž od 1. 1. 2021 zcela nahrazen institutem úroku z nesprávně stanovené daně, který zaujímá jeho původní místo v § 254 odst. 1 daňového řádu. Za nejpodstatnější změnu pak lze považovat upuštění od provázanosti podmínek pro přiznání úroku na zrušení či změnu rozhodnutí ve smyslu § 8 OdpŠk. První odstavce § 254 daňového řádu tedy namísto obecně vymezených podmínek pro přiznání úroku vymezuje úročenou jistinu. Tou by měla být část uhrazené daně, o kterou byla snížena daň stanovená nad rámec tvrzení daňového subjektu nebo z moci úřední, dále část daňového odpočtu nárokovaného v daňovém tvrzení, o kterou byl zvýšen daňový odpočet stanovený odlišně od tohoto daňového tvrzení. Určitou výjimku představuje částka uhrazená na základě nezákonného nebo

¹¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 280/2009 Sb. daňový řád, č. 280/2009 Dz. Beck-online [online]. C. H. Beck [cit. 27. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=o25f6mrqga4v6mrygbpw6q&groupIndex=0&rowIndex=0>

¹² Ibid.

¹³ O některých sporných otázkách již bylo pojednáno v článku, jehož jsem spoluautorem. Viz ROZEHNAL, T. a M. FELDEK. Vybrané otázky při aplikaci úroku z neoprávněného jednání správce daně. *DAUČ*. [online]. Praha: Wolters Kluwer [cit. 20. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.dauc.cz/dokument/?modul=li&cislo=253737>

nicotného zajišťovacího příkazu, která ze své povahy pro účely přiznání úroku z nesprávně stanovené daně předpokládá jeho předchozí změnu či zrušení, popřípadě prohlášení nicotnosti.

Shora citované vymezení je pak nutné považovat za hodné zvláštní pozornosti, neboť nová právní úprava již nepředpokládá, že by tímto úrokem mohla být úročena jiná částka než daň, u které existuje povinnost daňového tvrzení, nebo jistota uhrazená na základě zajišťovacího příkazu. Druhý odstavec zmíněného ustanovení má nově stanovit dobou úročení, třetí odstavec vymezuje případy, kdy úrok nevzniká, a čtvrtý stanovuje výši přiznávaných úroků, která odpovídá výši úroku z prodlení.

Ačkoli nová právní úprava přistoupila k vymezení podmínek, za nichž úrok vzniká (a naopak nevzniká) značně kasuisticky, hodnotím tuto změnu veskrze pozitivně. Právě důsledné vymezení těchto okolností je podle mého názoru způsobilé předejít řadě sporů o podstatu úročené částky a doby úročení. Přestože navíc nově výslovně nemá být podmínkou pro přiznání úroku z nesprávně stanovené daně předchozí zrušení či změna rozhodnutí o stanovení daně, případně prohlášení jeho nicotnosti, lze podle mého názoru jen obtížně konstruovat případ, kdy by mohl tento úrok být přiznán i za jiných okolností.

2.3 Úroky jako limitace náhrady škody

Nová právní úprava přináší rovněž podstatnou změnu vztahu úroků vznikajících podle daňového řádu a náhrady škody nebo nemajetkové újmy. Zatímco dosavadní právní úprava předpokládá započítání těchto úroků na přiznanou náhradu škody¹⁴, tedy pohledávka poškozeného z titulu náhrady škody a této pohledávce odpovídající dluh státu jsou *ex post* poníženy o již přiznané úroky, nové ustanovení § 251d daňového řádu výslovně omezuje možnost přiznat náhradu škody v rozsahu, ve kterém vznikl úrok.¹⁵ Podle mého názoru se jedná ve své podstatě o zákonnou limitaci povinnosti náhrady škody, kdy část této škody má být *de facto* nahrazena prostřednictvím úroků. Tuto limitaci však zákon nepodmiňuje předchozím přiznáním či vyplacením úroku, ale již tím, že tento úrok dle zákona vzniká.

¹⁴ Srov. § 155 odst. 5, § 254 odst. 6 a § 254a odst. 6 daňového řádu ve znění do 31. 12. 2020.

¹⁵ Podle § 251d daňového řádu nyní platí: „Přiznat náhradu škody nebo přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, které byly způsobeny daňovému subjektu jednáním správce daně, lze pouze v rozsahu, v jakém nevzniká úrok hrazený správcem daně.“

Zvolené řešení nepovažuji za příliš vhodné. Přes podstatné zpřesnění právní úpravy týkající se vzniku nároku na úroky hrazené správcem daně nelze vyloučit, že otázky vzniku a výše konkrétního úroku se stanou předmětem sporu, a to i v řízení před správními soudy. Podmínění určení výše nároku na náhradu škody výsledkem dalšího správního či soudního řízení je tak dle mého názoru způsobilé spíše ztížit a prodloužit cestu k domožení se náhrady utrpěné škody, než aby tím došlo k odstranění podstatných výkladových nejasností. Je sice pravdou, že podobnou (nikoli však zcela totožnou) koncepci lze nalézt v právu soukromém¹⁶, avšak v rámci čistě soukromoprávních odpovědnostních vztahů může poškozený oba nároky vymáhat přímo po škůdci, tedy bez nutnosti absolvovat správní a soudní řízení a postupy související s nápravou či odstraněním vadného rozhodnutí a přiznáním úroku. V konečném důsledku tak lze polemizovat s tím, zda taková právní úprava vyhoví ústavně zakotvenému právu na náhradu škody, jak jej normuje čl. 36 odst. 3 Listiny. Nárok na přiznání úroků totiž vzniká bez ohledu na to, zda daňovému subjektu vznikla nějaká škoda. Započtení těchto nároků poté, co byly oba přiznány, za problematické nepovažuji. Výslovné omezení nároku na náhradu škody vznikem (a nikoli tedy až úhradou) úroku dle daňového řádu je však podle mého názoru do tohoto práva způsobilé negativně zasáhnout. Zatímco ve vymezení podmínek pro vznik úroků a jejich výši má zákonodárce značný prostor pro volné uvážení, při určení rozsahu náhrady škody tomu tak již nepochybně není.

3 Právní úprava výše úrokové sazby

Jak bylo uvedeno již výše, účelem zejména úroků hrazených správcem daně je především jistá forma paušalizace náhrady škody. Úroky vznikající podle daňového řádu však představují nadstavbu zavedeného systému náhrady skutečné škody, která má toliko předcházet sporům o její výši. Nejedná se tedy o systém, který by měl odpovědnost za škodu *nahrazovat*. Zákonodárce přitom v zásadě není omezen v určení výše úrokové sazby.¹⁷ Při stanovení její

¹⁶ Podle § 1971 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, má větitel právo na náhradu škody vzniklé nesplněním peněžitého dluhu jen tehdy, není-li kryta úroky z prodlení.

¹⁷ Z tohoto pravidla existují výjimky, o nichž bude pojednáno dále.

výše vychází z určitého předpokladu či odhadu, jaké výše by potenciálně mohla škoda způsobená (nezákonným) rozhodnutím či postupem správce daně dosáhnout. Pakliže není skutečně vzniklá škoda pokryta přiznanými úroky, není daňový subjekt omezen v možnosti domáhat se její náhrady postupem předvídaným právní úpravou odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Určení zákonné výše úrokové sazby je proto především ekonomické rozhodnutí zákonodárce, a to jak u úroků hrazených daňovým subjektem, tak u úroků hrazených správcem daně. Zákonodárce stanovením určité úrokové sazby v podstatě říká, jaké náklady či kompenzaci považuje za adekvátní výpadku určitých daňových příjmů spočívajících v pozdní úhradě daně, jakož i to, jakou kompenzaci je ochoten poskytnout daňovým subjektům v případě, kdy se dostane do prodlení s platbou při správě daní on. Jak ovšem bude uvedeno dále, ani tento prostor pro uvážení zákonodárce není ve všech případech stejný.

3.1 Vliv práva Evropské unie na výši úrokové sazby

Ve vztahům k úročením částek, které daňové právo označuje jako daň, nelze odhlížet od specifik nároků, které mají svůj původ v právu Evropské unie. To totiž může stanovit výrazná omezení ve vztahu k určení výše úrokové sazby, neboť kompenzace prostřednictvím úroku může sledovat právě cíle sledované unijním právem. Stěžejní význam v rámci těchto nároků má zejména (nadměrný) odpočet daně z přidané hodnoty, jehož úprava vychází z čl. 167 a násl. Směrnice Rady č. 2006/112/ES ze dne 28. 11. 2006, o společném systému daně z přidané hodnoty (dále též „Směrnice“). Jedná se o nárok, který až na velmi specifické výjimky v zásadě nemůže být omezen či odepřen, přičemž jeho prostřednictvím je do jisté míry zajištěno fungování společného systému daně z přidané hodnoty, tedy že tato daň dopadá na konečné spotřebitele a neovlivňuje výnosy ani náklady plátců.¹⁸ Nejvyšší správní soud pak shledal (a následně zaplnil) v českém právním řádu mezeru, která spočívala v tom, že právo výslovně neumožňovalo přiznat úrok ze správcem zadržovaného nadměrného odpočtu v případě, pokud byla správcem daně zadržována jeho výplata v důsledku prověřování

¹⁸ Srov. BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6. upr. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 169–170.

jeho oprávněnosti před vyměřením daně.¹⁹ To stálo za vznikem institutu úroku z daňového odpočtu, který se do jisté míry vyznačuje tím, že je nižší, než ostatní úroky hrazené správcem daně.

Historická výše úroku z daňového odpočtu se stala předmětem sporu, který nedávno řešil Nejvyšší správní soud. Ten v rozsudku ze dne 16. 7. 2020, č. j. 1 Afs 445/2019-47, dospěl k závěru, že výše tohoto úroku není v souladu s právem Evropské unie, konkrétně s čl. 183 Směrnice. Při formulaci tohoto závěru pak vyšel z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 23. 4. 2020 ve spojených věcech C13/18 a C126/18, podle kterého by měla výše úroku ze zadržovaného odpočtu odpovídat výši úroků, které by musela zaplatit neúvěrová instituce v případě, kdy by si na trhu půjčila obdobnou částku.²⁰ Nejvyšší správní soud se proto na základě jím spatřovaných požadavků evropského práva rozhodl zákonnou úrokovou sazbu úroku z daňového odpočtu neaplikovat a namísto toho určil, že zadržovaný odpočet daně měl být úročen jinou, svým účelem podobnou (a mnohonásobně vyšší) úrokovou sazbou úroku z vratitelného přeplatku, a to na základě pravidla vytvořeného vlastní judikaturou.²¹

Na související problém upozorňuje Kyzlink, který si všímá, že čl. 183 ani jiné ustanovení směrnice neobsahuje přímo použitelné pravidlo, které by bylo možné aplikovat namísto *zákonné* úrokové sazby v režimu přímého účinku Směrnice.²² Domnívám se však, že se nelze ztotožnit ani s nekritickým přijetím závěru o nepřiměřenosti této úrokové sazby z hlediska unijního práva. Podle mého názoru je totiž třeba považovat otázku, zda byla v určitém období sazba

¹⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 Aps 3/2013-34, ve znění opravného usnesení ze dne 5. 11. 2014, č. j. 7 Aps 3/2013-47.

²⁰ Celý výrok 1) zmíněného rozsudku Soudního dvora zní: „Unijní právo, a zejména zásady efektivity a daňové neutrality, musí být vykládány v tom smyslu, že brání praxi členského státu spočívající ve výpočtu úroků z nadměrných odpočtů odpočitatelné daně z přidané hodnoty (DPH), zadržovaných tímto členským státem v rozporu s unijním právem dle než po přiměřenou dobu, podle sazeb, které odpovídají základním sazbám národní centrální banky, je-li tato sazba nižší než sazba, kterou by osoba povinná k dani, jež není úvěrovou institucí, musela zaplatit, aby si mohla půjčit částku rovnou uvedené částce, a počítají-li se úroky z dotčených nadměrných odpočtů DPH za dané zdaňovací období, aniž se uplatní úrok, jež cílem by bylo osobě povinné k dani nabrát škodu, která jí vznikla měnovým znehodnocením, které nastalo v důsledku času, který uplynul od tohoto zdaňovací období do skutečného zaplacení těchto úroků.“

²¹ Viz již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 Aps 3/2013-34, ve znění opravného usnesení ze dne 5. 11. 2014, č. j. 7 Aps 3/2013-47.

²² KYZLINK, D. Quo vadis, úroku z daňového odpočtu, aneb $1 = 14\%$. DAUČ [online]. [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.dauc.cz/dokument/?modul=li&cislo=284161>

úroku z daňového odpočtu ekvivalentní úroku, který by neúvěrová instituce zaplatila za poskytnutý úvěr ve stejné výši, za otázku skutkovou. Míra úrokových sazeb komerčních úvěrů v určitém místě a čase přitom není možné považovat za notorietu, tedy skutečnost všeobecně známou. Nejedná se ani o skutečnost zjevně známou soudu z jeho rozhodovací činnosti. To ovšem znamená, že by ve vztahu k této otázce mělo proběhnout řádné dokazování. Nelze se proto zbavit pocitu, že odůvodnění popsaných závěrů Nejvyššího správního soudu je postaveno na pouhých domněnkách a vykazuje z hlediska nalézání skutkového stavu i právního posouzení zásadní nedostatky.

3.2 Právní zakotvení výše úrokové sazby

Výše roční úrokové sazby u úroků vznikajících podle daňového řádu byla až do 31. 12. 2020 bez výjimky stanovena zákonem. Ta měla pohyblivou část v podobě repo sazby České národní banky a pevnou část, stanovenou procentem z úročené částky. Novým problematickým aspektem nové právní úpravy úroků vznikajících podle daňového řádu je podle mého názoru legislativně technický aspekt úpravy výše úrokové sazby. Sazba úroků z prodlení vznikajících podle daňového řádu, od které jsou odvozeny v podstatě všechny zbylé úrokové sazby, totiž podle § 252 odst. 4 daňového řádu odpovídá výši úroku z prodlení podle občanského zákoníku. Ustanovení § 1970 občanského zákoníku ovšem předpokládá, že výše úroku z prodlení stanoví vláda nařízením, tedy podzákonným právním předpisem.²³ Problém pak spočívá v tom, že dle čl. 11 odst. 5 Listiny²⁴ mohou být daně a poplatky stanoveny pouze na základě zákona. A úroky vznikající podle daňových zákonů představují peněžité plnění, při jehož správě se postupuje podle daňového řádu, které § 3 daňového řádu považuje za daň. Je tedy třeba se zamyslet

²³ V současnosti je výše úroků z prodlení upravena nařízením vlády č. 351/2013 Sb., kterým se určuje výše úroků z prodlení a nákladů spojených s uplatněním pohledávky, určuje odměna likvidátora, likvidačního správce a člena orgánu právnické osoby jmenovaného soudem a upravují některé otázky Obchodního věstníku, veřejných rejstříků právnických a fyzických osob a evidence svěřenských fondů a evidence údajů o skutečných majitelích (dále též „nařízení vlády č. 351/2013 Sb.“). Dle § 2 tohoto vládního nařízení odpovídá výše úroku z prodlení ročně výši repo sazby stanovené Českou národní bankou pro první den kalendářního pololetí, v němž došlo k prodlení, zvýšené o 8 procentních bodů.

²⁴ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., Listina základních práv a svobod.

nad tím, zda jejich povaha jako daně dle daňového řádu nepředurčuje nutnost postupovat při jejich právní úpravě alespoň v podobě zákona, tedy v mantinelech pravidla *nullum tributum sine lege*.

Podle mého názoru je podstatné, že úroky, pokud vznikají podle daňového zákona, ustanovení § 3 odst. 5 daňového řádu výslovně označuje za příslušenství daně, které sleduje její osud. Příslušenství daně je sice podle § 3 odst. 4 daňového řádu rovněž zahrnuto pod pojem daň, avšak to nic nemění na skutečnosti, že se stále jedná o jakousi její nadstavbu. Jistina a příslušenství tedy nejsou totéž. Samotná skutečnost, že ustanovení § 3 daňového řádu označuje pro účely jeho správy nějaké peněžité plnění jako daň, ještě neznamená, že se nutně musí jednat o daň ve smyslu čl. 11 odst. 5 Listiny. V tomto ohledu je možné připomenout, že právní praxe již dospěla k závěru, že množina plnění, které považuje za daň ustanovení § 3 daňového řádu, se plně nepřekrývá ani s plněními, která se považují za daň (či plnění obdobné dani) de jiných právních předpisů, tedy například pro účely insolvenčního řízení.²⁵

Samotné příslušenství daně pak nenaplnňuje ani znaky samotné daně, v jakém je chápe doktrína, tedy jako „*povinnou, zákonem předem stanovenou částku, kterou se víceméně pravidelně odčerpává na nenávratném principu část nominálního důchodu ekonomického subjektu ve prospěch veřejného peněžního fondu bez poskytnutí ekvivalentního protiplnění*.“²⁶ Chybějícími znaky příslušenství jsou podle mého názoru právě pravidelnost a neexistence ekvivalentního protiplnění. Úroky podle daňového řádu totiž vznikají pouze za předpokladu, kdy dojde k určitému prodlení se zaplacením určité částky. Toto prodlení může být způsobeno buď porušením právní povinnosti, uplatněním kontrolního postupu správce daně, nebo na základě povoleného posečkání úhrady daně. Jedná se tedy o situace, které představují odchylku z běžného běhu věcí, pročež je třeba je považovat naopak za *nepravidelné*. Když se pak vrátíme k samotné podstatě úroků, ty představují určitou formu náhrady za čas, po který oprávněný

²⁵ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2018, č. j. 29 ICdo 3/2016-203, nebo pojednání o tomto specifickém problému LIŠKOVÁ, P. Vazby daňového a insolvenčního řízení (odvod za porušení rozpočtové kázně). In: RADVAN, M., D. CZUDEK, T. ČEJKOVÁ, M. LIŠKA, Z. MARETHOVÁ, N. NEVEČERA LOVÁ, P. SNOPKOVÁ a M. ŠKOP. *Přímé daně a jejich správa v judikatuře*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 157–169, Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, Edice Scientia, sv. 635.

²⁶ RADVAN, M., P. MRKÝVKA, I. PARÍZKOVÁ a D. ŠRAMKOVÁ. *Finanční právo a finanční správa – berní právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 23.

subjekt nemohl disponovat určitou peněžitou částkou právě z důvodu, že povinný subjekt neprovedl platbu v zákonem předpokládané lhůtě. Za jisté ekvivalentní protiplnění těmto úrokům proto podle mého názoru lze považovat to, že povinný subjekt po určitou dobu zadržuje platbu, tedy může dotčené peněžní prostředky využít k jinému účelu.²⁷

S ohledem na výše uvedené jsem přesvědčen, že nelze spatřovat zásadní problém v navázání výše úroků vznikajících podle daňového zákona na výši úroků z prodlení stanovené podzákoným právním předpisem. Za významné v tomto ohledu považuji i skutečnost, že tímto způsobem je předurčena pouze jejich výše, a nikoli tedy uložena samotná povinnost k jejich úhradě. Jedná se pak o následek neuhrazení určité částky v zákonem předvídaném termínu. Z tohoto pohledu proto nespátřuji významný rozdíl v tom, zda dojde k pozdní úhradě splatné kupní ceny, nebo k pozdní úhradě splatné daně, popřípadě vratky daně. Neexistuje tak rozumný důvod pro to, aby cena peněz v čase byla v obdobných právních vztazích (i když upravených normami různých právních odvětví) stanovena zcela odlišně.

4 Závěr

V předkládaném příspěvku jsem se pokusil objasnit účel úroků vznikajících podle daňového řádu a poukázat na vývoj jejich právní úpravy. Ta s účinností od 1. 1. 2021 doznala zásadní revize. Dospěl jsem však k závěru, že cílem těchto úroků stále je určitá kompenzace prodlení s výplatou určité peněžní částky, na kterou vzniká nárok státu či daňovému subjektu při správě daní. Hlavním účelem těchto úroků tak podle mého názoru je určitá paušalizovaná náhrada újmy, která věřiteli vzniká v důsledku nemožnosti disponovat peněžními prostředky z důvodů na straně dlužníka. Jedná se tedy o zhodnocení peněz v čase prostřednictvím úrokové míry stanovené právním předpisem. Výše úrokové míry a samotné podmínky vzniku jednotlivých

²⁷ Toto pojetí ekvivalentního protiplnění je však nutné vnímat *cum grano salis*. K platbě samozřejmě může nedojít i z důvodu, že povinný subjekt zkrátka nemá žádné prostředky. Jelikož však daň samotná naopak představuje předvídatelné a víceméně pravidelné plnění, tedy jistou nevyhnutelnost, z pohledu věřitele je nepodstatné, zda dlužník nemá peníze proto, že je investoval výhodněji, nebo protože je jeho finanční situace obecně nedobrá.

úroků stojí na posouzení (resp. kvalifikovaném odhadu) adekvátnosti takové kompenzace.

Z výše uvedeného vyplývá, že zákonodárce má při stanovení výše úroků vznikajících podle daňového řádu v zásadě široký prostor pro volné uvážení. Určení těchto aspektů je pak do značné míry ekonomické rozhodnutí, protože zákonodárce musí posoudit, zda z hlediska sledovaného cíle nebudou náklady na jeho dosažení vyšší, než související výhody, tedy v daném případě omezení sporů o náhradu škody dle speciální právní úpravy. Je však nutné nezapomínat na skutečnost, že ne všechny nároky podle daňového práva mají původ výhradně ve vnitrostátní zákonodárné činnosti. Volné uvážení zákonodárce při stanovení úrokové sazby a vůbec stran úročení některých peněžitých pohledávek může být limitováno cíli práva Evropské unie.

Konečně je třeba upozornit na skutečnost, že nová právní úprava úroků vznikajících podle daňového řádu přináší dva potenciální problémy s ústavním aspektem. Tím prvním je skutečnost, že navázání výše úrokové sazby na obdobný institut soukromého práva přináší do práva daňového nutnost aplikace podzákoných předpisů při určení výše částky, kterou daňový řád označuje za daň. Jelikož je však tato částka ve své podstatě pouhé příslušenství daně, nepovažuji toto řešení za porušení pravidla *nullum tributum sine lege*. Druhým a podle mého názoru zásadnějším problémem je však vazba nové podoby úroků hrazených správcem daně na náhradu škody způsobené zásahem veřejné moci podle zvláštního zákona, jejíž rozsah v podstatě limitují.

Literature

BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6. upr. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012

IŠTVÁNEK, F. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017.

KOBÍK, J. Malé zamyšlení nad sankčním systémem daňového řádu. *Bulletin Komory daňových poradců České republiky*, 2016, roč. 13, č. 2.

NOVOTNÁ, M., K. JORDANOVÁ, L. KRUPÍČKOVÁ a J. ŠOTNÍK. *Daňové řízení*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019.

PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd. (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007.

RADVAN, M., D. CZUDEK, T. ČEJKOVÁ, M. LIŠKA, Z. MARETHOVÁ, N. NEVEČERÁLOVÁ, P. SNOPOKOVÁ a M. ŠKOP. *Přímé daně a jejich správa v judikatuře*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2018.

RADVAN, M., P. MRKÝVKA, I. PAŘÍZKOVÁ a D. ŠRAMKOVÁ. *Finanční právo a finanční správa – berní právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2008.

Právní předpisy

Nařízení vlády č. 351/2013 Sb., kterým se určuje výše úroků z prodlení a nákladů spojených s uplatněním pohledávky, určuje odměna likvidátora, likvidačního správce a člena orgánu právnické osoby jmenovaného soudem a upravují některé otázky Obchodního věstníku, veřejných rejstříků právnických a fyzických osob a evidence svěřenských fondů a evidence údajů o skutečných majitelích.

Směrnice Rady č. 2006/112/ES ze dne 28. 11. 2006, o společném systému daně z přidané hodnoty.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., Listina základních práv a svobod.

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 283/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Soudní rozhodnutí

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 23. 4. 2020, ve spojených věcech C13/18 a C126/18.

Usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, totiž ve svém usnesení ze dne 1. 10. 2008, č. j. Konf 19/2008-5.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 3. 2018, č. j. 29 ICdo 3/2016-203.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 Aps 3/2013-34, ve znění opravného usnesení ze dne 5. 11. 2014, č. j. 7 Aps 3/2013-47.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 Afs 94/2014-53.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 80/2009-45.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2020, č. j. 1 Afs 445/2019-47.

Internetového zdroje

KYZLINK, D. Quo vadis, úroku z daňového odpočtu, aneb $1 = 14\%$ *DAUC*⁵ [online]. [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.dauc.cz/dokument/?modul=li&cislo=284161>

PÍTROVÁ, L. Několik poznámek k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci. *Právní rozhledy* [online]. Beck-online, 2017, č. 22, s. 788–793 [cit. 27. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrg5pxa4s7gizf6427g44dq&groupIndex=1&rowIndex=0>

ROZEHNAL, T. a M. FELDEK. Vybrané otázky při aplikaci úroku z neoprávněného jednání správce daně. *Portál DAUC.cz*⁶ [online]. Praha: Wolters Kluwer [cit. 20. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.dauc.cz/dokument/?modul=li&cislo=253737>

Oficiální dokumenty

Úřad vlády: Důvodová zpráva k zákonu č. 280/2009 Sb. daňový řád, č. 280/2009 Dz. *Beck-online* [online]. C. H. Beck [cit. 27. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqga4v6mrygbpwi6q&groupIndex=0&rowIndex=0>

Contact – e-mail

257064@mail.muni.cz

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-7>

SPOJENÍ EKONOMICKÉHO A PRÁVNÍHO VÝZKUMU: PROBLEMATIKA VLIVU MAKROEKONOMICKÝCH FAKTORŮ NA DAŇOVÉ INKASO

Martina Vavříková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Cílem příspěvku je předložit obraz o tom, jak lze přistupovat ke zkoumání spojitostí makroekonomických ukazatelů, právní úpravy správy daní, resp. daňových sankcí a daňového inkasa. Autorka se v textu bude soustředit na případné vlivy ekonomických faktorů a legislativních změn na daňové inkaso. Tímto příspěvkem autorka poukazuje na rodící se problematiku zkoumání vlivů daňového práva na ekonomii jako celek, které implikují možnost multioborového výzkumu a úzkou vazbu práva na ekonomii.

Keywords in original language

Daňové právo; sankce; daně; správa daní; daňové inkaso.

Abstract

The aim of this article is to outline an underlying coherence of macroeconomic indicators and the structure of tax legislation with regard to tax sanctions and tax revenue. Author will focus on the possible effects of economic factors and legislative changes on the tax revenue. In this text author points out the emerging issue of examining the effects of tax law on the economy as a whole system, which overall imply the possibility of multidisciplinary research and a close link between law and economy.

Keywords

Tax Law; Sanctions; Taxes; Tax Administration; Tax Revenue.

1 Úvod

Poslední dobou se objevuje stále více se prosazující ekonomický přístup k právu. Jedná se o myšlenkový proud, který se vyznačuje racionálním způsobem myšlení s využitím především efektivity jako hlavního hodnotícího soudu při zkoumání práva, zároveň však nepřebírá přesná paradigmatata charakteristická pro ekonomické výzkumy.¹ Stále více se tak s prohlubováním významu ekonomického přístupu k právu prosazují empirické přístupy v právnických výzkumech. Ostatně lpěním na ryze doktrinálním přístupu v oblasti daňového práva bychom popírali jeho nezanedbatelné dopady na společenské vztahy a funkci daní jako takových. Jsou to právě daně, které, i když realizace jejich výběru a správy daní rámcuje právní úprava, svým dopadem ovlivňují celospolečenský systém za hranicí samotné právní reality.

Situace je ale natolik komplexní, že výlučně právníké výzkumy a jejich metody i ekonomický přístup k právu nemusí být dostačující při analýze daňového inkasa ve spojitosti s ekonomickými jevy. Na úvod proto autorka nadnáší myšlenku, zda je v oblasti zkoumání daňového práva přínosné kvitovat poznatky z ekonomie, ekonomické statistické a matematické metody, ale zároveň při hodnocení právní úpravy neopomíjet metody vlastní právnímu výzkumu. Takové studie, které napříč propojují ekonomickou a právní disciplínu jsou však velmi vzácné, protože vyžadují nadprůměrnou orientaci autorů v obou společenskovedních disciplínách. Na druhou stranu, vezmeme-li v úvahu interakci daňového práva a ekonomie v reálném společenském systému, kde výběr daní zabezpečuje příjem plynoucí do státního rozpočtu, který může být makroekonomickým nástrojem, není nelogické na správu daní nazírat i z ekonomického hlediska.

V tomto příspěvku tak budou reflektovány možnosti empirických výzkumů v oblasti zdaňování, a především bude kladen důraz na úzkou spojitost mezi ekonomickou a právní realitou v této oblasti. Autorka v úvodní kapitole uvede výši a změny výše daňového inkasa jako celku a inkasa daňových sankcí ve vybraných obdobích. Dále uvede, jak ekonomické, právní a další faktory ovlivňují výběr daní. V tomto příspěvku bude především posuzována

¹ SMEKAL, H. a K. ŠIPULOVÁ. Empirický právní výzkum. *Jurisprudence*, 2016, roč. 25, č. 6, s. 31.

souvislost daňového inkasa s právní úpravou. Text slouží jako rozcestník pro další zkoumání. Autorka v textu používá metody deskripce a analýzy.

2 Význam ekonomie v daňovém právu

Jedním z hlavních účelů daní je zajištění finančních prostředků na chod státu, ale také omezení užívání určitého zboží.² Daňové právo má tak nejen právní, ale i ekonomické dopady projevující se dále především na rozhodování plátců a poplatníků, kteří tak různými způsoby vedou účetnictví, rozhodují se o formě společnosti, uplatňování daňových slev a vůbec o daňových souvislostech při provozování obchodů.³ Daně tak bezpochyby mohou omezit nebo podpořit ekonomickou činnost.⁴ Dále mají vliv na ceny statků, změny v distribuci čistého důchodu, ochotě pracovat, riskovat a další⁵, i když všechny tyto změny je velmi těžké sledovat a analyzovat. Sankce daňového práva pak také působí na chování daňových subjektů, které motivují jejich jednání plnit daňové povinnosti. Daňové příjmy tvoří největší část veřejných příjmů, a proto jsou tak důležitou kategorií související s existencí a fungováním státu.⁶

I principy daňového práva konstruuji daňový systém z hlediska spravedlnosti a efektivity.⁷ Efektivita jako jeden z hodnotících soudů správnosti daňového systému, si už vyžaduje odloučení od ryze doktrinnálního přístupu, pokud právo využívá hodnotící soudy ekonomického charakteru. Z pohledu funkce daní je uváděna funkce fiskální, alokační, regulační, stabilizační, redistribuční a stimulační.⁸ Tyto funkce rovněž napovídají, že daně ve společenském systému mohou ovlivňovat ekonomiku a stimulovat růst, zaměstnanost nebo ceny.⁹ Daňovou politikou je tak možné ovlivňovat agregátní nabídku, poptávku, ekonomické chování subjektů, spotřebu, investice

² PAŘÍZKOVÁ, I. a E. TOMÁŠKOVÁ. Daňové hledisko a ekonomicky činné subjekty. In: BLAŽEK, J. a kol. *Ekonomické základy práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 96.

³ BLAŽEK, J., J. POKORNÁ a P. MRKÝVKA. Úvodní kapitoly. In: BLAŽEK, J. a kol. *Ekonomické základy práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 17.

⁴ PAŘÍZKOVÁ, TOMÁŠKOVÁ, op. cit., s. 96.

⁵ PETRŮJ, M. *Ekonomie veřejného sektoru = Public economics – svazek II*. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2014, s. 9.

⁶ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 320.

⁷ PAŘÍZKOVÁ, TOMÁŠKOVÁ, op. cit., s. 97.

⁸ PAŘÍZKOVÁ, TOMÁŠKOVÁ, op. cit., s. 108–109.

⁹ Ibid., s. 109.

a další.¹⁰ V tomto ohledu jsou daně obecně fiskálním nástrojem k dosahování žádaných ekonomických cílů.

Vztah daňového práva a ekonomie je již v podvědomí snad každého odborníka. Ostatně, existuje mnoho studií¹¹, které se věnují dopadům daní na ekonomiku z pohledu makroekonomických ukazatelů.¹² Druhá strana mince pak představuje naopak vliv ekonomiky na výběr daní. Tomu už příliš výzkumů věnováno není, neboť lze předpokládat, že vlivy na daňové inkaso lze jen velmi těžko posoudit. Jak bude dále uvedeno, výše daňového inkasa může záviset rovněž na počtu daňových subjektů, efektivitě správy daní, daňové morálce, počtu daňových kontrol a od toho se odvíjejících doměřených daňových povinností, výše uplatňovaných daňových slev, daňově uznatelných výdajů a v tom samozřejmě nemalou roli hrají legislativní změny a celková podoba daňového práva.

Jak bude dále v textu uvedeno, makroekonomické ukazatele (především HDP¹³) mohou mít vliv na celkovou výši vybraných daní. Domnívám se, že tyto výzkumy představují složitosti, a to takové, že daňové inkaso pravděpodobně není závislé pouze na ekonomických faktorech, ale především na legislativních změnách a dále snad také v určité míře, jak již bylo zmíněno,

¹⁰ PEKOVÁ, op. cit., s. 320.

¹¹ Viz např. PAGE, B. The Macroeconomic Effects of Taxes. *Tax Policy Center* [online]. 7. 3. 2017 [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.taxpolicycenter.org/sites/default/files/publication/138886/2001178-the-macroeconomic-effects-of-taxes_1.pdf

¹² Existence vztahu některých legislativních daňových změn a výše HDP, které se promítne i v inkasu je evidentní. Co už tak evidentní není, je otázka jak změny v inkasu a ve struktuře daňového systému můžou ovlivnit ekonomickou aktivitu. Například ve studii Effects of Income Tax Changes on Economic Growth, autor zjišťuje, že ne všechny změny mají stejný, pozitivní efekt z dlouhodobého hlediska. Je pravdou, že např. snížení daní má za následek více pracujících, spoření, investování, ale také vytvářejí efekty, které snižují potřebu angažovat se v produktivní ekonomické aktivitě. Tím se sníží národní úspory a zvýší úroky. Z dlouhodobého hlediska se snížení daní spíše rovná snížení národního důchodu. Viz GALE, W. G. a A. A. SAMWICK. Effects of Income Tax Changes on Economic Growth. *JSRN* [online]. 2014. [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=2494468>

¹³ Kromě HDP je třeba sledovat i jiné ekonomické ukazatele. Stejně tak je třeba dávat si pozor na dopady inflace. Studie, která se věnovala vlivu cykličnosti hospodářského růstu na výnosy korporativní daní, s využitím regresní analýzy prokázala, že všechny zkoumané faktory, růst HDP, inflace a snižující se míra nezaměstnanosti statisticky ovlivňují výnos předmětných daní. Viz KUBÁTOVÁ, K. a L. ŘÍHOVÁ. Regresní analýza faktorů ovlivňujících výnosy korporativní daní v zemích OECD. *Politická ekonomie* [online]. 2009, č. 4, s. 465 [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: <https://polek.vse.cz/pdfs/pol/2009/04/02.pdf>

na počtu daňových subjektů, politických změnách, sociálních faktorech jako např. míře vyhýbání se daňové povinnosti ze strany daňových subjektů, efektivitě správy daní a mnoho dalších. Z výše řečeného lze předpokládat, že při zkoumání daňového inkasa a právní úpravy se právník neobejde bez ekonomických znalostí, a naopak ekonom při hodnocení makroekonomických dopadů na výši vybraných daní se neobejde bez správného pochopení právní regulace a jejího fungování.

Autorka je přesvědčena, že nejen ekonomické statistiky a matematické metody, jako je korelační analýza či regresní analýza (vhodnost těchto metod podmiňuje existence více navzájem se ovlivňujících faktorů), jsou přínosné v této oblasti výzkumu, ale také logické metody užívané v právnických výzkumech s akcentem na racionální ekonomický přístup má svoje místo (např. při hodnocení právní úpravy a především jejích změn, či nastavení daňové regulace v oblasti nejen hmotněprávních daňových zákonů, ale také správy daní).

3 Vývoj daňového inkasa v kontextu práva a ekonomie

Jak naznačuje křivka grafu č. 1, od roku 2010 se celková výše vybraných daní postupně zvyšuje o hodnoty v rozmezí o 4–9 % oproti předešlému roku. V roce 2019 se vybralo na daních nejvíce. Jak je vidno z grafu č. 2, stejně tak lze si všimnout rostoucí hodnoty HDP. Otázkou je, zda lze vysledovat korelaci zvyšování či poklesu daňového inkasa s vývojem HDP¹⁴, nebo je změna výše daňového inkasa spíše důsledkem legislativních změn. Publikace z oblasti zkoumané problematiky považují za důvod poklesu či růstu daňového inkasa mnoho skutečností (ekonomických i právních) – počínaje hospodářskou krizí jako hlavní příčinou propadu daňového výnosu, následně jsou uváděny další faktory – existence daňových nedoplatků a s tím související insolvence, nevymahatelnost či legislativní změny (změny typu daní, výše sazeb, slev na dani, daňové bonusy a další).¹⁵

¹⁴ Vztah daňového inkasa a HDP je důležitý také z hlediska určení daňové kvóty, která ukazuje daňové břemeno poplatníků podílem výnosu daní na HDP.

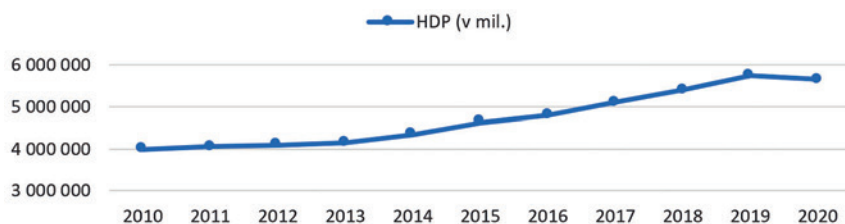
¹⁵ PEKOVÁ, op. cit., s. 365–366.

Graf č. 1: Vývoj daňového inkasa v průběhu let 2010–2020



Zdroj: vlastní zpracování na základě informací o činnosti Finanční správy České republiky z let 2010-2019

Graf č. 2: Vývoj HDP v průběhu let 2010–2020



Zdroj: vlastní zpracování na základě informací z ČSÚ

U křivky růstu HDP i daňového inkasa lze na první pohled vysledovat podobnosti. Od roku 2010 se obě hodnoty zvyšují a dosahují nejvyšší hodnoty v roce 2019, po kterém následuje snížení, pravděpodobně způsobené koronavirovou krizí. Mnoho studií, které zkoumají makroekonomické dopady na inkaso daní potvrzuje, že mezi ekonomickým růstem a daňovým výnosem je značná spojitost. I když se tedy může zdát, že vývoj daňového inkasa je důsledkem legislativních změn a daňová politika ovlivňuje konečný výsledek výběru daní (především zvyšováním sazeb), je to spíše ekonomický růst, který je hlavním důsledkem zvyšování daňového inkasa.¹⁶ Pokud

¹⁶ LUNDEEN, A. Economic Growth Drives the Level of Tax Revenue. *Tax Foundation* [online]. 15. 10. 2014 [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: <https://taxfoundation.org/economic-growth-drives-level-tax-revenue/>

ekonomika stagnuje, daňové inkaso se snižuje (vidno např. na hodnotách z roku 2020 v době koronavirové krize) a naopak. I Nejvyšší kontrolní úřad ve své zprávě poukazuje na to, že v letech 2015 a 2017, tj. po zavedení kontrolního hlášení a elektronické evidence tržeb, vývoj inkasa daní odpovídal vývoji HDP.¹⁷ To následně vysvětluje tím, že i legislativní změny v oblasti opatření proti daňovým podvodům mají menší dopad na inkaso daní.^{18,19}

Ted' se nabízí otázka, zda jsou tyto závislosti zjistitelné. Ekonomické studie využívají korelační analýzu a vyjadřují závislost jedné proměnné na druhé korelačním koeficientem. Ten nabývá hodnot záporných nebo kladných přibližujících se k hodnotě 1 (přímá závislost). Touto analýzou tento vzájemný vztah typu střední závislosti některé studie potvrdily u některých daní, u jiných ovšem nikoliv, což neznamená, že taková závislost neexistuje (je třeba pamatovat limity metody korelační analýzy).²⁰ Je však koneckonců logické, že mezi ekonomickými cykly a daňovým inkasem vztah existuje.

4 Vývoj daňového inkasa a legislativní změny

Velmi podrobný výkaz o daňovém inkasu rozdělený podle druhů daní udává finanční správa na svých webových stránkách.²¹ I když se obecně daňové inkaso v průběhu let od roku 2010 zvyšuje, lze upozorovat z údajů o výši inkasa jednotlivých druhů daní, ne tak výrazné, meziroční poklesy.

Přestože má celkové daňové inkaso zvyšující se trend, je možné, že legislativní změny jsou důvodem, proč se tyto meziroční poklesy inkasa vyskytují. Jedná se např. o propad částky u daně z příjmů právnických osob v roce 2013 oproti roku 2012. Tento rok však byl především zaměřen na legislativní změny u fyzických osob a modernizaci finanční správy, přitom u daně

¹⁷ Zpráva o daních v České republice. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. S. 12. [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/ostatni-publikace/zprava-danich__1.pdf

¹⁸ Ibid.

¹⁹ V době ekonomické recese lze zase očekávat významný propad daňových příjmů. Ibid.

²⁰ PRÁZOVÁ, J. *Analýza vývoje daňového inkasa v České republice*. Diplomová práce. PARDUBICE: Univerzita Pardubice, Ekonomicko-správní fakulta, 2011, s. 55. S využitím korelační analýzy byla např. zjištěna nejvyšší korelace u daní z příjmů právnických osob.

²¹ Viz Vývoj inkasa vybraných daní v ČR v letech 1993–2020. *Finanční správa* [online]. [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/analzy-a-statistiky/udaje-z-vyberu-dani>

z příjmů právnických osob se mnoho nezměnilo.²² Je třeba si uvědomit, že daňové inkaso vybrané v daném roce může být zkreslující i z jiného hlediska, který nemá s daňovou povinností v konkrétním zdaňovacím období nic společného. Tím má autorka na mysli, že ze samotné povahy procesního charakteru správy daní je daňové inkaso vázáno k ekonomické aktivitě daňových subjektů předešlého roku, než ve kterém je inkaso vybíráno. Pokud je tak cílem měřit korelaci s makroekonomickými ukazateli, je třeba vzít tuto skutečnost v potaz. Zkreslující efekt má rovněž vliv výše záloh v daném roce a vratitelných přeplatků, počet doměřených částek či počet daňových kontrol, což se může také neméně projevit na výši inkasa. Například v roce 2013 činilo daňové inkaso méně než v roce 2012 právě údajně z důvodu vyšších záloh vybraných v roce 2012, které způsobily vyšší inkaso oproti předešlému roku. Tyto zálohy se pak vyrovnávaly až v roce 2013 a inkaso snížily.²³ Možné také je, že podíl na tom má i vyšší objem uplatněných položek snižující základ daně a větší využívání daňových úlev.²⁴

I když je ve většině případů v posledních deseti letech vidět nárůst daňového inkasa u všech druhů daní, finanční správa vykazuje podrobnější údaje v rámci jednotlivých daní, které představují dopad na výši inkasa. Tak například, podle statistik finanční správy sice způsobil nárůst inkasa v roce 2019 u daně z příjmů právnických osob celkový nárůst zisků (zjištěný z účetních předpisů) a je přičítán ekonomicky úspěšnému roku²⁵, evidoval se ale zároveň i pokles odečtu daňových ztrát či pokles uplatněných slev na dani, což také vyvolalo změny ve výši inkasa.²⁶

²² Legislativní změny se pouze projeví v daňové neuznatelnosti odměn členů statutárních orgánů a dalších orgánů právnických osob, provedené s účinností pro zdaňovací období započatá v roce 2012 dle části páté zákona č. 470/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Viz Zpráva o činnosti daňové a celní správy České republiky za rok 2012. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 14. 8. 2013, s. 7 [cit. 26. 4. 2021]. https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Dane_Vyhodnoceni_2012_Zprava-o-cinnosti-o-cinnosti-danove-a-celni-spravy-Ceske-republiky-za-rok-2012.pdf

²³ Ibid.

²⁴ Stejný efekt jako zálohy, mají daňové ztráty, které lze uplatnit až pět let zpětně a také zkreslují vztah daňového inkasa a ekonomického růstu.

²⁵ Informace o činnosti Finanční správy České republiky za rok 2019. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2. 7. 2020, s. 4 [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Dane_Vyhodnoceni-Pr-001_2019_Informace-o-cinnosti-FS-CR.pdf

²⁶ Ibid., s. 6.

Další významné legislativní změny, jako je například zvýšení spodní sazby DPH z 10 % na 14 % v roce 2012 mohlo mít rovněž vliv na snížení daňového inkasa. Podle statistik finanční správy vyplývá, že očekávané zvýšení u inkasa DPH v roce 2012 se nenaplnilo, za což můžou pravděpodobně daňové úniky a nechtěně způsobená snížená spotřeba z důvodu zvýšené sazby daně a také změna rozpočtového určení.²⁷ Lze upozorovat, že v posledních deseti letech je inkaso daně z příjmů fyzických osob nižší než před rokem 2008, i když pracnost neklesá (dopad může mít např. zvýšení slevy na poplatníka v roce 2012 a pro další léta). I finanční správa tento pokles přisuzuje zavedení jednotné sazby daně, slev na dítě a dalšímu rozšíření daňových slev, které mají na inkaso jistě vliv.²⁸ Na druhou stranu v roce 2015 se inkaso daně z příjmů fyzických osob u samostatně výdělečné činnosti zvýšilo, ale ne nijak markantně oproti minulému roku, i když byl zaveden limit pro paušální výdaje v roce 2015.

Tuto kapitolu si dovoluji uzavřít s konstatováním, že nejen národohospodářské vlivy, ale i legislativní změny mají na výši vybraných daňových příjmů vliv. Některé legislativní změny mohou ovlivnit daňové inkaso viditelně, ostatní již představují pouze subtilní vliv, ne-li úplně zanedbatelný. Vysledovat intenzitu takového dopadu může být ještě těžší, pokud si uvědomíme, že vše má časové zpoždění, a to nejen z důvodu placení daní zpětně za ekonomicky aktivní období, ale svoji roli hraje i povaha daňové kontroly (doměruje se zpětně), záloh a s tím spojených vratitelných přeplatků. Daňové nedoplatky se potom mohou vymáhat i šest let zpětně. Přes to všechno lze z grafů vysledovat, že v posledních letech je růst daňového inkasa navázán na ekonomický růst, který pravděpodobně dominuje při ovlivňování daňových příjmů státu.

5 Inkaso příslušenství daní v letech 2010–2020

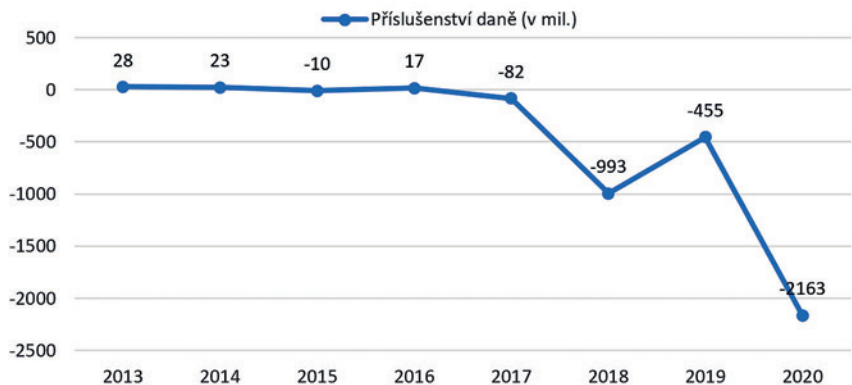
V předešlých kapitolách bylo nutné zaměřit se na skutečnosti, které mohou ovlivňovat daňové inkaso jako celek, předtím než se lze zabývat konkrétně jeho částí, a to příslušenstvím daní. Příslušenství daně jsou součástí daňových příjmů stejně jako inkasované částky ze samotných daňových povinností.

²⁷ Zpráva o činnosti daňové a celní správy České republiky za rok 2012, op. cit., s. 5.

²⁸ Ibid., s. 52.

Následující text je soustředěn na daňové sankce jako část celkového daňového inkasa a analyzuje faktory, které mohou na inkaso příslušenství daní působit. V tomto příspěvku se autorka také zaměří na nejvýznamnější část inkasa příslušenství daně, kterými jsou penále, úrok z prodlení a pokuta za opožděné tvrzení daně.

Graf č. 3: Vývoj inkasa příslušenství daně



Zdroj: Vývoj inkasa vybraných daní v ČR v letech 1993–2020. *Finanční správa* [online]. [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/analyzy-a-statistiky/udaje-z-vyberu-dani>

Graf č. 3 zobrazuje vývoj příslušenství daní, tak jak jej eviduje finanční správa a zveřejňuje na svých webových stránkách. Hodnoty viditelné v grafu jsou však málo podobné předchozímu celkovému daňovému inkasu a křivce s hodnotami HDP s postupně zvyšující se tendencí do roku 2019. To lze vysvětlit tím, že pod kategorií „příslušenství daně“ není v grafu č. 3 evidováno příslušenství daně ve smyslu zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ale ukazuje pouze úroky placené správcem daně daňovému subjektu. Úroky placené správcem daně²⁹ se odráží v celkové výši inkasa příslušenství daně jako ztráta především od roku 2017. Od tohoto roku tak vyplácí správce daně více, a konkrétně v roce 2020 správce daně vyplatil daňovým subjektům více než 2,163 mil. Kč. Do této kategorie, kterou finanční správa vede ve svých

²⁹ Podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění k 1. 1. 2021 se jedná o úrok z vrátitelného přeplatku, úrok z daňového odpočtu a úrok z nesprávně stanovené daně.

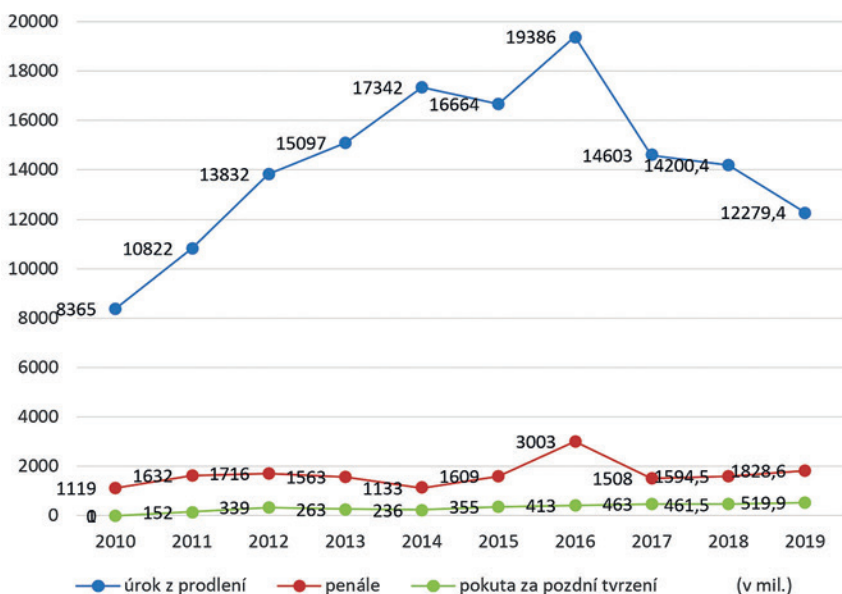
statistikách, se dále počítají také exekuční náklady, které představují malé hodnoty oproti jiným daňovým sankcím. Tato kategorie poskytuje informace o vybraných exekučních nákladech a vyplacených úrocích správce daně, už však neudává informace o jiných daňových sankcích.³⁰ Úroky z prodlení, penále a pokuty za opožděné daňové tvrzení jsou tak evidovány společně s kategorií daně, ke které se vážou. V tomto případě záporné hodnoty v grafu č. 3 nejsou důsledkem makroekonomických faktorů, spíše lze přisuzovat tento propad změnám podmínek pro úroky z daňového odpočtu od poloviny roku 2017, které se nejen zvýšily, ale jejich věcná působnost se rozšířila i na oblast daňové kontroly. Dále také od roku 2014 na základě závěrů Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 7 Aps 3/2013-34 (známé jako rozsudek „Kordárna“), správce daně vyplácí daňovým subjektům úroky za zrušené nezákonné zajišťovací příkazy. Na tento první rozsudek navazují další a zpětně se v průběhu let vyplácí úroky od roku 2014. Spojitost s národní ekonomikou a inkasem tohoto vzorku příslušenství daní není pravděpodobná. Doposud tento příspěvek sledoval inkasované hodnoty, tento graf však neukazuje, kolik se vybralo na úrocích, penále či pokutách (příslušenství daní v pravém slova smyslu), neboť ty finanční správa přijímá na stejnou platbu jako daň a nerozděluje se v rámci statistik inkasa ve výročních zprávách o činnosti finanční správy. I tak lze uzavřít, že spíše než národohospodářské faktory, mají vliv na inkaso příslušenství daně (a především má autorka na mysli úroky správce daně a vybrané exekuční náklady) změny legislativní (změny výše a podmínky placení úroků správce daně) a dopady rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v případech zajišťovacích příkazů.

I přesto, že příslušenství daně a samotné daně od sebe při sledování inkasa odděleny nejsou, každoroční zprávy o činnosti finanční správy, které sama finanční správa vypracovává, eviduje údaje o celkové výši předepsaných (tedy nikoliv vybraných) příslušenství daně (úroky z prodlení, penále, pokuty – a další příslušenství daně podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád). Největší podíl na výši předepsaných příslušenství daně, tedy všech

³⁰ Kromě kategorie „odvody, poplatky a jiné pokuty“, ve které jsou zahrnuty všechny možné sankce (především porušení rozpočtové kázně apod.) Viz Vývoj inkasa vybraných daní v ČR v letech 1993–2020. *Finanční správa* [online]. [cit. 26. 4. 2021]. https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-danova-statistika/Inkasa_dani_1993-2020_grafy.xls

daňových sankcí má úrok z prodlení, kterým lze postihnout subjekty při pozdním placení daně. V roce 2019 bylo předepsáno až 12279 mil. Kč³¹ (autorka připomíná, že se jedná o výši pouze předepsaných úroků, nikoliv o údaje skutečně vybraných). Graf č. 4 ukazuje vývoj výše předepsaných nejdůležitějších daňových sankcí. Jedná se nejčastěji o sankce za porušení ryze daňových povinností v rovině platební či v rovině tvrzení, které jsou přímo spojeny s (ne)plněním daňových povinností.³²

Graf č. 4: Vývoj předepsaných vybraných sankcí v průběhu let 2010–2019
(úrok z prodlení, penále, pokuta za opožděné daňové tvrzení)



Zdroj: vlastní zpracování na základě informací ze zpráv o činnosti finanční správy z let 2010–2019

Výše předepsaných úroků naproti tomu neukazuje nic o tom, jak efektivní správa ve vybírání je, a kolik bylo fakticky vybráno. Lze předpokládat, že pokud je výše úroku, penále a pokuty za opožděné daňové tvrzení

³¹ Informace o činnosti Finanční správy České republiky za rok 2019, op. cit., s. 22.

³² NOVOTNÁ, M. a kol. Kapitola 10. Sankce v daňovém řízení. In: NOVOTNÁ, M. a kol. *Daňové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 232.

vázána na výši daně, budou na ně mít přirozeně vliv stejné faktory jako na inkaso daní. To znamená, že v době ekonomického růstu se očekává větší výběr daní, a tak se zvyšují i částky předepsaných úroků, penále a pokut, které se od daně odvíjí. Na druhou stranu mají daňové sankce svá specifika, a to především úzkou spojitost s chováním daňových subjektů v souvislosti s plněním daňových povinností. Dále pak stejně jako u celkového daňového inkasa i daňové sankce, pokud byly předepsány, je možné vymáhat po daňovém subjektu v době 6 let zpětně. Tento časový posun zkresluje výši částek vybraných sankcí, které se ve skutečnosti nemusí vázat k daňové povinnosti určitého roku. I přestože údaje v grafu č. 4 nezobrazují vybrané sankce, ale pouze předepsané, je stále potřeba mít na paměti, že se penále předepisují po daňové kontrole zpětně nebo stejně tak úroky přirůstají u nezaplacených daní také z minulých zdaňovacích období.

Lze si všimnout, že křivka předepsaných daňových sankcí v grafu č. 4 není příliš podobná křivce daňového inkasa a HDP (graf č. 1 a 2). Co se týče legislativních změn, v posledních deseti letech úprava úroků z prodlení, penále a pokut nedostála významných změn. Přesto jsou jejich hodnoty v průběhu let fluktuující. Co má tedy vliv na tyto změny v hodnotách? Klesající hodnota u úroku z prodlení začíná již v roce 2015 a pak již markantně pokračuje v roce 2017. U penále a úroku z prodlení nastupuje nárůst v roce 2016. Lze to důvodně přičítat většímu počtu uskutečněných kontrol v daném roce a větší částce, která byla z těchto kontrol doměřena oproti následujícím a předešlým letům.³³ Od toho se samozřejmě odvíjí i nárůst úroků z prodlení při doměření daní. U pokuty za opožděné daňové tvrzení, lze vysledovat postupný nárůst, který by mohl souviset s větší daňovou povinností, která determinuje výši pokuty při pozdním podání. Při posuzování výše inkasa daňových sankcí je třeba počítat s institutem promíjení úroků. Promínutí úroků a právní úprava procesního postupu a podmínek pro promíjení daňových sankcí se tak logicky odrazí rovněž na inkasu daňových sankcí. Dále je tu také vliv efektivní správy daní, která vymáhá nedoplatky a s tím spojené

³³ Údaje dostupné o počtu provedených kontrol, doměřené daně a výši předepsaných úroků v roce 2016 jsou dostupné z: Informace o činnosti Finanční správy České republiky za rok 2016. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 17. 7. 2017 [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Dane_Vyhodnoceni-Pr-001_2016_Informace-o-cinnosti-FS-CR-za-rok-2016.pdf

úroky. Vzhledem k tomu, že nejprve daňový subjekt platí na daňovou povinnost a až poté na příslušenství daně³⁴, může být pořadí plateb a s tím spojená efektivita daňových kontrol a vymáhání nedoplatků klíčovým faktorem, které inkaso daňových sankcí ovlivňuje. I přes výše řečené je nesporná specifická vlastnost daňových sankcí vyznačující se přesnou spojitostí s dodržováním daňových povinností ze strany daňových subjektů. To znamená, že výše předepsaných daňových sankcí a její změny se budou jmenovitě odvíjet od daňové morálky daňových subjektů. Tuto skutečnost považuje autorka za podstatný vliv na výši celkových předepsaných daňových sankcí, které upozadřují ostatní zmíněné jevy působící na inkaso daňových sankcí, zvláště legislativní změny v nastavení daňových sankcí a ekonomické faktory.

Ke konci této kapitoly je nutné zmínit, že i když daňové sankce tvoří velmi malou část příjmů daňového charakteru, jejich inkaso mohou ovlivňovat různé skutečnosti. Dle názoru autorky se předně jedná o úroveň porušování daňových povinností, za které je udělována sankce. Pozitivní vliv na plnění daňových povinností je v konečném důsledku jejich charakteristickou funkcí. Je tak třeba se zaměřit také na to, zda daňové sankce mají vliv na plnění daňových povinností a snižování daňových úniků. To nic nemění na tom, že jejich ukládání a dobrá efektivita jejich výběru jsou také důležitou součástí správy daní. Vybírání daňových nedoplatků a sankcí jsou především usku- tečňovány daňovou kontrolou a následným vymáháním exekučními nástroji, je tedy také důležité, aby správa daní byla efektivní. Především lze tedy s nimi ovlivňovat dodržování povinností daňových subjektů a nejsou primárně zdrojem příjmů na fungování státu. Přesto nejen změny sazeb jednotlivých daní, ale také nastavení a správné vybírání, administrativa a nastavení daňového systému může pozitivně ovlivnit ekonomický růst³⁵ a v konečném důsledku tak i daňové inkaso.

6 Závěr

Lze důvodně předpokládat existenci vlivu makroekonomických faktorů na výši daňového inkasa a takové zjištění (především hodnoty míru vlivu)

³⁴ Viz § 152 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

³⁵ ENGEN, E. a J. SKINNER. Taxation and Economic Growth. *National Tax Journal* [online]. 1996, č. 4, s. 636.

si vyžaduje podrobnější zkoumání metodami využívanými v oblasti ekonomie a statistiky. Ovšem skutečnost, že makroekonomické faktory mají vliv na výši inkasovaných daní nelze bezvýhradně potvrdit pouhou analýzou změn výše inkasa a makroekonomických ukazatelů, neboť se lze domnívat, že značnou část vlivu má i právní úprava, legislativní změny a právní regulace správy daní. To si vyžaduje využití ekonomických modelů (např. korelační a regresní analýzy) spolu s metodami vlastní právníckému výzkumu, které poslouží k pochopení právní úpravy. U inkasa daňových sankcí jsou také relevantní další faktory, které je třeba zakomponovat do výzkumu – jako například míra dodržování daňových povinností či výše doměřených daní. Tento příspěvek dokládá, že tato problematika si vyžaduje multioborový přístup a při sledování vlivů na daňové inkaso je vhodná kombinace ekonomických i právnických výzkumů a s nimi souvisejících metod a postupů, které budou dostatečně reflektovat komplexní realitu souvislostí daňového inkasa.

Literature

- BLAŽEK, J., M. JANOVEC, I. PAŘÍZKOVÁ, J. SCHWEIGL a E. TOMÁŠKOVÁ. *Ekonomické základy práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.
- ENGLEN, E. a J. SKINNER. Taxation and Economic Growth. *National Tax Journal* [online]. 1996, roč. 49, č. 4, s. 617–642 [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/41789231>
- GALE, W. G. a A. A. SAMWICK. Effects of Income Tax Changes on Economic Growth. *SSRN* [online]. 2014 [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=2494468>
- KUBÁTOVÁ, K. a L. ŘÍHOVÁ. Regresní analýza faktorů ovlivňujících výnosy korporativní daní v zemích OECD. *Politická ekonomie* [online]. 2009, roč. 57, č. 4, s. 451–470 [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: <https://polek.vse.cz/pdfs/pol/2009/04/02.pdf>
- LUNDEEN, A. Economic Growth Drives the Level of Tax Revenue. *Tax Foundation* [online]. 15. 10. 2014 [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: <https://taxfoundation.org/economic-growth-drives-level-tax-revenue/>
- NOVOTNÁ, M. a kol. *Daňové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2019.

PAGE, B. The Macroeconomic Effects of Taxes. *Tax Policy Center* [online]. 7. 3. 2017 [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.taxpolicycenter.org/sites/default/files/publication/138886/2001178-the-macroeconomic-effects-of-taxes_1.pdf

PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011.

PETRUŮJ, M. *Ekonomie veřejného sektoru = Public economics – svazek II*. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2014.

PRÁZOVÁ, J. *Analýza vývoje daňového inkasa v České republice*. Diplomová práce. Pardubice: Univerzita Pardubice, Ekonomicko-správní fakulta, 2011, 80 s.

SMEKAL, H. a K. ŠIPULOVÁ. Empirický právní výzkum. *Jurisprudence*, 2016, roč. 25, č. 6, s. 31–38.

Informace o činnosti Finanční správy České republiky za rok 2010–2019. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/dane/danove-a-celni-statistiky/zpravy-o-cinnosti-financni-a-celni-sprav>

Vývoj inkasa vybraných daní v ČR v letech 1993–2020. *Finanční správa* [online]. [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-danova-statistika/Inkasa_dani_1993-2020_grafy.xls

Zpráva o daních v České republice. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. 34 s. [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/ostatni-publikace/zprava-danich__1.pdf

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

Contact – e-mail

Martina.Vavrikova@law.muni.cz

II – ROZPOČTOVÉ PRÁVO

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-8>

PRÁVNĚ EKONOMICKÉ ASPEKTY KRITÉRIA PRÁVNÍHO STÁTU JAKO PODMÍNKY PRO PŘIDĚLENÍ PROSTŘEDKŮ Z ROZPOČTU EU

Tereza Čejková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Poté, co Evropská komise vyjádřila obavy nad stavem demokracie a dodržování občanských práv v Polsku a Německu v posledních letech, navrhla implementovat tzv. podmínku právního státu do schématu meziročního finančního rámce pro období 2021–2027, na jejímž základě by finanční prostředky z rozpočtu EU nebyly přiděleny těm členským státům, které podmínku nedodrží. Tato práce prozkoumá finančně právní aspekty této podmínky a posoudí dopady její aplikace na ekonomiku Evropské unie.

Keywords in original language

Právní stát; rozpočet EU; kritérium podmíněnosti.

Abstract

After expressing concerns about the state of democracy and civil rights in Poland and Germany in recent years, the European Commission proposed to implement the so-called rule of law condition in the 2021–2027 multiannual financial framework scheme, under which EU budget funding would not be allocated to those Member States which do not comply with the condition. This work will examine the financial and legal aspects of this condition and assess the impact of its application on the economy of the European Union.

Keywords

Rule of Law; EU Budget; Conditionality Criterion.

1 Úvod

V červenci loňského roku bylo dosaženo dohody o podobě dlouhodobého rozpočtu evropské unie zahrnujícího balíček tzv. ozdravných opatření, určený na podporu obnovy ekonomiky po zásahu koronavirových opatření v členských státech. Světová pandemie však není jediná událost, která podobu rozpočtu v posledním roce ovlivnila.

V roce 2017 se Evropská komise začala zabývat porušování zásady právního státu (rule of law) v Polsku ve vztahu ohrožení nezávislost justičního systému, v následujícím roce pak Evropský parlament upozorňoval Evropskou radu, že maďarské autority se dopouští porušování základních hodnot Evropské unie, když omezují justiční nezávislost, svobodu projevu, vykazují vysokou míru korupce, omezování práv menšin, ale také agresivní postoj k problematice uprchlické krize.¹ Obě země jsou v současnosti vyšetřovány pro úpadek demokracie, přičemž vytrvale odmítají vinu a jakákoliv nápravná opatření. I to vedlo k diskuzi o podmíněnosti přidělování finančních prostředků z evropského rozpočtu kritériem dodržování zásady právního státu.

V první řadě se jedná o problém demokratický. Ve společnosti tak momentálně rezonuje především otázka, zda je Evropská unie vůbec oprávněna odepřít přístup státu a jeho občanům k finančním prostředkům, které částečně pochází také z jejich zdrojů. Avšak jde o nakládání s veřejnými prostředky, a tedy především o oblast finančního práva na úrovni Evropské unie. Je tak třeba vyzdvihnout tyto aspekty a zasadit je do kontextu hospodaření s evropským rozpočtem.

Cílem tohoto článku je prozkoumat právní základ ustanovení takové podmínky z finančně právního pohledu, a potvrdit či vyvrátit hypotézu, že taková podmínka je z finančně právního hlediska legitimní. To znamená právní pozadí podmínek pro alokaci částí rozpočtu EU členským státům a možné dopady na hospodaření členských států, potažmo budoucí ekonomický vývoj. Výkladovou metodou bude vysvětleno schéma přerozdělování prostředků shromážděných do rozpočtu EU včetně právního základu. Dále

¹ Právní stát: Situace v Polsku a Maďarsku zhoršila, upozorňují poslanci. *Evropský parlament* [online]. [cit. 14. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened>

bude zanalyzováno rozhodnutí o schválení rozpočtu a průvodní dokumenty, i argumenty obou uvedených států, které zvažují uplatnění práva veto. Protože se jedná o nakládání s veřejnými financemi, bude třeba zkoumat relevantní právní předpisy vztahující se k fungování evropského rozpočtu.

Protože se jedná o prakticky bezprecedentní situaci, literatura takové téma prozatím nezpracovává. K dispozici jsou však materiály související s problematikou, která může být použita, a za pomoci analogie podpořit cíl práce. To současně vede k alternativnímu cíli, totiž poskytnout studijní materiál k problematice podmínek pro přidělení financí členským státům z evropského rozpočtu.

Toto téma je o to závažnější, že se ve víceletém finančním rámci pro období 2021–2027 hraje o nástroj Next Generation EU, který má pomoci státům s nápravou ekonomiky po koronakrizi. Ačkoliv to není součástí hlavního tématu práce, autorka by se v závěru ráda vyjádřila k hypotéze také v tomto kontextu.

2 Právní základ dlouhodobého rozpočtu EU a kritérium podmíněnosti

Princip řádného finančního řízení zachycený v článku 310 odst. 5 Smlouvy o fungování EU představuje základ pro vytváření centrálního rozpočtu EU. Zároveň je to jediný princip týkající se rozpočtu ukotvený v primárním právu.

Roční i dlouhodobý (víceletý finanční rámec – dále jen „VFR“) rozpočet EU dodržuje devět obecných zásad: jednotnosti, správnosti rozpočtu, ročního rozpočtu, rovnováhy, zúčtovací jednotky (euro), univerzálnosti, specifikace (každá položka je přidělena na určitý druh výdajů), řádného finančního řízení a transparentnosti podle článků 6 až 35 nařízení o rozpočtových pravidlech použitelných na souhrnný rozpočet Unie (dále jen „rozpočtová pravidla EU“).² Principy rozpočtového práva jsou neoddělitelnou součástí Smlouvy o založení Evropských společenství, najdeme je však rovněž v hlavě II., v části Finanční ustanovení Konsolidovaného znění

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 o rozpočtových pravidlech použitelných na souhrnný rozpočet Unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046>

Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, č. 6655/08 ze dne 15. dubna 2008. Rozpočet EU si ani tak neklade za cíl přerozdělovat bohatství, ale spíše se zaměřuje na potřeby Evropanů jako celku.

Další kapitoly rozpočtových pravidel upravují samotný proces sestavování rozpočtu – od prvních kroků až k předložení finálního návrhu, rezerv a využití prostředků k pokrytí pracovních příležitostí. Je definována rozpočtová kázeň, způsob plnění rozpočtu a jeho účastníci, stejně jako pravidla pro zadávání veřejných zakázek, udělování grantů, celkové správy rozpočtu, a kontroly. Tento předpis je stálý a aplikovatelný na všechny roční rozpočty. Zahrnuje i zvláštní pravidla pro financování Společné zemědělské politiky (Common Agriculture Policy – CAP), která má pro svou historicky problematickou povahu zvláštní místo v rámci hospodaření s rozpočtem.³ Neupravuje však podmínky realokace finančních prostředků členskými státy.

Evropská komise ve finančněprávních vztazích souvisejících s rozpočtem EU figuruje jako hlavní adresát práva. Ačkoliv sama nemá právní osobnost, je oprávněna v těchto vztazích vystupovat jako subjekt práva a jako zástupce Unie. Má postavení schvalovacího (čl. 62), exekutivního (přímo, nepřímo a sdíleně řídicího) i kontrolního orgánu (čl. 73-75). Vedlejšími adresáty jsou skupina subjektů vyjmenovaných v čl. 62 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel EU, které Komise pověří plněním souvisejících úkolů. Tímto adresátem může být třetí země, mezinárodní organizace, EIB, EIF, veřejnoprávní subjekty, včetně organizací členských zemí, soukromoprávní subjekty pověřené výkonem veřejné služby apod. Za pod-adresáty můžeme považovat členské státy, které s Komisí sdílí řídicí funkci v programech, kde jsou prostředky z rozpočtu přidělovány jednotlivým projektům (příjemci). Je však třeba mít na paměti, že v případě programů financování jde o komplexní systém a konkrétní adresát je definován *ad hoc*.

Povinnost souladu s víceletým finančním rámcem je stanovena v článku 54 rozpočtových pravidel EU. Nařízení o VFR je pak přijímáno zvlášť pro každé období na základě tzv. meziinstitucionální dohody mezi Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Radou EU. VFR na období 2021–2027 je upraven

³ Víceletý finanční rámec. *Euroskop* [online]. [cit. 15. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8904/sekce/vicelety-financi-ramec/>

Nářízením Rady 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020.⁴ Úvodní ustanovení neopomínají některé významné události, které podobu rozpočtu ovlivnily a zdůrazňují nutnost na ně při jeho vytváření reagovat. Především jde o pandemii koronaviru a brexit, kdy obě mají silný negativní dopad na ekonomiku v členských státech a příjem rozpočtu z členských příspěvků silné země jako je Velká Británie, ale počítá i s řešením sjednocení Kypru a přistoupením nových států. Kritérium právního zde nefiguruje, avšak oproti VFR pro období 2014–2020⁵ se zde v kapitole o přerozdělení prostředků v rámci politiky soudržnosti objevuje pojem hodnoty – Závazek Soudržnosti, odolnosti a hodnot, specifický závazek „Práva a hodnoty.“⁶⁶

2.1 Režim podmíněnosti

Během jednání o víceletém finančním rámci na období 2021–2027 Evropská komise navrhla nařízení k posílení ochrany rozpočtu EU před finančními riziky spojenými s obecnými nedostatky, pokud jde o právní stát. Pokud tyto nedostatky naruší nebo hrozí narušením řádného finančního řízení nebo ochrany finančních zájmů Unie, musí být možné vyvodit důsledky pro ochranu řádného využívání financování EU. Během jednání Rady bylo hlavním cílem Komise jasná formulace dohody, která by zdůrazňovala, jak potřebu chránit finanční zájmy Unie, tak důležitost právního státu.

Jedná se o nástroj na ochranu rozpočtu EU a zajištění řádného finančního řízení. Je důležité neovlivnit konečné příjemce finančních prostředků EU. Nejsou odpovědní za chování svých vnitrostátních orgánů. Členské státy by byly i nadále vázány stávajícími povinnostmi provádět programy a provádět platby studentům, výzkumným pracovníkům, občanské společnosti nebo jiným konečným příjemcům nebo příjemcům programu Erasmus.⁷

⁴ Nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32020R2093>

⁵ Nařízení Rady (EU, Euratom) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311>

⁶ Příloha II Nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32020R2093>

⁷ Informace poskytnutá Generálním ředitelstvím Komise pro rozpočet prostřednictvím služby Europe Direct na žádost o informace o zvlátnostech VFR 2021–2027 ve vztahu k ochraně zásady právního státu.

Odstavec 7 úvodních ustanovení Nařízení o VFR 2021–2027 doporučuje přijetí pravidel umožňujících dodatečnou úpravu VFR v reakci na nepředvídané situace v rámci sdíleného řízení. Požadavek je pak specifikován v článku 6: „*Úpravy související s opatřeními spojenými s řádnou správou ekonomických záležitostí nebo s obecným režimem podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.*“ Ten odkazuje na Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.⁸

Nástin pozadí rozhodnutí nabízí důvodová zpráva Komise k návrhu nařízení z 2. května 2018.⁹ vysvětluje, že jádro existence EU je v jejích hodnotách, přičemž unie je společenstvím práva. Řádné finanční řízení je s těmito hodnotami úzce spjato. Rozpočet může efektivně sloužit svému účelu „*jedině s odpovídající podporou ekonomického, regulačního a administrativního prostředí v členských státech.*“¹⁰ Dále důvodová zpráva výslovně stanoví, že „*účinné dodržování zásad právního státu je nezbytným předpokladem pro důvěru, že výdaje EU v členských státech jsou dostatečně chráněny.*“ To úzce souvisí s jedním se základních pilířů EU, jímž je solidarita mezi státy a vzájemná podpora na cestě k dosažení cílů prosperující demokracie a je podepřen článkem 2 Smlouvy o Evropské unii. V praxi to znamená, že bude-li na základě šetření v členském státě zjištěno narušení hodnot právního státu v tomto státě, Komise navrhne Radě přijetí vhodných opatření, která o nich rozhodně kvalifikovanou většinou do jednoho měsíce od předložení návrhu. Počítá se s účastí Parlamentu ve všech fázích procesu.

Nařízení o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie (dále jen „nařízení o ochraně rozpočtu“) obsahuje definici právního státu, i jeho

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2092>

⁹ Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. COM (2018) 324 final. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018PC0324>

¹⁰ Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. COM (2018) 324 final. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018PC0324>

„všeobecný nedostatek.“ Ty jsou dále rozvedeny v článku 3 demonstrativním výčtem skutečností, které jsou považovány za znaky porušování zásad právního státu: ohrožení nezávislosti soudnictví, nepřijetí vhodných opatření v případě porušování zákona či jiných důležitých veřejnosprávních hodnot ze strany orgánů veřejné moci, či omezování dostupnosti a účinnosti právních prostředků nápravy, včetně vyšetřování, trestního stíhání osob a trestání.¹¹

Pakliže Rada shledá závažné porušení těchto zásad v členském státě, může jako formu trestu uložit jedno nebo více opatření uvedených v článku 5 nařízení o ochraně rozpočtu. To v závislosti na povaze porušujícího orgánu a variantě finančního řízení (sdílené) znamená například pozastavení plateb danému členskému státu, zákaz vstupu do určitých právních vztahů (pokud v nich figuruje rozpočet EU), pozastavení plateb v závazcích státu, kde je poskytována záruka z rozpočtu EU, snížení předběžného financování, pozastavení schválení některých programů, a další.¹² Tento seznam variant opatření má taxativní povahu, avšak jednotlivé položky nejsou velmi specifické. Následující odstavce jim dodávají jasnější obrysy tím, že stanoví, že jejich uložení musí mít přímý žádoucí vliv na činnost konkrétního orgánu ve vztahu k porušení hodnot, jehož se měl dopustit. Je také stanoven požadavek přiměřenosti opatření a transparency rozhodovacího procesu.

Dotčené finanční prostředky jsou zadrženy Komisí jako správcem rozpočtu. Z ustanovení nařízení o ochraně rozpočtu EU není zcela jasné, jak je s nimi dále naloženo. Autorka se pokusila o výklad příslušných ustanovení (odst. 4 a 5 článku 5 nařízení o ochraně rozpočtu) a z věty „*na základě informací poskytnutých konečnými příjemci nebo příjemci v souladu s odstavcem 4 tohoto článku Komise učiní vše, co je v jejich silách, aby zajistila, že veškeré částky splatné vládními subjekty nebo členskými státy podle odstavce 2 tohoto článku budou skutečně vyplaceny konečným příjemcům nebo příjemcům*“ rozumí, že příslušné částky budou vyplaceny konečným příjemcům na základě schválení Rady poté, co dotčené členské státy učiní potřebné kroky k nápravě vzniklého narušení zásady právního státu, a informují o tom Komisi.

¹¹ Srov. čl. 3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.

¹² Srov. čl. 5 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.

Režim podmíněnosti můžeme považovat za podporu, nebo i alternativu, k mechanismu ochrany právního státu představenému v roce 2014 ve smyslu článku 7 Smlouvy o Evropské unii¹³ a článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie.¹⁴ Ten je založen na tzv. strukturovaném dialogu mezi Komisí a vyšetřovaným členským státem. Pokud členský stát svou situaci nenapraví na základě doporučení Komise, Rada může rozhodnout o uložení sankce, jako je například peněžitá pokuta nebo pozastavení hlasovacích práv.¹⁵ Tato procedura se však zdá být komplikovaná, dlouhá a poměrně přísná, autorka tak nařízení o ochraně rozpočtu EU považuje za nástroj motivace členských států k udržování hodnot. Například podle finského premiéra Rinneho jsou členské státy s takovou podmínkou připraveny pracovat,¹⁶ předpis je vítán i Evropským hospodářským a sociálním výborem.¹⁷

3 Dopady režimu podmíněnosti na právní vztahy členských států

Návrh na nařízení o ochraně rozpočtu byl předložen bez předchozího posouzení dopadů. Komise to odůvodnila tím, že *„dané opatření má jediný cíl, jímž je zabránit tomu, aby byla rozpočtu Unie způsobena újma v situacích, kdy všeobecný nedostatek týkající se právního státu v některém členském státě ovlivňuje nebo může ovlivnit řádné finanční řízení a ochranu finančních zájmů Unie. Možností tedy bylo buď zachovat status quo bez zvláštního finančního postupu v případě problémů týkajících se právního státu a potenciálně ovlivňujících řádné řízení finančních prostředků Unie,*

¹³ Smlouva o Evropské unii. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

¹⁴ Smlouva o fungování Evropské unie. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>

¹⁵ Více k mechanismu ochrany právního státu například z: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law_cs

¹⁶ Právní stát jako podmínka pro čerpání evropských peněz? Podle finského premiéra se k tomu schyluje. *EURACTIV* [online]. [cit. 16. 2. 2021]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/aktualne-v-eu/news/pravni-stat-jako-podminka-pro-cerpani-evropskych-penez-podle-finskeho-premiera-se-k-tomu-schyluje/>

¹⁷ Srov. odstavec 1.1 Stanoviska Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech COM (2018) 324 final ze dne 15. 2. 2019. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018AE2955>

*nebo takový postup vypracovat.*¹⁸ Komise nicméně předpokládá pozitivní dopad na řádné finanční řízení rozpočtu EU na úrovni členských států, protože to je přímým odrazem úrovně demokracie a právního státu v zemi. Pokud má stát mezery v tomto, je řádné nakládání se svěřenými financemi a schopnost plnit rozpočtové závazky ohrožena.¹⁹ Autorka se domnívá, že pokud je to zasazeno do kontextu článku 3 upravujícího demonstrativní výčet skutečností považovaných za možné porušení zásad právního státu,²⁰ je takové očekávání legitimní.

Jak již bylo zmíněno výše, princip řádného finančního řízení vychází z primárního práva EU.²¹ VFR je pak základem každé výdajové operace z rozpočtu EU. Podmínky pro vznik, změnu a zánik finančněprávních vztahů i v případě sdíleného a nepřímého řízení jsou upraveny rozpočtových pravidlech EU, která dále odkazují na doplňková ustanovení odvětvových pravidel. Na základě těchto předpisů pak funguje i alokace finančních prostředků z rozpočtu EU, které nejsou využity na samotný chod EU, a které jsou prostřednictvím pěti hlavních strukturálních a investičních fondů přiděleny státu buď jako správci v rámci sdíleného řízení, anebo jako příjemci, a v některých případech přímo přijímacím soukromoprávním subjektům.

3.1 Sdílené finanční řízení

Příjemci odlišní od státu (soukromoprávní subjekty) však v naprosté většině případů komunikují s členským státem, který příslušné fondy spravuje. Tato situace je pro účely tohoto článku předmětná, neboť bude případnými opatřeními vyplývajícími z nařízení o ochraně rozpočtu EU dotčena nejvýrazněji.

Přibližně 76 % z rozpočtu EU je vloženo do hlavních strukturálních a investičních fondů (dále jen „fondy EU“). Jsou to Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova, a Evropský námořní a rybářský fond. Z nich jsou

¹⁸ Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. COM (2018) 324 final. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018PC0324>

¹⁹ Ibid.

²⁰ V českém prostředí nás zaujme především poslední položka odstavce b) „*nezajištění vyloučení střetu zájmů*“.

²¹ Srov. čl. 310 Smlouvy o fungování EU.

pak financovány projekty v rámci relevantních politik, obvykle na bázi veřejných zakázek, anebo prostřednictvím grantů pro různé instituce (školy, podniky, nevládní organizace, sociálně prospěšné aktivity a další).²² regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu Plus, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a

Opatření se v konečném důsledku dotknou pouze specifických fondů, především Evropském fondu pro rybářském fondu a finanční pravidla pro tyto fondy a Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a nástroj pro správu hranic a víza.²³ Prostředky z těchto fondů jsou pak určeny pro ne příliš specificky vymezené účely jako veřejné výdaje.

V případě sdíleného řízení jsou členské státy adresátem nařízení o rozpočtu EU a jsou pověřeny zprávou rozpočtu EU na národní úrovni. Vzniká jim tak závazek vůči přijímacím subjektům. V rámci finančně právních vztahů se mohou ocitnout v pozici dlužníka nebo ručitele. Pakliže stát neplní své závazky vyplývající ze zásady právního státu, je mu část nebo všechny přidělené prostředky z rozpočtu EU odebrány. Danému veřejnému orgánu je pak znemožněno dostat svým závazkům vůči příjemcům. Je tak otázkou, na koho reálně opatření dopadnou a zda povedou k nápravě jednání vedení země.

Tam, kde je dlužníkem, existuje riziko jednání veřejného orgánu proti právním předpisům souvisejícím se správou rozpočtu a alokací finančních prostředků. To může být například prostřednictvím protiprávního jednání orgánu/představitele podle demonstrativního výčtu článku 3 nařízení o ochraně rozpočtu EU, kdy by takové jednání přímo souviselo s narušováním hodnot právního státu, ale také pochybením či svévolí. Namátkou se nabízí například problém nesjednocených pravidel pro identifikaci adresátů nařízení a příjemců prostředků z rozpočtu v jednotlivých členských státech založené na odlišném hodnocení některých veřejných a kvazi-veřejných institucí²⁴ (např. profesní komory, vzdělávací ústavy, právnické osoby zřízené zákonem za účelem provádění aktivit soukromoprávní povahy a další), což může vést i odlišnému výkladu toho, kdo za dané pochybení nese zodpovědnost.

²² Stručný přehled fondů EU je k dispozici například z: https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_cs

²³ Ibid.

²⁴ KOZIEŁ, M. Zneužití práva a svévole v právu veřejných financí. In: NECKÁŘ, J. *Zneužití práva a svévole z pohledu finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 35.

To bude samozřejmě předmětem vyšetřování Komisí, avšak z dostupných materiálů není zřejmé, jakým způsobem to bude hodnoceno. Nařízení o ochraně rozpočtu EU obsahuje poměrně hrubou úpravu kontrolních mechanismů s odkazem na pravidelný audit, avšak tyto se týkají spíše faktické stránky věci a pracují s tvrdými čísly. Kritéria pro hodnocení lpění na daních hodnotách a souvislosti s řízením rozpočtu EU jsou vymezena jen velice abstraktně. Nabízí se hypotetická úvaha o tom, že neexistence precizních procesních předpisů vysvětlujících hodnotící kritéria pro samotné vyšetřování, které má být poměrně rychlé, nevyvolává sama o sobě právní nejistotu, a tedy není jedním ze znaků nedostatku právního státu.

4 Stručně k ekonomické analýze práva

Pokud se budeme bavit o ekonomických aspektech kritéria podmíněnosti, nezaměříme se na jeho dopady na ekonomiku dotčených členských států, potažmo EU jako celku, jako spíše na některé prvky ekonomické analýzy práva. Broulík nabízí zajímavý pohled na dichotomii práva a ekonomie, kdy odlišuje právo jako autonomní disciplínu²⁵ kladoucí důraz na doktrinalismus a formalismus, zatímco typický ekonomický přístup spočívá v analýze dopadů práva²⁶ (*legal impact analysis*).²⁷

Současně však ekonomii bývá vytýkáno, že právní normy hodnotí prostřednictvím kritéria efektivity, přičemž cílem právních norem je nalezení spravedlnosti, která z ekonomického pohledu sotva kdy bývá efektivní.²⁸ z pohledu autorky se také o právu dá říci, že oproti poměrně fluidní ekonomii je právo poněkud zkosnatělé, když sebemenší zásah do normy vyžaduje proceduru o několika úrovních. Někteří se autoři se na druhou stranu domnívají, že právo je ve vztahu k ekonomii přeceňováno, a to obzvláště v krizových situacích, kde právo (specifická krizová normotvorba) vstupuje (je nasazeno)

25 PARISI, F. *The Language of Law and Economics: A Dictionary*. Cambridge University Press, 2013, s. 165.

26 BROULÍK, J. Vztah mezi právem a ekonomikou: Rozdíly a shody v uvažování. *Právník*, 2015, č. 6, s. 484–497. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=2616480>

27 CALABRESI, G. An Introduction to Legal Thought: Four Approaches to Law and to the Allocation of Body Parts. *Stanford Law Review*, 2003, č. 55, s. 2115.

28 BECKER, G. S. Crime and Punishment: An Economic Approach. In: BECKER, G. S. a W. M. LANDES (eds.). *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. 1974. Dostupné z: <http://www.nber.org/chapters/c3625>

do ekonomických vztahů razantněji, než je tomu jinak.²⁹ Avšak každá krizová situace se projevuje jiným způsobem v závislosti na nekonečném výčtu kritérií, a tento vývoj můžeme charakterizovat či dokonce do budoucna odhadnout díky ekonomii. Právo má pak být odrazem výsledku ekonomického zkoumání, protože pokud reaguje na situaci jako první, hrozí vysoká míra kauzality a nedostatečná efektivita. Tento autorčin názor podporuje i Hayek, který říká, že „*tím nemá být řečeno, že ekonomie sama poskytuje principy, které by měli zákonodárci vést – vezmeme-li však v úvahu vln, který ekonomická pojetí nevyhnutelně vykonávají, je třeba si jen přát, aby takový vliv přicházel od dobré ekonomie a nikoli od té sbírky mýtů a bajek o ekonomickém vývoji, která dnes právnímu myšlení, ždá se, vládne.*“³⁰

Pakliže podmínku právního státu pojmem jako normu, jejímž cílem je dosažení spravedlnosti (jakkoliv abstraktní tento pojem je – na rozdíl od poměrně dobře vyhraněného pojmu právního státu³¹), je otázkou její ekonomická efektivita. Je zřejmé, že pakliže státům, u nichž bude shledáno, že podmínku nenaplnují, bude znemožněn přístup k fondům, na jejich tvorbě se podílely, bude to mít dopad na jejich hospodaření a povede to ke změně vyváženosti mezi výdaji a příjmy státního rozpočtu. To je obecně ekonomicky nežádoucí situace. Komise o nicméně vnímá jako motivační prvek. Zde opět narážíme na neshodu principů práva a ekonomie – totiž zatímco právo je založeno na negativní motivaci (pokud nedodržíš normu, budeš potrestán), ekonomie vnímá pohnutky lidského jednání více ve shodě s naturálním založením člověka, tedy že jeho motivací je odměna, a pokud možno okamžitá. Stát jako organismus jedná podobným způsobem.

Pokud je tedy členský stát zavázán odvádět část svého národního rozpočtu do rozpočtu EU a k dalším povinnostem, oproti kterým na základě pilířů EU očekává protihodnotu, která mu bude odepřena, tento stát ztrácí

²⁹ SUCHOŽA, J. Vztah práva a ekonomiky v období krizových situací v národním hospodářství (legislativné úvahy a podnety). *Ekonomický časopis*, 2013, roč. 61, č. 5, s. 514–537. Dostupné z: <https://www.sav.sk/journals/uploads/0621142605%2013%20Suchoza-RS.pdf>

³⁰ HAYEK, F. A. *Právo, zákonodárství a svoboda (Nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie)*. Praha: Academia, 1991.

³¹ Evropská komise: Právní stát. *Evropská komise* [online]. [cit. 9. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law_cs

motivaci v systému zůstávat. Je nutno mít na paměti, že nedodržení podmínky právního státu tak, jak ji vymezuje Komise, je spojena s politickými záměry takového charakteru, kdy v důsledku převáží zájem o samostatnost či spojení se s jiným partnerem. To znamená, že stát negativně motivován k dodržování norem demokraticky stanovených nadnárodním celkem složeným převážně z jednotek s odlišným politicko-ekonomickým pozadím, pomalu ztrácí důvod pro setrvání v tomto celku, a nakonec se od něj odpojí. Na Brexitu jsme však mohli pozorovat, že i za předpokladu, že odpojení členského státu probíhá přátelsky a s ochotou vyjednávat, vždy to představuje hospodářskou ztrátu pro obě strany. Navíc v případě, že důvodem k odpojení státu je záměr „dělat si věci po svém,“ jako by tomu mohlo být například v případě Maďarska,³² není zcela možné hladký průběh očekávat. Efektivita režimu podmíněnosti tak není dosažena.

5 Závěr

Hodnoty právního státu jsou základním stavebním kamenem Evropské unie. Snaha motivovat členské státy k jejich dodržování tak dává smysl, nicméně autorka si po provedené analýze stále klade otázku, zda je nařízení o ochraně rozpočtu EU a režim podmíněnosti skutečně vhodným nástrojem. Ačkoliv supranacionální povaha EU umožňuje jejím orgánům do určité míry regulovat aktivity členských států³³ a kontrolovat soulad jejich akcí se společnými hodnotami, otvírá nařízení o ochraně rozpočtu EU jednak prostor pro jistou svévoli na straně Komise, ale také přímo zasahuje do hospodaření státu s prostředky, které jí byly svěřeny za úkolem spravedlivého přerozdělení mezi členské státy na základě kohezního principu tak, aby mohly být efektivně využity na dosahování společných cílů, tím spíše, je-li součástí rozpočtu balíček na podporu obnovy národních ekonomik po úderu koronavirové pandemie.

³² Viz naznačování úmyslu Maďarska vystoupit z EU po referendu o systému automatického přerozdělování migrantů v roce 2018. Srov. např. Maďaři se v referendu vyslovili proti kvótám, dorazilo jich však málo. *iDnes.cz* [online]. [cit. 9. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/maďarsko-referendum-uprchlici-kvoty-eu.A161001_151834_zahranicni_ert

³³ ZAJÍČKOVÁ, M. Základní zásady souhrnného rozpočtu Evropské unie. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* [online]. 2010, č. 4, s. 29–41. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/836/Iurid_4_2010_04_zajickova.pdf

Důvodová zpráva k zavedení mechanismu podmíněnosti odkazuje na „nedávné události“.³⁴ Ačkoliv nejsou dále specifikovány, podle průběhu jednání i dalších indicií v médiích nelze pochybovat, že jde především o nedemokratické chování Polska a Maďarska v posledních několika letech. Za vhodný příklad autorka považuje „znárodnění“ soukromých penzijních fondů v Polsku, kdy byla v roce 2014 povinná část aktiv těchto fondů přenesena do veřejného sektoru. Jako takové se finanční prostředky považují za součást veřejných fondů, čímž došlo k umělému snížení státního dluhu.³⁵ Na základě historické zkušenosti skutečně nelze tento krok hodnotit za souladný s hodnotami právního státu a ukazuje na zneužívání pozice umožňující manipulaci s veřejnými rozpočty. Nicméně obecně není kvůli snaze autorů důvodové zprávy nebýt příliš konkrétní zcela jasná vazba mezi děním v těchto (či jiných) zemích a nesprávním nakládáním s prostředky pocházejícími z rozpočtu EU. I toto je lze konečnému textu nařízení vytknout – konstatování, že porušování hodnot právního státu může vést k narušení hospodaření s rozpočtem EU je příliš abstraktní a nedostatečné.

Dále, jak vyplývá z podkapitol II.I a III.I, zatímco mechanismus rozhodování je promyšlen celkem podrobně, zcela chybí jasné vymezení hodnotících kritérií, podle kterých bude Komise v rámci vyšetřování postupovat. Pokud jde o nakládání z finančními prostředky z velké části pocházejících právě z národních rozpočtů členských států, svěřených Komisi ke spravedlivému přerozdělení za účelem financování společných politik, je nezbytné, aby byly případné podmínky pro omezení přístupu členských států k fondům podrobně definovány. Pojem právního státu je značně abstraktní³⁶ a možností jeho potenciálního narušení je nepočítaně. Pokud nejsou jasné daná pravidla, co je považováno za dodržení hodnot a co naopak za jejich porušení, má Komise nepřiměřeně široký prostor pro svévoli v rozhodování a je zde i riziko politické hry.

³⁴ Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. COM (2018) 324 final. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018PC0324>

³⁵ KOZIEŁ, M. Zneužití práva a svévole v právu veřejných financí. In: NECKÁŘ, J. *Zneužití práva a svévole z pohledu finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 36.

³⁶ COLOTKA, P. Přípis k historii pojmu „Rechtsstaat“. *Právní obzor*, 1995, roč. 78, č. 5, s. 354–356.

Podle ekonomických teorií, rozhodnutí veřejného orgánu o alokaci prostředků na konkrétní výdaj přímo ovlivňuje vlastní rozpočet, ale ekonomiku země jako takovou.³⁷ Je proto nezbytné, aby byly vynakládány s vynaložením vysoké míry péče řádného hospodáře. Pokud existují odůvodněné obavy o kvalitu demokracie v členských státech, kdy její nedostatek ohrožuje nakládání s veřejnými financemi, je přijetí vhodných opatření na místě. Tato opatření musí být ukládána transparentně a občanům musí být umožněn přístup k rozhodnutím a informacím o rozhodovacím procesu. Vymezení pojmu právního státu v daném kontextu a bližší upřesnění jeho znaků a znaků jeho nedostatku Evropským soudním dvorem by bylo také vhodné. S ohledem na novost institutu však není použitelná judikatura k dispozici.

Autorka je přesvědčena, že společenské opodstatnění pro aplikaci režimu podmíněnosti zde je, avšak na základě provedené analýzy se domnívá, že není nastaven zcela optimálně, a naopak může vést ke složitějším problémům v rámci intra-unijních vztahů. Hypotéza stanovená v úvodu tohoto článku, totiž že režim podmíněnosti pro přidělení finančních prostředků členskému státu z rozpočtu EU je z ekonomicko-právního hlediska legitimní, byla potvrzena jen z části.

Literature

- BECKER, G. S. Crime and Punishment: An Economic Approach. In: BECKER, G. S. a W. M. LANDES (eds.). *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. 1974. Dostupné z: <http://www.nber.org/chapters/c3625>
- BROULÍK, J. Vztah mezi právem a ekonomikou: Rozdíly a shody v uvažování. *Právník*, 2015, č. 6, s. 484–497. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=2616480>
- CALABRESI, G. An Introduction to Legal Thought: Four Approaches to Law and to the Allocation of Body Parts. *Stanford Law Review*, 2003, roč. 55.
- COLOTKA, P. Přípis k historii pojmu „Rechtsstaat“. *Právní obzor*, 1995, roč. 78, č. 5, s. 354–356

³⁷ KYNCL, L. Opatření proti zneužívání veřejných výdajů a svévoli v právu veřejných výdajů. In: NECKÁŘ, J. *Zneužití práva a svévole z pohledu finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 49.

- HAYEK, F. A. *Právo, zákonodárství a svoboda (Nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie)*. Praha: Academia 1991.
- KOZIEŁ, M. Zneužití práva a svévole v právu veřejných financí. In: NECKÁŘ, J. *Zneužití práva a svévole z pohledu finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2014.
- KYNCL, L. Opatření proti zneužívání veřejných výdajů a svévoli v právu veřejných výdajů. In: NECKÁŘ, J. *Zneužití práva a svévole z pohledu finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2014.
- PARISI, F. *The Language of Law and Economics: A Dictionary*. Cambridge University Press, 2013, s. 165.
- SUCHOŽA, J. Vztah práva a ekonomiky v období krizových situací v národním hospodářství (legislativné úvahy a podněty). *Ekonomický časopis*, 2013, roč. 61, č. 5, s. 514–537. ISSN 2729-7470. Dostupné z: <https://www.sav.sk/journals/uploads/0621142605%2013%20Suchoza-RS.pdf>
- ZAJÍČKOVÁ, M. Základní zásady souhrnného rozpočtu Evropské unie. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2010, č. 4, s. 29–41. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/836/Iurid_4_2010_04_zajickova.pdf
- Euractiv: Právní stát jako podmínka pro čerpání evropských peněz? Podle finského premiéra se k tomu schyluje. *Euractiv.cz* [online]. [cit. 16. 2. 2021]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/aktualne-v-eu/news/pravni-stat-jako-podminka-pro-cerpani-evropskych-penez-podle-finskeho-premiera-se-k-tomu-schyluje/>
- Finanční prostředky EU. *Evropská komise* [online]. Dostupné z: https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_cs
- Maďaři se v referendu vyslovili proti kvótám, dorazilo jich však málo. *iDnes.cz* [online]. [cit. 9. 4. 2021] Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/madarsko-referendum-uprchlici-kvoty-eu.A161001_151834_zahranicni_ert
- Právní stát. *Evropská komise* [online]. [cit. 9. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law_cs

Právní stát: Situace v Polsku a Maďarsku zhoršila, upozorňují poslanci. *Evropský parlament* [online]. [cit. 14. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened>

Víceletý finanční rámec. *Euroskop.cz* [online]. [cit. 15. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8904/sekce/vicelety-financni-ramec/>

Právní předpisy

Evropský hospodářský a sociální výbor: Stanovisko k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech COM (2018) 324 final ze dne 15. 2. 2019. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018AE2955>

Nářízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2092>

Nářízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 o rozpočtových pravidlech použitelných na souhrnný rozpočet Unie. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046>

Nářízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32020R2093>

Nářízení Rady (EU, Euratom) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311>

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. COM(2018)324final. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018PC0324>

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. COM(2018)324final. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018PC0324>

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. COM(2018)324final. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018PC0324>

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech. COM(2018)324final. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52018PC0324>

Příloha II Nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32020R2093>

Smlouva o Evropské unii. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

Smlouva o fungování Evropské unie. *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>

Contact – e-mail

421880@law.muni.cz

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-9>

DOPADY NA STÁTNÍ ROZPOČET V SOUVISLOSTI S APLIKACÍ FINANČNÍCH OPRAV U EVROPSKÝCH DOTACÍ

Andrea Vuongová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

V rámci ochrany rozpočtu Evropské unie nastavuje evropská legislativa mechanismy nápravy pro případy, kdy poskytnuté prostředky nebyly použity v souladu se stanoveným účelem a pravidly. Na národní úrovni existuje řada způsobů a zároveň i řada překážek pro navrácení prostředků, na které byla aplikována finanční oprava, zpět do státního rozpočtu. Stěžejní funkci pro navrácení neoprávněně použitých prostředků do státního rozpočtu hraje institut porušení rozpočtové kázně. Mezi finančními prostředky, které nebyly proplaceny z Evropské unie z důvodu aplikace opravy, a vymoženými prostředky na národní úrovni vzniká rozdíl, který zatěžují státní rozpočet. V tomto příspěvku budou popsány okolnosti vzniku tohoto rozdílu jeho příčiny a možné řešení.

Keywords in original language

Finanční oprava; nesrovnalost; porušení rozpočtové kázně; odvod.

Abstract

As part of the protection of the European Union budget, European legislation sets out corrective mechanisms in cases where the funds provided have not been used in accordance with the intended purpose and rules. At the national level, there are a number of ways, as well as a number of obstacles, to returning funds to which a financial correction has been applied back to the state budget. The institute of budgetary discipline breach plays a key function for the return of unjustly used funds to the state budget. There is a difference between the funds that have not been reimbursed from the European

Union due to the application of the correction and the funds recovered at the national level, this difference is a burden for the state budget. This paper will describe the circumstances of this difference, its causes and possible solutions.

Keywords

Financial Correction; Irregularity; Budgetary Discipline Breach; Levy.

1 Úvod

V procesu poskytování finančních prostředků z fondů Evropské unie až ke konečnému příjemci vzniká nežádoucí stav, který představuje negativní ekonomický dopad do státního rozpočtu České republiky. V případě, že je u příjemce odhalena nesrovnalost aplikuje se na poskytované prostředky finanční oprava. Pokud ale již prostředky byly příjemci poskytnuté, jde finanční oprava na vrub státního rozpočtu. Následné vymození neoprávněně použitých prostředků od konečného příjemce je v kompetenci národních orgánů. Cílem tohoto příspěvku je nalezení odpovědi na otázku, zda lze rozdíly vznikající mezi finančními opravami a vymoženými prostředky vyčíslit a negativní ekonomický dopad do státního rozpočtu odstranit nebo zmírnit.

Cíl bude naplňován prostřednictvím metod vědecké práce, a to analýzy a syntézy. Prostřednictvím analýzy bude rozebrána předmětná problematika do jednotlivých kapitol. Současně bude metoda analýzy sloužit k získání poznatků pro identifikaci příčin problému a zhodnocení stavu. Metodu analýzy doplní syntéza, která bude užita při hodnocení příčin problému a možností jejích řešení.

Pro uvedení do problematiky autorka považuje za nezbytné stručně nastítnit celý proces poskytování finančních prostředků z fondů Evropské unie jejich příjemcům a realizace opatření k navrácení neoprávněno použitých prostředků.

2 Proces poskytování finančních prostředků z fondů Evropské unie

Součástí rozpočtového hospodaření státu jsou finanční prostředky, které do České republiky plynou z fondů Evropské unie, zejména strukturálních

a investičních fondů. Evropská unie s cílem snižovat rozdíly mezi vyspělými a méně vyspělými členskými státy realizuje Politiku hospodářské, sociální a územní soudržnosti (dále jen „politika soudržnosti“), označovanou také jako kohezní politika. V rámci sedmiletého finančního rámce mohou členské státy využívat finanční prostředky z evropských fondů na základě operačních programů. Příjmy z realizované kohezní politiky Evropské unie tvoří hlavní složku pozice České republiky jako čistého příjemce finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie a představují významný makroekonomický přínos. Bilance České republiky je lehce kvantifikovatelná, zatím nejvyšší byla zaznamenána v roce 2015, kdy dosáhla 150 miliard Kč.¹ V období let 2014 až 2020 vyčlenila Evropská unie na dotace přibližně 12,2 biliónů českých korun, z toho 653 miliard pro Českou republiku. Tato částka byla rozdělena mezi deset českých operačních programů a pět programů pro přeshraniční spolupráci.²

Výdaje na politiku soudržnosti podléhají tzv. sdílenému řízení, kdy za plnění rozpočtu odpovídá Evropská komise, ale realizace programů je svěřena členským státům, které odpovídají také za vytvoření systému řízení a kontroly poskytovaných prostředků na základě stanovených požadavků.³ Řízení konkrétních projektů v rámci operačních programů je svěřeno řídicím orgánům, finanční řízení a certifikace výdajů Platebnímu a certifikačnímu orgánu a nezávislý audit výdajů a fungování řídicího a kontrolního systému Auditnímu orgánu.

¹ Viz Čistá pozice ČR ve vztahu k rozpočtu EU: 2004–2020. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 29. 7. 2020, aktualizace 2. 2. 2021. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/hospodareni-eu/pozice-cr-vuci-rozpocetu-eu/2020/cista-pozice-cr-ve-vztahu-k-rozpocetu-eu-39115>

² Dotační KPZ, novinářův průvodce dotacemi. *eNovation* [online]. Dostupné z: <https://www.opik.cz/ke-stazeni>

³ Požadavky na nastavení systému řízení a kontroly poskytovaných prostředků v současnosti upravuje Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012, a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále jen „obecné nařízení“).

Financování politiky soudržnosti je na úrovni České republiky zajištěno formou předfinancování ve státním rozpočtu, který se stává zdrojem povinného spolufinancování a zároveň zdrojem podílu Evropské unie. Finanční prostředky jsou tudíž nejdříve vydány ze státního rozpočtu a až následně pokryty příjmy z evropského rozpočtu.⁴ K cílovým příjemcům putují finanční prostředky formou dotací prostřednictvím rozpočtů řídicích orgánů, tj. zejména ministerstev, které vybírají konkrétní projekty, kontrolují a monitorují jejich realizaci. V rámci financování konkrétního projektu může docházet k platbám příjemci z rozpočtu příslušného řídicího orgánu na základě žádosti o platbu, a to předem po uzavření právního aktu o poskytnutí prostředků (ex-ante), průběžně nebo následně po vynaložení výdajů příjemcem (ex-post). Žádosti o platbu jsou následně sloučeny a Platebním a certifikačním orgánem odeslány Evropské komisi k úhradě částky, která odpovídá spolufinancování, do státního rozpočtu.

Finanční prostředky jsou poskytovány k dosažení cílů Evropské unie⁵ v souladu s jejich celostátními a regionálními potřebami rozvoje a jejich čerpání musí být v souladu s platným právem Evropské unie a se souvisejícími vnitrostátními právními předpisy. V rámci operačních programů členské státy stanovují podmínky a kritéria pro jejich posuzování tak, aby bylo zajištěno účelné využívání poskytnutých prostředků. Odpovědnost za předcházení, zjišťování a následnou nápravu chyb a nesrovnalostí nesou členské státy. Evropská Komise nastavila mechanismy pro zabránění spolufinancování výdajů, které nejsou v souladu se stanoveným účelem nebo podmínkami, a mechanismy pro opravu u výdajů, k jejichž spolufinancování již došlo. Zároveň platí povinnost pro členské státy vymáhat neoprávněně vyplacené částky spolu s případnými úroky z prodlení.⁶

⁴ VÁLKOVÁ, I. *Poskytování peněžních prostředků z rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů v České republice – právní aspekty*. Praha: Leges. 2020, s. 93.

⁵ Aktuální cíle a priority politiky soudržnosti vychází ze Strategie Evropa 2020, rozpracovány jsou v jednotlivých nařízeních. Souhrnný rámec je obsažen v tzv. „blue guide“ *European Structural And Investment Funds 2014–2020: Official texts and commentaries*. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_en.pdf

⁶ Dle čl. 122 obecného nařízení.

3 Finanční opravy

Evropská komise v zájmu ochrany rozpočtu Evropské unie zasahuje v případě zjištění, že může dojít k spolufinancování nesprávných výdajů nebo k němu došlo, formou preventivní opatření nebo finančních oprav. Preventivní opatření zahrnují pozastavení plateb⁷, zejména z důvodu závažných nedostatků v řídicím a kontrolním systému, a přerušení platební lhůty⁸. Závažné nedostatky mohou vyplývat ze zjištění členského státu nebo zjištění vlastních kontrol a auditů, zejména šetření Evropského úřadu pro boj proti podvodům nebo auditu Evropského účetního dvoru. Pozastavení plateb musí být provedeno formou závazného rozhodnutí Evropské komise.⁹

Finanční opravy slouží k nápravě nežádoucího stavu v případě zjištění, že došlo k spolufinancování nesprávných výdajů, tj. byla odhalena nesrovnalost. Finanční opravy se dělí na finanční opravy provedené ze strany členského státu¹⁰ a finanční opravy provedené ze strany Evropské komise¹¹.

Finanční opravy je možné rozlišit dále na individuální a plošné – extrapolované. Individuální finanční opravy se týkají pochybení ze strany příjemců dotací. Plošné a extrapolované korekce se vztahují k pochybení systémové povahy na úrovni řídicích orgánů, například v nastavení kontrol. V případě, že finanční opravu aplikuje členský stát, nesnižují disponibilní alokaci finančních prostředků, které jsou pro členský stát určeny. To znamená, že tyto prostředky mohou být využité na financování jiných projektů. „*V případě aplikace finančních oprav nedochází k fyzickému odeslání prostředků zpět do rozpočtu Evropské unie, ale ke snížení kumulativní hodnoty výdajů, které mají být ze strany Evropské komise České republice proplaceny.*“¹² Naopak finanční opravy, které

⁷ Dle čl. 142 obecného nařízení.

⁸ Dle čl. 83 obecného nařízení.

⁹ Příkladem preventivního opatření Evropské komise je rozhodnutí Evropské komise ze dne 28. listopadu 2019 o pozastavení průběžných plateb spojených s Programem rozvoje venkova České republiky na období 2014–2020 a souvisejících s výdaji uskutečněnými v období od 16. října 2018 do 31. prosince 2018 a od 1. ledna 2019 do 31. března 2019.

¹⁰ Dle čl. 85 a čl. 144 obecného nařízení.

¹¹ Dle čl. 143 obecného nařízení.

¹² Ministerstvo financí České republiky: Stanovisko ze dne 25. června 2019. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/zadosti-o-informace-dle-zakona-106-1999/seznam-podanych-zadosti/2019/zadost-o-poskytnuti-informaci-ve-smyslu-35566>

provádí Evropská komise, jsou tzv. čisté opravy. Členský stát je nemůže již znovu použít a představují snížení určené alokace finančních prostředků. K aplikaci čistých oprav dochází pouze v případě, že s nimi členský stát nesouhlasí a odmítá je uplatnit.¹³

Na úrovni členského státu se finanční oprava aplikuje odečtením nezpůsobilého výdaje od žádosti o platbu do Evropské komise. K odečtu dochází na základě potvrzené nesrovnalosti, která vyplynula ze zjištění z kontroly provedené na úrovni členského státu.¹⁴ Přestože finanční opravy, které aplikuje členský stát, nesnižují alokaci, tj. částku, kterou členský stát může z fondů Evropské unie čerpat, pro jejich rozpočty zůstávají na výdajové straně poskytnuté dotace, které mají být hrazeny z fondů Evropské unie. Břemeno finanční opravy nese tudíž rozpočet členského státu a je v jeho zájmu, ale také jeho povinnosti, se s tímto břemen vypořádat.

K vymáhání neoprávněně vyplacených prostředků spolu s případnými úroky z prodlení a jejich navrácení do státního rozpočtu slouží v České republice několik institutů.

4 Nástroje českého právního řádu k vymáhání neoprávněně použitých prostředků

Finanční prostředky z fondů Evropské unie jsou v České republice poskytovány formou dotací. Ucelenou úpravu dotačního práva a nastavení řídicích a kontrolního systému v českém právním řádu nenalezne. Základ tvoří rozpočtová pravidla¹⁵, která upravují zejména proces poskytování dotací s odkazem na správní řád¹⁶, řízení o odnětí dotace, oprávnění poskytovatele vůči příjemci a institut porušení rozpočtové kázně. Odhalování

¹³ Ministerstvo financí České republiky: Zpráva o finančních opravách EU prostředků v České republice, sněmovní tisk č. 583. *Poslanecká sněmovna PČR* [online]. Dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=583&CT1=0>

¹⁴ Zásady a postupy řešení nesrovnalostí v České republice aktuálně upravuje Metodický pokyn pro finanční toky programů spolufinancovaných z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu+, Fondu soudržnosti, Fondu pro spravedlivou transformaci a Evropského námořního, rybářského a akvakulturního fondu 2021–2027. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2020/metodiky-pokyn-pro-financi-toky-progra-40321>

¹⁵ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

nesrovnalostí, které vede k finančním opravám, je výsledkem administrativních ověření nebo kontrolní činnosti. Ve vztahu ke konečnému příjemci může mít zjištění dopad z hlediska českého právního řádu zejména v případě, že došlo k neoprávněnému použití veřejných prostředků, které zakládá porušení rozpočtové kázně.

4.1 Porušení rozpočtové kázně

Úprava porušení rozpočtové kázně je obsažená v hlavě XII rozpočtových pravidel. Ustanovení § 44 rozpočtových pravidel definuje porušení rozpočtové kázně mimo jiné jako „*neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu a neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.*“ Pojem neoprávněné použití peněžních prostředků dále upřesňuje zákon v definici pojmů v § 3 písm. e).¹⁷

Konstatování porušení rozpočtové kázně je rozpočtovými pravidly svěřeno do pravomoci orgánu Finanční správy České republiky (dále jen „orgány finanční správy“) v rámci správy odvodu za porušení rozpočtové kázně. Orgány finanční správy postupují při správě odvodu za porušení rozpočtové kázně v režimu daňového řádu¹⁸ a v rámci daňového řízení odhalují porušení rozpočtové kázně na základě vlastní kontrolní činnosti nebo na základě podnětů o podezření na porušení rozpočtové kázně od jiného kontrolního orgánu, zejména poskytovatele dotace (řídícího orgánu). Výsledkem daňového řízení je vydání platebního výměru na odvod neoprávněně použitých veřejných prostředků zpátky do veřejného rozpočtu. Orgány finanční správy dále zajišťují vymáhání prostředků, rozhodují o opravných a dozorcích prostředcích a prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně a případného penále.

¹⁷ Neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu se rozumí jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, porušení účelu nebo podmínek, za kterých byly prostředky zařazeny do státního rozpočtu nebo přesunuty rozpočtovým opatřením a v rozporu se stanoveným účelem nebo podmínkami vydány; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.

¹⁸ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

Správa odvodu za porušení rozpočtové kázně je rozdělaná v rámci třístupňové soustavy orgánů finanční správy mezi Generální finanční ředitelství, Odvolací finanční ředitelství a finanční úřady v územních pracovištích. Finanční úřady vedou daňové řízení a po prokázání porušení rozpočtové kázně vyměřují odvod a případné penále za porušení rozpočtové kázně. Odvolacím orgánem je Odvolací finanční ředitelství. Odvolací finanční ředitelství kromě odvolání dále vyřizuje žádosti o přezkum a návrhy na povolení obnovy řízení. Rozpočtové pravidla¹⁹ nabízí možnost zcela nebo zčásti prominout odvod a penále za porušení rozpočtové kázně na základě žádosti o prominutí. Prominout lze odvod a penále z důvodů hodných zvláštního zřetele. Takovým důvodem může být například prokázaná chyba poskytovatele, nesoučinnosti poskytovatele, živelná katastrofa apod. O prominutí rozhoduje Generální finanční ředitelství. Proti rozhodnutí orgánů finanční správy se příjemce dotace může bránit v soudním řízení u správních soudů.

4.2 Oprávnění poskytovatele podle ustanovení § 14f rozpočtových pravidel

Kromě orgánů finanční správy může pomoci navrátit neoprávněně použité prostředky zpátky do veřejného rozpočtu také poskytovatel dotace, a to formou výzev k vrácení dotace podle ustanovení § 14f rozpočtových pravidel. Tato ustanovení řeší případy, kdy poskytovatel dojde k závěru, že lze zjištěné nedostatky vyřešit nápravou či vrácením dotace nebo její části bez účasti orgánů finanční správy. V rozsahu, v jakém příjemce provede na základě výzvy v termínu stanoveném poskytovatelem nápravné opatření nebo vrátí dotaci, platí, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně a orgány finanční správy již v dané věci nekonají. Zda příjemce dotaci nebo její část vrátí nebo zda provede nápravní opatření je zcela na jeho rozhodnutí. Poskytovatel nemá vynucovací prostředky ani pravomoc vrácení dotace a provedení nápravního opatření vymáhat. V tomto momentu vstupují do procesu opět orgány finanční správy. Na základě podnětu poskytovatele rozhodují finanční úřady v standardním řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Podnět na finanční úřad musí poskytovatelé zaslat také v případě,

¹⁹ § 44a odst. 12 rozpočtových pravidel.

že došlo k vrácení jen části dotace nebo neúplnému provedení nápravného opatření a v případě, že výzva nebyla splněna v stanoveném termínu.²⁰

Přes název této kapitoly a praxi, která dlouhodobě přistupuje k ustanovení § 14f jako k oprávnění poskytovatele, aktuální soudní judikatura vede opačným směrem. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu²¹ vyplývá povinnost poskytovatele dotace aplikovat ustanovení § 14f a vyzvat příjemce dotace k provedení opatření k nápravě podle ustanovení § 14f odst. 1 nebo vyzvat příjemce dotace k vrácení dotace nebo její části podle ustanovení § 14f odst. 3. „*Poskytovatel dotace tak při zjištění porušení dotačních podmínek musí v souladu s § 14f umožnit příjemci dotace toto pochybení na základě výzvy napravit a aktivovat tak fikci neporušení rozpočtové kázně.*“ Nejvyšší správní soud v rozsudku dále také uvedl, že v případě nesplnění povinnosti ze strany poskytovatele, musí orgány finanční správy zajistit dodržení postupu dle ustanovení § 14f. Z toho vyplývá, že orgány Finanční správy ČR mohou konat pouze v případě, že poskytovatel již aplikoval ustanovení § 14f rozpočtových pravidel a umožnil příjemci dotace aktivovat fikci neporušení rozpočtové kázně dle ustanovení § 14f odst. 2 rozpočtových pravidel.

4.3 Odnětí dotace

Odnětím dotace je umožněno poskytovateli řešit specifické situace vymezené v ustanovení § 15 rozpočtových pravidel. V důsledku počínání příjemce dotace se jedná o tyto tři situace:

- údaje, na jejichž základě byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta, byly neúplné nebo nepravdivé,
- nemůže být řádně nebo včas splněn účel dotace, a
- byl umožněn výkon nelegální práce.

Řízení o odnětí dotace probíhá podle správního řádu a jeho výsledkem je rozhodnutí proti kterému se lze odvolat²², resp. podat rozklad podle správního řádu²³ a následně lze podat žalobu dle soudního

²⁰ Převzato z VUONGOVÁ, A. The Role of the Financial Administration Bodies in the Process of Returning Unjustly Used Public Funds Back Into the Public Budget. *Financial Law Review*, 2018, roč. 12, č. 4, s. 64–77.

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2019, 1 Afs 293/2018-28.

²² Viz § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

²³ Viz § 152 odst. 5 správního řádu.

řádu správního²⁴. Odnětí dotace nelze použít na jiná než výše uvedená pochybení příjemce dotace. K tomu slouží opatření dle ustanovení 14f rozpočtových pravidel a institut porušení rozpočtové kázně.²⁵

4.4 Náhrada škody v adhezním řízení

Příjemce dotace se kromě porušení rozpočtové kázně může také dopustit trestního činu dle trestního zákoníku. Jedná se o dotační podvod nebo poškození finančních zájmů Evropské unie. V souvislosti s tématem příspěvku je možné v tomto případě uvažovat o náhradě škody v adhezním řízení. Neoprávněně použité prostředky, které jsou spojeny s dotačním trestním činem, se mohou do veřejných rozpočtů vrátit i tímto způsobem.

5 Ekonomický dopad rozdílů mezi aplikovanými finančními opravy a vymoženými neoprávněně použitými prostředky

Přestože bilance České republiky vůči Evropské unii jako čistého příjemce finančních prostředků je lehce kvantifikovatelná, ekonomické dopady dotační politiky do českého rozpočtu z hlediska vznikajícího rozdílu mezi prostředky, které byly ze státního rozpočtu poskytnuté na evropské projekty, ale nebyly z Evropské unie proplacené, nejsou průběžně sledované a vyhodnocované.

Dle zprávy²⁶ Platebního a certifikačního orgánu, který řídí finanční toky z Evropské unie, byly v programovém období 2007–2013 provedeny finanční opravy ve výši 38,4 miliard Kč a v programovém období 2014–2020 ve výši 1,7 miliardy Kč. V roce 2020 předala Česká republika Evropské komisi 245 případů nových nesrovnalostí a souhrnná částka dotčená nesrovnalostí činila 17 815 070 €.²⁷

²⁴ Viz § 65 odst. 1 zákona č. 152/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ STRNADOVÁ, Z. *Co by měl vědět příjemce dotace*. GRADA Publishing, a.s., 2019, s. 77–81.

²⁶ Ministerstvo financí České republiky: Zpráva o finančních opravách EU prostředků v České republice, sněmovní tisk č. 583. *Poslanecká sněmovna PČR* [online]. Dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=583&CT1=0>

²⁷ Ministerstvo financí České republiky: Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2020. *ODOK* [online]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2021-05-03>

Do souhrnné částky neoprávněno použitých finančních prostředků, které byly navráceny do státního rozpočtu, by měly spadat všechny

- finanční prostředky odvedené v rámci odvodu za porušení rozpočtové kázně včetně penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně,
- finanční prostředky vrácené na základě výzvy poskytovatele na základě ustanovení § 14f rozpočtových pravidel,
- finanční prostředky vrácené/vymožené na základě odnětí dotace,
- finanční prostředky vymožené formou náhrady škody v rámci adhezního řízení.

Údaje o výši vymožených odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně vedou orgány finanční správy. Orgány finanční správy evidují výši finančních prostředků, která byla uložena formou platebního výměru a předána na účet Národního fondu. Není ale automaticky zajištěno propojení těchto údajů s údaji o finančních opravách, ke kterým se odvody za porušení rozpočtové kázně vztahují. Zároveň není v relevantním čase zajištěno propojení v případě změny způsobené dalším řešením konkrétních případů z důvodu odvolání, přezkumu a obnovy řízení, řízení o odpouštění odvodu a penále nebo v soudním řízení.

Informacemi o finančních prostředcích vrácených na základě výzvy poskytovatele na základě ustanovení § 14f rozpočtových pravidel a informacemi o finančních prostředcích vrácených/vymožených na základě odnětí dotace disponují jednotlivé řídicí orgány a evidují je v monitorovacím systému Ministerstva pro místní rozvoj MS 2014+. Obdobně platí, že není automaticky zajištěno propojení těchto údajů s údaji o finančních opravách, ke kterým se odvody za porušení rozpočtové kázně vztahují. Zároveň se tyto informace mohou částečně překrývat s evidencí orgánů finanční správy.

Informace o finančních prostředcích vymožených formou náhrady škody v rámci adhezního řízení v případě spáchání trestního činu souvisejícího s poskytovanou dotací evidují české soudy. V evidenci soudu není rozlišováno v agregovaných datech, z jakého důvodu dochází k náhradě škody a výsledky rozhodnutí soudu nejsou dále propojeny na evidence orgánů finanční správy a řídicích orgánů.

V souvislosti s evidencí informací o výsledcích kontrol, administrativních ověření a auditů, zjištěných nesrovnalostí, vymožených odvodech za porušení rozpočtové kázně a penále za prodlení s odvodem se povinně evidují, ale plnění této povinnosti není řádně kontrolováno a případné porušení této povinnosti není nijak postihováno. To může způsobovat neúplnost potřebných informací.

V současném stavu nastavení evidenčních a vykazovacích povinností jednotlivých orgánů zapojených do implementační struktury fondů Evropské unie dle názoru autorky není možné vyčíslit rozdíl mezi finančními opravami a vymoženými neoprávněně použitými prostředky navracenými do státního rozpočtu od příjemců dotací, tedy břemena, který nese státní rozpočet.

Z hlediska ekonomického dopadu je na závěr nutno také zmínit případy, kdy rozhodnutím soudu došlo ke zrušení rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství a zrušení platebního výměru odvodu za porušení rozpočtové kázně. V tomto případě je příjemce dotace oprávněn nárokovat vyplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně podle ustanovení § 254 daňového řádu. Vzhledem k výši odvodu za porušení rozpočtové kázně může tento úrok představovat značnou částku.

6 Příčiny vzniku rozdílu mezi aplikovanými finančními opravami a vymoženými neoprávněně použitými prostředky

Před řešením otázky, zda lze ekonomické dopady do státního rozpočtu odstranit, nebo je alespoň snižovat, je nevyhnutné identifikovat příčiny, proč k nim dochází. V první řadě stojí jednoduchá skutečnost, že při vymáhání neoprávněně použitých prostředků od příjemce je dotčeno právo na ochranu majetku a vlastnické právo, zakotvené v čl. 11 Listiny.²⁸

V případě, že příjemce dotace neoprávněně použije poskytnuté prostředky, je nezbytné tyto prostředky do veřejného rozpočtu vrátit, ale samozřejmě za předpokladu dodržení práva na spravedlivý proces příjemce dotace.

²⁸ Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, uvedl v souvislosti s pozastavením výplaty dotace příjemci, že se to „hluboce dotýká právní sféry jejího příjemce. Takové opatření může mít pro něj závažný dopad, neboť může vést ke zmaření celého jeho naplánovaného a dotací podpořeného záměru; případně i ke vzniku jeho odpovědnosti za neschopnost splnit závazek (typicky ubravit cenu objednané věci či služby), ke němuž se zavázal, předpokládaje, že finanční prostředky na jeho ubrazení získá z dotace, bez níž je vůbec nemusí mít k dispozici.“

Při zásahu do práv a povinnosti příjemce je nutno dodržet základní zásady, zásadu legality, materiální pravdy, dvojestupňovosti řízení a umožnit přezkoumatelnost správních nebo daňových rozhodnutí soudy. Od okamžiku odhalení podezření na neoprávněné použití poskytnutých finančních prostředků v rámci kontroly nebo auditu se může příjemce dotace postupně bránit

- námitkou vůči zjištění v kontrolním protokolu,
- odvoláním proti rozhodnutí v daňovém řízení dle ustanovení § 109 daňového řádu,
- návrhem na obnovu daňového řízení dle ustanovení § 117 daňového řádu,
- podnětem k přezkoumání rozhodnutí dle ustanovení § 121 daňového řádu,
- žalobou u krajského soudu, a
- kasační stížností u Nejvyššího správního soudu.

Dále příjemce může požádat o

- posečkání úhrady daně (odvodu), popřípadě rozložení její úhrady na splátky dle ustanovení § 156 daňového řádu, a
- prominutí nebo částečné prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně nebo penále dle ustanovení § 33 rozpočtových pravidel.

Přestože všechny způsoby obrany nemusí být v konkrétních případech relevantní, demonstruje tento výčet složité nastavení správy odvodu za porušení rozpočtové kázně. Vymahatelnost neoprávněně použitých prostředků ze strany orgánu finanční správy zásadně ovlivňuje rozhodování správních soudů. Orgány finanční správy v návaznosti na judikaturu správních soudů, zejména Nejvyššího správního soudu, přizpůsobují svoji činnost a rozhodování. Jednou z nejzásadnějších změn v rozhodování orgánů finanční správy představuje přechod na stanovování odvodu za porušení rozpočtové kázně v částce, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň v souladu se zásadou proporcionality.²⁹ K zásadní judikatuře patří i rozhodnutí Nejvyššího správního

²⁹ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2014, 4 As 117/2014, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*smyslem právní úpravy poskytování dotací z veřejných rozpočtů je jejich řádné využití výhradně na zamýšlený účel v souladu s obecně prospěšným zájmem. Při vykladu jednotlivých konkrétních ustanovení pak je třeba mít tento smysl neustále na paměti a přiblížit k němu. Poměrování rozsahu a míry závažnosti porušení stanovených podmínek smyslem a účelem dotace nejde nad rámec zákona o rozpočtových pravidlech, ani se nejedná o odchýlení od zákonem předepsaných pravidel [...] ale je nezbytně nutné pro ústavněkonformní, rozumnou a proporční aplikaci tohoto zákona.*“

soudu, které se dotýkají vymezení postavení orgánů finanční správy a poskytovatelů dotací, které konstatuje, že poskytovatel nemůže závazně určit, že došlo k porušení rozpočtové kázně.³⁰

Dále dochází ke zpochybnění postupu orgánů finanční správy a možným obstrukcím při zahajování daňového řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně například na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2019, č. j. 1 Afs 293/2018-28, ze kterého vyplývá, že nelze daňové řízení zahájit, pokud nebylo aplikováno opatření poskytovatele dle ustanovení § 14f rozpočtových pravidel, nebo na základě kontrolního rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. listopadu 2018, č. j. 57 Af 17/2017, ze kterého vyplývá, že nelze vydat platební výměr o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně bez provedení daňové kontroly, protože tak dochází ke zkrácení na právech příjemce dotace.

Orgány finanční správy se dlouhodobě dostávají pod tlak a do schizofrenní pozice, kdy na jednu stranu jsou nucené zajistit návrat neoprávněně použitých prostředků zpátky do veřejného rozpočtu a odstraňovat deficit, který vzniká ve státním rozpočtu po aplikaci finanční opravy vůči Evropské unii, na druhou stranu jejich rozhodnutí napadají soudy a tlačí je do změny v rozhodovací praxi.

Při aplikaci finančních oprav na úrovni České republiky se vychází z tzv. potvrzených nesrovnalostí. Potvrzenými nesrovnalostmi jsou vyčíslené zjištění z administrativního ověření či kontrol na úrovni řídicích orgánů, z auditu provedeného Auditním orgánem, Evropskou komisí nebo Evropským účetním dvorem nebo kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu, se kterým se řídicí orgán ztotožňuje.³¹ Jedná se tudíž o závěry z kontrolní nebo auditní činnosti,

³⁰ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2017, 2 Afs 334/2016, Nejvyšší správní soud konstatuje že „poskytovatel dotace není tím, kdo závazně určuje, zda byly finanční prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu čerpány oprávněně. Jisté je oprávněn posuzovat splnění cíle projektu, ostatně mnohdy se jedná o otázku ryze odbornou. Tyto jeho závěry ovšem nejsou pro správce daně závazné; zjiští-li porušení podmínek, je oprávněn a povinen z toho vycházet.“ Významným je také jednoznačné vyjádření, že „porušení rozpočtové kázně má pravomoc konstatovat výlučně územní finanční orgán, tj. příslušný správce daně“.

³¹ Metodický pokyn pro finanční toky programů spolufinancovaných z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu+, Fondu soudržnosti, Fondu pro spravedlivou transformaci a Evropského námořního, rybářského a akvakulturního fondu 2021–2027. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2020/metodicky-pokyn-pro-financi-toky-progra-40321>

na které právní řád klade pouze minimální požadavky, například v ustanovení § 12 kontrolního řádu je uvedeno, že zjištění z kontroly musí obsahovat označení právních předpisů, které byly porušeny a uvedení podkladů, z kterých kontrolních zjištění vycházejí. Závěry z kontroly ani auditu nelze považovat za rozhodnutí, které by rozhodovalo o právech a povinnostech³², přesto jsou považovány za dostatečný podklad pro aplikaci finanční opravy.

Cílem výše uvedeného srovnání rozhodně ale není upřednostnit zájem státu na vymození prostředků, o nichž se domnívá, že byly použity neoprávněně, před zájmem konkrétních příjemců dotace. To vede k formulaci další příčiny pro rozdíl mezi finančními opravami a vymoženými neoprávněně použitými prostředky, kterou je jednoduše skutečnost, že dle českého právního řádu k neoprávněnému použití poskytnutých finančních prostředků nedošlo.

Pro vysvětlení této příčiny je zásadní skutečnost, že každé porušení rozpočtové kázně je nesrovnalostí, ale ne každá nesrovnalost je porušením rozpočtové kázně. Vymezení pojmu nesrovnalost ovlivňuje rozhodovací praxe Evropské komise a je širší, zatímco výklad rozpočtových pravidel a pojmu porušení rozpočtové kázně provádí národní soudy. Pod nesrovnalostí³³ se rozumí jakékoliv porušení unijního nebo českého právního předpisu, ze kterého vyplývá možnost poškození rozpočtu Evropské unie. Různé definice „evropského“ pojmu nesrovnalost a „českého“ pojmu „porušení rozpočtové kázně“ mohou vést k rozporu mezi kontrolorem nebo auditorem, který identifikuje nesrovnalost a podezření na porušení rozpočtové kázně, a orgánem finanční správy nebo soudem, který rozhoduje pouze o tom, zda byla naplněna skutková podstata porušení rozpočtové kázně.

Jako další příčiny nutno zmínit také nejednoznačnost vnitrostátní legislativy a lišící se interpretace právních předpisu v různých etapách dotačního procesu, kontroly a zpětného vymáhání prostředku, ale také chyby v kontrolním nebo auditním úsudku. Typickým příkladem může být rozdílná

³² „Protokol o kontrole je aktem, jímž nejsou kontrolované osobě ukládány žádné povinnosti, ani ji tento akt nezakládá žádná práva.“ JEMELKA, L., P. VETEŠNÍK a O. LIBOSVÁR. *Zákon o kontrole. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 113.

³³ Nesrovnalost definuje čl. 2 odst. 36 nařízení č. 1303/2013 jako „jakékoli porušení ustanovení unijního nebo vnitrostátního právního předpisu týkajícího se jeho uplatňování, které vyplývá z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu zapojeného do provádění fondů ESI, a v důsledku jehož je nebo by mohl být poškozen rozpočet Unie tím, že by byl z rozpočtu Unie ubrazen neoprávněný výdaj.“

interpretace zákona o zadávání veřejných zakázek³⁴, který sankcionuje mimo jiné i na základě nedodržení principů stanovených v ustanovení § 6 tohoto zákona. Posouzení netransparentnosti nebo diskriminace v zadávacím řízení se může značně lišit ze strany kontrolora poskytovatele, kontrolora finančního úřadu nebo soudu. Kromě toho má u veřejných zakázek své slovo také Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Pro srovnání, na aplikaci finanční opravy postačí názor pouze prvního z uvedeného seznamu – kontrolora poskytovatele. Pokud na národní úrovni není potvrzeno porušení zákona nebo je finanční dopad nižší, než bylo původně vyčísleno ve finanční opravě, není tento závěr sám o sobě dostatečným důvodem pro změnu finanční opravy a případ je dále evidován jako nesrovnalost a finanční prostředky odpovídající výši dané nesrovnalosti musejí být nadále odečteny z výkazu výdajů předkládaného Evropské komisi. Není také vyloučeno, že poskytovatel nemá při výkonu kontroly k dispozici všechny dokumenty, které má následně k dispozici v rámci kontroly nebo daňového řízení orgán finanční správy nebo soud.

7 Nástin řešení

Po rozebrání příčin rozdílu mezi finančními opravami a vymoženými částkami neoprávněně použitých prostředků, lze konstruovat odpověď na položenou vědeckou otázku. Ekonomický dopad do státního rozpočtu České republiky způsobený tímto rozdílem nelze odstranit, pouze snížit. Odstranění problému není v podmínkách českého právního řádu možné a nutno říct, že ani žádoucí, vzhledem k tomu, že jednou z identifikovaných příčin je ochrana práv konkrétních příjemců dotace.

Z hlediska institucionálního rozdělení pravomocí při kontrole evropských dotací a nastíněným komplikacím při následné správě odvodu za porušení rozpočtové kázně je diskutabilní působnost orgánů finanční správy. Systém kontroly a správy odvodu za porušení rozpočtové kázně byl v letech 2011–2015 poznamenán několika dílčími novelami rozpočtových pravidel, které měly za cíl zejména posílit kompetence poskytovatelů veřejné finanční podpory a zjednodušit systém kontroly a následné nápravy zjištěných pochybení. Poskytovatelům veřejné finanční podpory tak byla například

³⁴ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

dána možnost v rámci rozhodnutí o poskytnutí dotace stanovit povinnosti, které v případě jejich nedodržení nebudou považovány za neoprávněné použití prostředků, nebo možnost řešit navrácení neoprávněně použitých prostředků výzvou adresovanou příjemci dotace, a to bez ingerence orgánu finanční správy. S posilováním postavení poskytovatele dotace a komplikovaností řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně dle daňového řádu se tudíž nabízí možnost zjednodušení správy odvodu například přesunem kompetence z orgánu finanční správy přímo na poskytovatele. Dle názoru autorky by přesun kompetence za správu odvodu za porušení rozpočtové kázně nijak neřešil popsané příčiny vzniku rozdílu mezi finančními opravami a vymoženými částkami neoprávněně použitých prostředků. Nadále by muselo být zachováno oddělení kontrolní činnosti od rozhodovací činnosti, zásada dvojinstančnosti řízení a přezkoumatelnosti rozhodnutí. Ke snižování ekonomického dopadu do státního rozpočtu může vést odstraňování rozdílů vznikajících z různé interpretace právních předpisů ze strany subjektů zapojených do kontroly a auditu evropských dotací, orgánů finanční správy a soudu, zpřesňování kontrolních a auditních postupů a sdílení relevantních informací, podkladů a dokumentace. Jednotné posuzování a vyhodnocování kontrolních výstupů alespoň na úrovni řídicích orgánů, Auditního orgánu a orgánů finanční správy může vést k postupnému odstraňování rozdílů v klasifikaci zjištění, které představuje nesrovnalost a podezření na porušení rozpočtové kázně.

Konstatování existence problému bez možnosti vyčíslení jeho reálného dopadu neumožňuje přijetí relevantních opatření k jeho zmírnění. V tomto příspěvku je zmíněno až na závěr, ale v praxi by mělo být prvním krokem zpřehlednění a provázání celého systému čerpání finančních prostředků poskytnutých z fondů Evropské unie, kontrol a auditů, finančních oprav, hlášení nesrovnalostí, opatření poskytovatelů vůči příjemci a vymáhání neoprávněně použitých prostředků.

8 Závěr

Cílem tohoto příspěvku bylo nalezení odpovědi na otázku, zda lze rozdíly vznikající mezi finančními opravami a vymoženými neoprávněně použitými

prostředky vyčíslit a negativní ekonomický dopad do státního rozpočtu odstranit nebo zmírnit. Hledání odpovědi vedlo přes konkretizaci problematiky stručným vysvětlením finančních toků z fondů Evropské unie, realizace finančních oprav a nástrojů českého právního řádu k vymáhání neoprávněně použitých finančních prostředků. Základem pro nalezení odpovědi byla identifikace příčin způsobujících nežádoucí stav a zhodnocení možností jejich odstranění. Autorka dochází k závěru, že odstranění problému není v podmínkách českého právního řádu možné nebo v některých případech ani žádoucí z důvodu ochrany příjemců dotací. Ke snížení negativního dopadu může vést odstraňování rozdílů v kontrolních a auditních závěrech dotčených orgánů a sdílení relevantních informací a dokumentace. Konkrétní ekonomický dopad, tj. rozdíl mezi finančními opravami a částkami navracenými do státního rozpočtu od příjemců dotací, nelze vyčíslit z důvodu nedostatečné evidence a provázání informací o finančních opravách, opatřeních poskytovatelů vůči příjemci a správě odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Literature

- JEMELKA, L., P. VETEŠNÍK a O. LIBOSVÁR. *Zákon o kontrole. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-271-7.
- STRNADOVÁ, Z. *Co by měl vědět příjemce dotace*. GRADA Publishing, a.s., 2019. ISBN 978-80-247-3076-9.
- VÁLKOVÁ, I. *Poskytování peněžních prostředků z rozpočtu Evropské unie a finančních mechanismů v České republice – právní aspekty*. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-435-0.
- VUONGOVÁ, A. The Role of the Financial Administration Bodies in the Process of Returning Unjustly Used Public Funds Back Into the Public Budget. *Financial Law Review*, 2018, roč. 12, č. 4. ISSN 2299-6834.

Právní předpisy a soudní rozhodnutí

Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále jen „obecné nařízení“).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2019, 1 Afs 293/2018-28.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2014, 4 As 117/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2017, 2 Afs 334/2016.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 152/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

Oficiální dokumenty

European Structural And Investment Funds 2014–2020: Official texts and commentaries.

Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_en.pdf

Ministerstvo financí České republiky: Stanovisko ze dne 25. června 2019.

Ministerstvo financí České republiky [online]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/zadosti-o-informace-dle-zakona-106-1999/seznam-podanych-zadosti/2019/zadost-o-poskytnuti-informaci-ve-smyslu-35566>

Ministerstvo financí České republiky: Zpráva o finančních opravách EU prostředků v České republice, sněmovní tisk č. 583. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. Dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=583&CT1=0>

Ministerstvo financí České republiky: Metodický pokyn pro finanční toky programů spolufinancovaných z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu+, Fondu soudržnosti, Fondu pro spravedlivou transformaci a Evropského námořního, rybářského a akvakulturního fondu 2021–2027. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2020/metodicky-pokyn-pro-financi-toky-progra-40321>

Ministerstvo financí České republiky: Zpráva o finančních opravách EU prostředků v České republice, sněmovní tisk č. 583. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. Dostupné z: <https://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=583&CT1=0>

Ministerstvo financí České republiky: Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2020. *ODOK* [online]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2021-05-03>

Rozhodnutí Evropské komise ze dne 28. listopadu 2019 o pozastavení průběžných plateb spojených s Programem rozvoje venkova České republiky na období 2014–2020 a souvisejících s výdaji uskutečněnými v období od 16. října 2018 do 31. prosince 2018 a od 1. ledna 2019 do 31. března 2019.

Internetového zdroje

Čistá pozice ČR ve vztahu k rozpočtu EU: 2004–2020. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 29. 7. 2020, aktualizace 2. 2. 2021. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/hospodareni-eu/pozice-cr-vuci-rozpoctu-eu/2020/cista-pozice-cr-ve-vztahu-k-rozpoctu-eu-39115>

Dotační KPZ, novinářův průvodce dotacemi. *eNovation* [online]. [cit. 29. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.opik.cz/ke-stazeni>

Contact – e-mail

238573@mail.muni.cz

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-10>

PRÁVNÍ VZTAH PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE ZŘÍZENÉ ÚZEMNÍM SAMOSPRÁVNÝM CELKEM K DLOUHODOBÉMU MAJETKU A JEHO INTERAKCE S ROZPOČTEM, HOSPODAŘENÍM A FINANCOVÁNÍM PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE ZE STRANY ZŘIZOVATELE

Karla Maderová Voltnerová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Článek je zamyšlením nad právní regulací hospodaření s majetkem příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem a praktickými problémy, které současná právní úprava přináší. Zabývá se různými právními vztahy, které tyto organizace mohou mít k dlouhodobému majetku, který příspěvkové organizace užívají nejčastěji z titulu předání k hospodaření zřizovatelem, ale také z titulu vlastnického práva, a velmi často také na základě smlouvy o výpůjčce. V článku se budu zabývat právní úpravou těchto institutů a jejich vzájemným srovnáním.

Keywords in original language

Příspěvková organizace; územní samosprávný celek; majetek; účetnictví; rozpočet.

Abstract

The article is a reflection on the legal regulation of property management of a contributory organization established by a territorial self-governing unit and the practical problems that the current legislation brings. It deals with the various legal relationships that these organizations may have to the long-term assets, which the contributory organizations use most often due to the transfer to the founder, but also due to the right of ownership, and very often also on the basis of a loan agreement. In the article I will deal with the legal regulation of these institutes and their mutual comparison.

Keywords

Contributory Organization; Territorial Self-Governing Unit; Long-Term Assets; Bookkeeping; Budget.

1 Úvod

Ve svém článku bych se chtěla zamyslet nad právní regulací hospodaření s majetkem příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem a praktickými problémy, které současná právní úprava přináší. Na základě analýzy právních předpisů, srovnáním zřizovacích listin několika příspěvkových organizací a promítnutím právní úpravy a jednotlivých právních titulů k hospodaření s majetkem u příspěvkových organizací do aplikační praxe bych ráda dovedla dopady, které tyto právní vztahy mají do hospodaření (tj. do vykazovaných nákladů a výnosů) v návaznosti na účetní postupy vybraných účetních jednotek, které jsou striktně regulovány účetní legislativou, jaký dopad má tato právní regulace účetnictví do rozpočtu a následně i do financování příspěvkových organizací ze strany zřizovatele.

Ve své práci budu pracovat se dvěma základními hypotézami:

- Hypotéza 1: Právní regulace hospodaření s veřejným majetkem je jednoduchá, srozumitelná a administrativně nenáročná.

Tuto hypotézu bych chtěla zkoumat při rozboru právního vztahu k majetku, se kterým nakládá příspěvková organizace zřízená územním samosprávným celkem v konfrontaci s aplikační praxí jednotlivých právních titulů.

- Hypotéza 2: Právní vztah k majetku spolu se striktní regulací účetnictví a výkaznictví příspěvkových organizací zřízených územním samosprávným celkem má dopad do rozpočtu příspěvkové organizace a jejího financování ze strany zřizovatele.

Při ověřování této hypotézy budu vycházet z aplikace účetní legislativy na jednotlivé právní tituly pro nakládání s majetkem u příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem a jejím dopadem do rozpočtu organizace, a tedy i do financování ze strany zřizovatele.

2 Veřejná správa a veřejný majetek

Veřejná správa, jejímž úkolem je správa věcí veřejných, zahrnuje celou škálu činností, které jsou vykonávány ve veřejném zájmu. K výkonu této činnosti zcela jistě potřebuje disponovat určitými nástroji, které k tomu nutně potřebuje. Obecně lze v této souvislosti hovořit o několika dimenzích, a to dimenzi právní, personální, majetkové. Právní nástroje, tj. platná legislativa, upravuje „vrchnostenský“ vztah mezi veřejnou správou, reprezentovanou zejména správními orgány, a třetími osobami, do jejichž práv a povinností správní orgány při svém rozhodování zasahují. Právní normy však upravují i pravidla uplatňovaná „uvnitř“ při výkonu veřejné správy ve smyslu veřejné služby, tj. např. pravidla při nakládání s veřejným majetkem.

Veřejný majetek představuje onu „majetkovou dimenzi“, kterou musí veřejná správa disponovat, aby byla schopna zabezpečit svou činnost. Mrkývka označuje za materiální základ veřejné správy věci, peněžní prostředky a jiné hodnoty, které jsou určeny ke spotřebě v rámci plnění úkolů veřejné správy. Materiálním základem je právo spravovat takový majetek a také právo, omezené formálním základem, získávat takový majetek a nakládat s ním, včetně práva se jej zbavit v případě jeho nepotřebnosti.¹ Z výše uvedeného také plyne, že veřejná správa nakládá s veřejným majetkem ze dvou důvodů, a to v rámci zabezpečení své vlastní činnosti a pak také jako správce veřejného majetku, který je využíván veřejností při uspokojování jejích potřeb, což je v gesci státu nebo územních samospráv. Specifickou částí veřejného majetku je majetek finanční, zejména peníze, který představuje jednak určitou kapitálovou hodnotu, tj. formu majetku, jednak rozpočtovou hodnotu, tj. zdroj, kterým je financována činnost veřejné správy, jednak v podobě peněz či cenin představuje platidlo, tj. prostředek pro realizaci úplatných právních vztahů. Krom toho je majetkem, s nímž se disponováno v podstatě nejčastěji na každodenní bázi.

3 Vymezení veřejného majetku a jeho klasifikace

Při vymezení veřejného majetku, je třeba vycházet z jeho širokého pojetí s tím, že veřejnému subjektu nelze upřít právo na žádný druh majetku.

¹ MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 97.

Obecně není nikde vymezeno, kolik majetku by měl ten který veřejný subjekt mít k dispozici (ať už formou práva vlastnického, práva k hospodaření, nebo svěřeného majetku). Veřejný majetek by měl sloužit k uspokojování potřeb občanů, měl by být užíván ve veřejném zájmu nebo sloužit k zabezpečení veřejnoprávních činností. Na druhé straně veřejné subjekty by měly být dostatečně materiálně vybaveny, aby mohly řádně plnit funkce, ke kterým jsou povinovány, a vykonávat svou činnost ve prospěch veřejnosti. Co se týče členění veřejného majetku, lze k němu přistoupit z pohledu právního s využitím nového občanského zákoníku. Majetek lze rozdělit na majetek hmotný a majetek nehmotný. Hmotný majetek zahrnuje hmotné věci, které jsou ovladatelné a slouží potřebám lidí (jsou užitečné). Ovladatelnost a užitečnost věci se vždy posuzuje objektivně (nikoli tedy s ohledem na subjektivní vnímání konkrétní osoby). Z praktických důvodů je třeba ještě zmínit dělení hmotného majetku na majetek movitý a majetek nemovitý. Nový občanský zákoník stanoví výslovně, co se považuje za věc nemovitou s tím, že ostatní věci se považují za věci movité².

Nehmotným majetkem jsou nehmotné předměty – např. práva, zaknihované cenné papíry, výrobní postupy a receptury (tzv. know-how) – věcmi ve smyslu práva nejsou. Občanský zákoník tyto jiné předměty občanskoprávních vztahů označuje jako práva, popř. jiné majetkové hodnoty. Vzhledem k charakteru činností veřejné správy nehmotný majetek zahrnuje např. pohledávky na poplatcích (místních) a pokutách, pohledávky z titulu práva na peněžité plnění nebo nepeněžité plnění z uzavřených smluv, pohledávky z titulu náhrady škody a bezdůvodného obohacení, práva plynoucí z majetkové účasti v obchodních společnostech, pohledávky a jiná majetková práva, která na veřejný subjekt přešla zákonem, na základě zákona, děděním, rozhodnutím příslušného orgánu, práva vyplývající z průmyslového nebo duševního vlastnictví apod.

Při klasifikaci majetku je však třeba přihlídnout i k jiným aspektům, které se ve veřejné správě používají v návaznosti na účetnictví, výkaznictví či rozpočet. Je třeba podotknout, že i zde můžeme majetek rozdělit na majetek dlouhodobý či krátkodobý, majetek hmotný, nehmotný a finanční. Přestože se názvosloví na první pohled shoduje, definice těchto kategorií majetku

² Viz § 498 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

vyplývá z účetních předpisů³ nebo předpisů regulujících rozpočtovou skladbu⁴ a od rozdělení na hmotný a nehmotný majetek podle občanského zákoníku se v mnohém liší.

Hovoříme-li o veřejném majetku, je třeba zmínit i problematiku závazků (dluhů), které podle § 495 Nového občanského zákoníku tvoří společně s majetkem jmění dané osoby. Z veřejnoprávní povahy nositelů majetkových práv k hospodaření s veřejným majetkem plyne, že veřejný subjekt může přijímat a sjednávat vůči němu uplatněné závazky anebo uznávat vůči němu uplatněné nároky pouze v rozsahu a za podmínek, které odpovídají povaze jím plněných úkolů a vykonávaných činností, a to zásadně v rámci pro daný subjekt zákonem vymezené působnosti (popř. v rámci stanoveného předmětu činnosti).⁵

4 Nositelé majetkových práv oblasti hospodaření s majetkem ÚSC

V návaznosti na nakládání a hospodaření s veřejným majetkem je třeba vymezit i nositele majetkových práv. V oblasti hospodaření s majetkem územních samosprávných celků, tj. majetkem ve vlastnictví obcí, měst a krajů, včetně hlavního města Prahy, jsou nositeli majetkových práv při hospodaření s majetkem územních samosprávných celků na základě zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze zejména územní samosprávné celky samy. Tyto subjekty mají plnohodnotnou majetkovou způsobilost, neboť jsou nositelem přímo práva vlastnického.⁶ Na správě a hospodaření majetku územních samosprávných celků se podílí i další subjekty, a to organizační složky územních samosprávných celků, příspěvkové organizace zřízené územními samosprávnými celky, dobrovolné svazky obcí a dále městské obvody nebo městské části územně členěných statutárních měst.

³ Viz vyhláška 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky – zejména § 11 a násl. a příloha č. 1 (Rozvaha pro příspěvkové organizace) a dále český účetní standard č. 710 Dlouhodobý nehmotný majetek a dlouhodobý hmotný majetek.

⁴ Viz příloha k vyhlášce 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, zejména specifikace seskupení položek 61.

⁵ HAVLAN, P. *Veřejný majetek*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 39.

⁶ Viz § 2 Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Organizační složky územních samosprávných celků jsou nejvíce upraveny v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Zásadní rys, které organizační složky ve vztahu k „majetkové“ způsobilosti charakterizuje, je, že nejsou právními osobami, nemají právní osobnost a nejsou samostatnou účetní jednotkou. Organizační složky ÚSC sice mohou vstupovat do právních vztahů, ale jejich jednání je právně vždy jednáním daného územního samosprávného celku. Organizační složka ÚSC tedy nemůže nabýt vlastní majetek. Územní samosprávný celek vymezuje své organizační složky zřizovací listinou, která má zákonem stanovený minimální obsah. Organizační složka ÚSC má zákonem 250/2000 Sb. upravena taktéž striktní pravidla svého financování. Zřizovatel přenáší na organizační složku oprávnění disponovat jen s takovými peněžními prostředky, které souvisí s její běžnou pravidelnou činností, již je nutné zabezpečovat operativně. Tyto prostředky poskytuje zřizovatel své organizační složce formou provozní zálohy v hotovosti nebo převodem na běžný účet u banky. Po skončení období, na něž byla záloha poskytnuta, je organizační složka povinna tuto zálohu vyúčtovat. Nejpozději však do 31. 12. daného rozpočtového roku. Rozpočtové příjmy, je organizační složka povinna odvést na účet svého zřizovatele nejpozději koncem každého měsíce.⁷

Na rozdíl od organizačních složek ÚSC, příspěvkové organizace zřízené ÚSC právní osobnost mají a jsou i samostatnou účetní jednotkou. Jejich zřizovatel o jejich zřízení vydá zřizovací listinu, která má zákonem vymezený obsah.⁸ Jako nositelky samostatné právní osobnosti mohou příspěvkové organizace zřízené ÚSC samostatně vstupovat do právních vztahů, včetně vztahů majetkových, nicméně současná právní úprava omezuje jejich vlastní „majetkovou způsobilost“. Při zřízení organizace zřizovatel vymezuje zřizovací listinou majetek, který má ve svém vlastnictví, který předává příspěvkové organizaci k hospodaření, hovoří se tzv. svěřeném majetku. Ve zřizovací listině dále vymezuje, jakými oprávněními při hospodaření se svěřeným majetkem příspěvková organizace disponuje. Vzhledem k tomu, že oprávnění k hospodaření s majetkem vyplývají z individuálního právního aktu, zřizovací listiny, nelze předpokládat, že tato oprávnění budou u příspěvkových

⁷ Viz § 25 a 26 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

⁸ Viz § 27 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

organizací vždy stejná. Vždy se budou odvíjet od vymezení konkrétních práv a povinností zřizovací listinou a u jednotlivých organizací se mohou lišit. Vyjma svěřeného majetku organizace může disponovat i majetkem vlastním, tj. majetkem, který nabyla se souhlasem zřizovatele přímo do svého vlastnictví.⁹ K tomuto majetku může uplatňovat vlastnické právo ve všech jeho složkách. Majetek, se kterým příspěvkové organizace zřízené ÚSC prakticky disponují, má tedy dvojí režim, což v praxi přináší nemalé problémy.

Zvláštním druhem nositele majetkových práv ve vztahu k majetku územních samosprávných celků jsou dobrovolné svazky obcí. Dobrovolné svazky obcí jsou samostatnými právními osobami, jejichž forma je využívána zejména za účelem spolupráce obcí. Svazek obcí hospodář s majetkem, který ze svého majetku vložily do svazku obcí jeho členské obce podle stanov, přičemž tento majetek i nadále zůstává ve vlastnictví té obce, která jej do svazku vložila. Mimo tento majetek hospodář svazek obcí též s majetkem, který získal svou vlastní činností a který je přímo ve vlastnictví svazku obcí.¹⁰ Opět i zde můžeme sledovat určitou dvoukolejnost, která se zevrubně podobá situaci v příspěvkových organizacích zřízených ÚSC.

Dalším specifickým typem nositele majetkových práv k hospodaření s majetkem územních samosprávných celků jsou městské části územně členěných statutárních měst a městské části hlavního města Prahy. Ani zde však není jejich právní úprava jednotná. Městské části (obvody) statutárních měst nejsou právními osobami a vždy jednají jménem statutárního města v záležitostech jim svěřených zákonem a v mezích zákona jejich statusem¹¹. Naproti tomu městské části hlavního města Prahy mají právní osobnost¹², a tudíž jednají vždy vlastním jménem na vlastní odpovědnost. Podle zákona o hlavním městě Praze se vymezují věci ve vlastnictví hlavního města Prahy, které se svěřují městským částem do správy¹³.

Již z předchozího výčtu vykonavatelů majetkových práv vztahujících se k veřejnému majetku je zřejmé, že právní úprava není jednotná, u jednotlivých typů se liší a v návaznosti na praxi si dovoluji konstatovat, že není

⁹ Viz § 27 odst. 7 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

¹⁰ Viz § 38 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

¹¹ Viz § 20 Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹² Viz § 3 Zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

¹³ Viz § 19 Zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

ani koncepční. Při aplikaci právních norem, a tedy často i při rozhodovací činnosti v rámci výkonu státní správy (např. na ministerstvech) i při výkonu samosprávy (zejména při rozhodování zastupitelských orgánů), je vždy nutné dobře právně analyzovat, jaký subjekt bude v právním vztahu vystupovat a jakou právní osobností a majetkovou způsobilostí je tento subjekt „vybaven“. Od toho se pak odvíjí další regulace směrem k nabývání a pozbývání majetku a k nakládání a hospodaření s ním.

5 Příspěvková organizace zřízená ÚSC

Příspěvková organizace zřízená ÚSC je právnickou osobou zvláštního typu, kterou zřizovatel (územní samosprávný celek) zřizuje pro takové činnosti ve své působnosti, které jsou zpravidla neziskové a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu.¹⁴ V praxi se tedy jedná o organizace, které zabezpečují samostatně určitou oblast veřejné činnosti, jsou to organizace různého zaměření, různé velikosti. Mezi příspěvkové organizace se řadí mateřské, základní a střední školy, muzea, knihovny, divadla a kulturní centra, zařízení sociálních služeb, nemocnice a zdravotnická zařízení, zoologické zahrady aj. Již z výše uvedeného plyne, že příspěvkové organizace zřízené ÚSC zasahují prakticky do všech částí našeho občanského života a ke své činnosti prakticky využívají všechny druhy veřejného majetku. Přestože jde o velké množství subjektů operujících s velkým rozsahem majetku na každodenní bázi, přičemž je zřejmé, že na nakládání s veřejným majetkem se při vykonávané činnosti ve všech těchto oblastech podílí velké množství osob, právní regulace je v tomto ohledu velmi strohá a prakticky obsažena pouze v části čtvrté zákona 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

6 Právní vztah příspěvkové organizace k majetku, který využívá při své činnosti

Příspěvková organizace hospodaří s majetkem ve vlastnictví zřizovatele, který jí zřizovatel předá k hospodaření zřizovací listinou, pro který je užívána legislativní zkratka majetek svěřený¹⁵. V návaznosti na vymezení tohoto

¹⁴ Viz § 27 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

¹⁵ Viz § 27 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

majetku je třeba se zamyslet nad tím, jaký charakter má vlastně zřizovací listina. Zřizovací listina je jednostranný právní akt, tj. de facto právní úkon zřizovatele, jímž jsou mimo jiné stanoveny práva a povinnosti, popř. další omezení, která musí být ze strany příspěvkové organizace respektována. Příspěvková organizace o nich nevyjednává, zřizovací listina není rozhodnutím, nelze se proti jejímu obsahu ze strany příspěvkové organizace např. odvolat. Na formulaci jednotlivých ustanovení zřizovací listiny se může příspěvková organizace podílet pouze neformálně s tím, že může navrhopvat jejich znění, zdůvodňovat své návrhy, avšak bez jakéhokoli právního nároku na to, aby její návrhy byly akceptovány. Z podstaty věci je však zřejmé, že je v zájmu zřizovatele a vlastně i příspěvkové organizace, aby obsahové znění zřizovací listiny včetně vymezení práv a povinností bylo ku prospěchu činnosti, pro kterou se organizace zřizuje. Zároveň však jde o listinu zakladatelskou, která „reguluje“ činnost organizace nejen v okamžiku jejího vzniku, ale také do budoucna. Proto by mělo jít o listinu alespoň z části rigidní, avšak tak propracovanou, aby nemusela být dodatečně opravována, doplňována a nepodléhala častým změnám. Pokud jde o schvalování zřizovací listiny, tato podléhá schválení zastupitelstvem územního samosprávného celku.¹⁶

6.1 Majetek nabytý příspěvkovou organizací do vlastnictví zřizovatele

Dříve než se vrátíme ke klasifikaci majetku příspěvkové organizace, je třeba se zamyslet nad tím, jak může majetek příspěvkové organizace v průběhu své existence nabývat. Obecný princip vyplývá z § 27 odst. 6 zákona 250/2000 Sb., který stanoví, že příspěvková organizace nabývá majetek do vlastnictví svého zřizovatele, nestanoví-li tento zákon jinak. Zřizovatel může stanovit, ve kterých případech je třeba k nabytí takového majetku jeho předchozí písemný souhlas. S ohledem na svou právní osobnost tedy organizace může vstupovat do právních vztahů, s tím, že pokud v rámci realizace smlouvy dojde k převodu vlastnického práva, bude nositelem tohoto nově získaného vlastnického práva nikoli příspěvková organizace, ale její zřizovatel. Dluh z této smlouvy plynoucí však bude dluhem příspěvkové

¹⁶ Viz § 84 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a § 35 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

organizace. Zde je třeba ještě připomenout, že obecný princip nedělá rozdíly mezi způsobem nabytí, tj. zda jde o majetek nabytý na základě smlouvy (nejčastěji smlouvy kupní, či smlouvy o dílo) nebo zda se jedná např. o majetek vytvořený vlastní činností.

S ohledem na aplikaci tohoto obecného pravidla musíme uvážit, v jakém vztahu je příspěvková organizace k majetku, který nabyla pro svého zřizovatele při výkonu své činnosti. Jde o majetek ve vlastnictví zřizovatele, nejde však o majetek svěřený, neboť zřizovatel jej nespecifikoval ve zřizovací listině jako majetek předaný organizaci k hospodaření. Otázkou zůstává, jaká práva a povinnosti příspěvková organizace k takto nabytému majetku má. Práva a povinnosti směřující k nakládání s tímto majetkem by měl stanovit jeho vlastník, tj. zřizovatel. Třebaže mu to přímo zákon neukládá, doporučuje se vložit do zřizovací listiny zpřesňující ustanovení, podle kterého se na majetek nabytý pro zřizovatele podle § 27 odst. 6 zákona 250/2000 Sb., nahlíží jako na majetek svěřený, tj. že k němu má příspěvková organizace stejná práva a povinnosti jako k majetku svěřenému. Otázkou však zůstává, zda je i toto řešení dostatečné.

6.2 Majetek svěřený k hospodaření zřizovatelem

Svěřeným majetkem je většinou majetek trvalého charakteru, z pohledu účetního se jedná o tzv. majetek dlouhodobý s dobou použitelnosti delší než 1 rok.¹⁷ K tomuto charakteru majetku jsou většinou přizpůsobena práva a povinnosti, které zřizovatel ve zřizovací listině příspěvkové organizaci k nakládání s tímto majetkem vymezil. Pokud se však podíváme na majetek (v celé jeho šíři), který organizace nabývá v rámci své činnosti pro zřizovatele, zjistíme, že jde nejen o majetek dlouhodobý, ale hlavně o majetek krátkodobý, a to materiál, který při své činnosti organizace spotřebovává, např. kancelářské potřeby, čisticí prostředky, ochranné pracovní pomůcky, potraviny pro stravovací provozy, zdravotnický materiál atd., dále může jít

¹⁷ Vymezení dlouhodobého majetku ve vztahu k rozpočtovým pravidlům vychází zejména z vyhlášky 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, resp. z vymezení položek v její příloze, které však odkazuje na vymezení dlouhodobého majetku v účetnictví vybraných účetních jednotek, tj. na § 11 a násl. vyhlášky 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

i o ceniny, např. stravenky, poštovní známky a kolky, z nehmotného majetku můžeme zmínit právo užívání k „drobným“ softwarovým aplikacím, nebo pohledávky vyplývající z činnosti organizace, jak jsem již uvedla výše. U všech těchto druhů majetku by měl zřizovatel jako jejich potenciální vlastník upravit práva a povinnosti k nakládání ním.

Jak jsem již několikrát uvedla, svěřeným majetkem je majetek ve vlastnictví zřizovatele, který byl organizaci předán k hospodaření zřizovací listinou. V praxi pak dochází k tomu, že soupis tohoto svěřeného majetku je pravidelně aktualizován a upravován o přírůstky a úbytky, ke kterým na majetku došlo např. v průběhu předchozího účetního období. Velmi často se jedná pouze o úpravy celkové hodnoty majetku podle jednotlivých kategorií na základě inventarizace provedené k rozvahovému dni předchozího účetního období, a to formou dodatku ke zřizovací listině. Zde je třeba upozornit na to, že svěřený majetek musí být dostatečně určitě vymezen, např. seznamem, popř. inventárním číslem majetku tak, aby jej bylo možno jednoznačně identifikovat. V případě, že dodatek ke zřizovací listině obsahuje pouze součty celkového ocenění, popř. vyčíslení celkového ocenění přírůstků a úbytků majetku, přičemž není zřejmé, o který konkrétní majetek jde, bude toto právní jednání s největší pravděpodobností neplatné, neboť není dostatečně určité. V konečném efektu tedy majetek „svěřený“ takovýmto neurčitým dodatkem ke zřizovací listině vlastně ve skutečnosti za svěřený majetek považovat nelze, což může činit problémy organizacím například při uplatňování daňových odpisů.¹⁸

6.3 Nabývání majetku do vlastnictví příspěvkové organizace

Obecná konstrukce je tedy taková, že vlastníkem majetku se stává zásadně zřizovatel¹⁹, a to i když konkrétní právní úkon, jímž se vlastnictví nabývá (např. smlouvu), činí samotná příspěvková organizace. Rozhodnutí o tom, zda bude příspěvková organizace hospodařit pouze s majetkem zřizovatele,

¹⁸ Viz § 28 zákona 586/1992 Sb., o daních z příjmů Hmotný majetek odpisuje odpisovatel. Hmotný majetek je oprávněn odpisovat vždy pouze jeden poplatník. Odpisovatelem je příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo dobrovolného svazku obcí u hmotného majetku předaného zřizovatelem k hospodaření. Pokud je právní jednání neplatné, majetek nebyl organizaci k hospodaření platně předán.

¹⁹ Viz § 27 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

či bude moci některý majetek nabyt i do svého vlastnictví, bude na zřizovateli. Právní oporu pro nabytí majetku do vlastnictví příspěvkové organizace nalezneme v § 27 odst. 7 zákona č. 250/2000 Sb., v němž se říká, že do svého vlastnictví může příspěvková organizace nabyt pouze majetek potřebný k výkonu činnosti, pro kterou byla zřízena, a to

- a) bezúplatným převodem od svého zřizovatele,
- b) darem s předchozím písemným souhlasem zřizovatele,
- c) děděním; bez předchozího písemného souhlasu zřizovatele je příspěvková organizace povinna dědictví odmítnout, nebo
- d) jiným způsobem na základě rozhodnutí zřizovatele.

Jedná se taxativní výčet způsobů, jak může organizace nabyt majetek do svého vlastnictví, přičemž ve všech čtyřech případech k tomu potřebuje aktivní součinnost zřizovatele. Podle důvodové zprávy k novele, která toto ustanovení do zákona č. 250/2000 Sb. zavedla, je předchozí písemný souhlas zřizovatele pro nabytí majetku darem nebo děděním nezbytný z důvodu možného dopadu přijetí daru nebo dědictví na rozpočet příspěvkové organizace, ale i zřizovatele. Náklady na údržbu, opravy nebo provoz darovaného majetku by mohly ohrozit rozpočet příspěvkové organizace a ta by mohla chybějící finanční prostředky požadovat od svého zřizovatele. Zřizovatel musí být o nabytí majetku informován i proto, že bude-li finanční situace příspěvkové organizace v důsledku přijetí např. peněžitého daru výrazně lepší, může jí být snížen příspěvek na provoz poskytovaný z rozpočtu zřizovatele.²⁰

6.3.1 Nabývání majetku darem

Byť jde o důvody pochopitelné a zajisté v určitých situacích významné a důležité, týkají se spíše majetku dlouhodobého a svou hodnotou významného s nároky na údržbu či opravu. Ustanovení, které se týká zejména přijímání věcných darů se však u drobných darů, např. v podobě zásob podléhajících zkáze (zmrzlina) jeví jako značně nepraktické. Při přijímání věcných darů má organizace v podstatě 2 možnosti. Přijmout majetek do vlastnictví

²⁰ RIGEL, F., M. BOUŠKA a R. MLYNÁŘ. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017, s. 190.

zřizovatele podle obecného principu²¹ a mít ve zřizovací listině dostatečně upraveno, jak s tímto majetkem může nakládat. Určitou nevýhodou tohoto řešení je, že by takto měl být dar popsán i v darovací smlouvě, tj. že je dar je přijímán do vlastnictví zřizovatele, aby dárce nebyl uveden v omyl²². Další nevýhodou je s tím související administrativa, kdy příspěvkové organizace musí předat svým zřizovatelům minimálně soupis přijatých bezúplatných plnění do vlastnictví zřizovatele za účelem promítnutí těchto bezúplatných příjmů do základu daně a jeho následné úpravě při přípravě daňového přiznání za příslušné zdaňovací období²³. Druhou možností je využití ustanovení § 27 odst. 7 a přijmout dar do vlastnictví příspěvkové organizace. V tomto případě je však nezbytné získat od zřizovatele jeho předchozí písemný souhlas, který podle § 37b zákona č. 250/2000 Sb., zřizovatel uděluje vždy pouze pro jedno právní jednání, přičemž tento souhlas je součástí tohoto jednání. Není-li předchozí písemný souhlas udělen, nebo lépe řečeno má právní vadu spočívající např. v tom, že nebyl „předchozí“, k právnímu jednání jako takovému se nepřihlíží. Z právní teorie plyne, že právní jednání sice není absolutně neplatné, ale pořád jde právní jednání nicotné, na které se pohlíží, jako by učiněno nebylo.²⁴ Vzhledem k tomu, že některé věcné dary organizace musí přijímat operativně, často vedena snahou zabezpečit svou hlavní činnost, našli bychom v praxi takových nicotných darovacích smluv jistě celou řadu. Smutné na tom je, že na přijímání drobných darů, jak plyne z důvodové zprávy právní úprava vůbec necílila, přesto striktní dodržování jedné či druhé varianty řešení je u většiny drobných darů prakticky neřešitelné nebo přinejmenším administrativně náročné. Myslím, že zde by byl prostor pro legislativní změnu de lege ferenda, kterou by v případě, že by vedla ke zjednodušení celého procesu a zároveň k nastolení právní jistoty při realizaci těchto právních jednání, mnohé příspěvkové organizace i jejich zřizovatelé přivítali.

²¹ Viz § 27 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

²² Viz stanovisko č. 4 Zpráv pro finanční orgány okresních úřadů a obcí č. 3/2010 Ministerstva financí – Nabývání darů příspěvkovou organizací pro svého zřizovatele č. j. 12/80373/2010-124.

²³ V souladu s § 19b odst. 2 písm. b) je bezúplatný příjem územního samosprávného celku příjmem osvobozeným od daně, pokud toto osvobození poplatník uplatní v souladu s § 19b odst. 3 zákona o č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

²⁴ Podrobně viz RIGEL, BOUŠKA, MLYNÁŘ, op. cit., s. 234.

Administrativní zátěž může představovat i přijímání darů peněžitých. Peníze jako takové mají povahu věci movité a jsou zcela jistě součástí majetku, se kterým příspěvková organizace hospodáří. Jsou-li podle obecného principu přijímány do vlastnictví zřizovatele, opět by měl zřizovatel jako vlastník vymezit, jak s nimi má být nakládáno. Vzhledem k zvláštní povaze peněz, kdy tyto vystupují nejen jako majetek, ale zároveň jako „platidlo“, je jejich využití natolik široké, že snad ani přesně a beze zbytku nakládání s nimi vymezit nelze. Při přijímání peněžních darů do vlastnictví příspěvkové organizace opět platí, že k uzavření darovací smlouvy je třeba získat předchozí písemný souhlas zřizovatele²⁵. Vzhledem k tomu, že darovací smlouva obecně nevyžaduje písemnou formu²⁶, avšak zároveň zřizovateli v okamžiku vydávání písemného souhlasu s právním jednáním musí být právní jednání vymezeno jako konkrétní a určité, může dojít i k absurdní situaci, že před přijetím daru organizace písemně žádá o zřizovatele o vydání souhlasu, přičemž v žádosti musí řádně a pokud možno úplně specifikovat podmínky uzavření budoucí darovací smlouvy, přičemž po získání písemného souhlasu zřizovatele je následně darovací smlouva uzavřena ústní formou. Je však na organizaci, aby byla schopna prokázat, co bylo obsahem právního jednání učiněného ústní formou a zda toto jednání odpovídá onomu jednání popsanému v žádosti o vydání souhlasu, na základě které ji zřizovatel souhlas udělil. Z uvedeného je zřejmé, že tento postup v sobě nese tolik právní nejistoty, že se mu organizace spíše vyhne. Na druhé straně, to vede k tomu, že uzavření darovací smlouvy s drobnými dárci, kteří by na písemné smlouvě zcela jistě netrvali, představuje pro příspěvkové organizace nepřiměřenou (a z pohledu praxe zbytečnou) administrativní zátěž.

Pro úplnost musím krátce zmínit i možnost udělení předchozího písemného souhlasu společného pro více právních jednání, který zřizovatel může příspěvkové organizaci udělit pro přijetí peněžitých darů účelově neurčených v souladu s § 37b odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb. Jedná se tedy o vydání jakéhosi „generálního“ souhlasu s přijímáním peněžitých darů účelově neurčených. Na první pohled se zdá, že alespoň v této kategorii darů bude administrace darovacích smluv jednoduchá. Darovací smlouva bez uvedení účelu,

²⁵ Viz § 37b odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

²⁶ Viz § 2057 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

ke kterému má být dar využit, je často neakceptovatelná pro dárce, neboť zejména při uplatnění nároku na snížení základu daně je třeba správci daně prokázat, za jakým účelem bude nebo byl dar využit²⁷. Na straně příspěvkové organizace se situace komplikuje tím, že peněžní dary jsou dle ustanovení § 30 zákona č. 250/2000 Sb. a v návaznosti na jejich regulaci ze strany zřizovatele zpravidla součástí tvorby rezervního fondu. Jsou-li peněžní dary účelově neurčené, nelze pak při jejich čerpání využít výjimky vyplývající z § 30 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb.,²⁸ a proto je lze využít pouze k taxativně vymezeným účelům, dle § 30 odst. 2 a často pouze se souhlasem zřizovatele (pokud si zřizovatel použití rezervního fondu podmíní svých předchozím schválením). I zde může organizace čelit minimálně administrativní zátěži, tentokrát však ne při přijetí peněžního daru, ale při jeho použití.

6.3.2 Nabývání majetku do vlastnictví bezúplatným převodem od zřizovatele

Zvláštním způsobem nabytí majetku do vlastnictví příspěvkové organizace je převod vlastnického práva formou bezúplatného převodu od svého zřizovatele. Vzhledem k tomu, že v mnoha případech v praxi k tomuto převodu dochází často u majetku, který byl před tím příspěvkové organizaci předán k hospodaření, tj. u svěřeného majetku, reprezentanti příspěvkových organizací často nevidí praktický rozdíl, který jim tato změna přináší. Převod vlastnického práva pro ně nepředstavuje žádnou zásadní změnu, neboť majetek užívají před realizovaným bezúplatným převodem i po něm prakticky stejně bez jakýchkoli změn. Přesto je důležité, takto nabytý majetek sledovat. Způsob nabytí totiž může významně ovlivnit postup při zcizení majetku v případě, že se pro organizaci tento majetek stane trvale nepotřebným, a to s ohledem na speciální režim vyplývající z § 27 odst. 8 zákona č. 250/2000 Sb. V případě, že se pro organizaci stane majetek, který do svého vlastnictví nabyla bezúplatným převodem od zřizovatele, trvale nepotřebným, nabídne jej přednostně bezúplatně zřizovateli. Neprijme-li zřizovatel její písemnou nabídku, může příspěvková organizace po jeho předchozím písemném souhlasu majetek převést do vlastnictví jiné osoby za podmínek

²⁷ Viz § 15 odst. 1 a § 20 odst. 8 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

²⁸ Podle § 30 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů se účelově určené peněžní dary použijí v souladu s jejich určením.

stanovených zřizovatelem.²⁹ Toto ustanovení významně zasahuje do vlastnických práv příspěvkové organizace a prakticky přenáší výkon vlastnického práva při vyřazení nebo likvidaci majetku z části zpět na zřizovatele. Pokud bychom si chtěli přiblížit postup vyřazení majetku v tomto případě, pak v prvé fázi příspěvková organizace rozhodne v návaznosti na své obvyklé rozhodovací postupy (většinou jsou upraveny vnitřními předpisy nebo vnitřním kontrolním systémem) o tom, že majetek je pro ni trvale nepotřebný. Následně musí písemně tento majetek nabídnout zřizovateli ke „zpětnému“ bezúplatnému převodu. Zřizovatel se k této nabídce vyjádří. V případě, že zřizovatel písemnou nabídku k bezúplatnému převodu majetku nepřijme, organizace rozhodne, zda majetek bude zlikvidován nebo bude převáděn do vlastnictví jiné osoby, např. formou prodeje. Rozhodne-li se příspěvková organizace pro převod vlastnického práva na jinou osobu, osloví zřizovatele s žádostí o jeho předchozí písemný souhlas s tímto převodem a stanovení podmínek, za kterých lze převod vlastnického práva na třetí osobu provést. Zřizovatel udělí příspěvkové organizaci písemný souhlas a stanoví podmínky převodu vlastnického práva k majetku na jinou osobu. Organizace se snaží podmínky převodu naplnit a prodej uskuteční. Toto je praktický postup, jak naplnit kogentní právní úpravu vyplývající ze zákona, kterou právě vzhledem k jejímu kogentnímu charakteru nelze změnit ani společnou dohodou vlastníka majetku se zřizovatelem, jehož má toto zákonné ustanovení chránit. Jde o administrativně náročnou proceduru, která je ve většině případů spíše administrativně formálního charakteru.³⁰ Této proceduře se však nelze vyhnout, zvláště s ohledem na nutnost získání předchozího písemného souhlasu zřizovatele, bez kterého by byl převod vlastnického práva na třetí osobu byl nicotným právním jednáním, na které se pohlíží, jako by učiněno nebylo. Výkladové nejasnosti přináší i spojení „majetek trvale nepotřebný“, ze kterého v žádném případě neplyne, že se vždy musí jednat jen o majetek, který je stále ještě zcela funkční.

Přestože bylo záměrem zákonodárce zřejmě zamezit nechtěným „úbytkům“ veřejného majetku využitelného dále v rámci veřejné správy, tj. ustanovení

²⁹ Viz § 27 odst. 8 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

³⁰ Popsán je ideální případ, který však nemusí takto vůbec proběhnout., zřizovatel např. může svůj předchozí písemný souhlas odvolat nebo organizaci se např. nemusí podarit předmětný majetek za podmínek stanovených zřizovatelem prodat.

zákona zřejmě sleduje zachování majetkových hodnot ve veřejném sektoru, dopadá tento postup i na majetek drobného charakteru, např. knihy, neboť jediným parametrem pro uplatnění výše uvedeného postupu je to, jak byl majetek příspěvkovou organizací do vlastnictví nabyt, resp. zda byl nabyt bezúplatným převodem od zřizovatele. I zde by si právní úprava zasloužila zjednodušení, např. v podobě změny z kogentního ustanovení na ustanovení dispozitivní, o jehož uplatnění by rozhodl zřizovatel při realizaci bezúplatného převodu majetku do vlastnictví příspěvkové organizace.

6.3.3 Nabývání majetku do vlastnictví jiným způsobem

Posledním způsobem, jak může organizace nabýt majetek do svého vlastnictví je podle ustanovení § 27 odst. 7 písm. d) zákona č. 250/2000 Sb., tj. jiným způsobem na základě rozhodnutí zřizovatele. Do této tzv. sběrné kategorie spadají všechny ostatní důvody. Lze sem zařadit např. možnost nabýt majetek úplatně (např. kupní smlouvou). Vždy však zůstává zachována podmínka, že majetek, který má příspěvková organizace nabýt do svého vlastnictví, musí být potřebný k výkonu činnosti, pro kterou byla zřízena. Toto ustanovení zákona připouští, že takové rozhodnutí může zřizovatel ze své zřizovatelské pozice učinit prakticky kdykoli, nemá předepsanou formu a lze jej učinit i mimo zřizovací listinu (což je podstatné zejména proto, který orgán územního samosprávného celku je oprávněný toto rozhodnutí učinit). K majetku nabytému do vlastnictví příspěvkové organizace na základě tohoto rozhodnutí zřizovatele má organizace „plné“ vlastnické právo.³¹

6.4 Majetek ve výpůjčce

Při bližším zkoumání zřizovacích listin lze vyzorovat, že zřizovatelé často při vymezení vztahu k veřejnému majetku využívají nejen možností, které jim dává zákon č. 250/2000 Sb., ale mnohdy využívají i obecných institutů vycházejících z občanského zákoníku, resp. závazkového práva. Nejtypičtějším příkladem je využití institutu výpůjčky³², kdy zřizovatel s jím zřízenou příspěvkovou organizací uzavře smlouvu o bezplatné výpůjčce majetku,

³¹ Ustanovení § 27 odst. 7 písm. d) e velmi často v praxi využívá pro nabývání krátkodobého majetku do vlastnictví příspěvkové organizace, tj. zejména zásob materiálu a zboží určených ke spotřebě při realizaci hlavní nebo doplňkové činnosti.

³² Viz § 2193 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

na základě které organizace využívají tento majetek při realizaci své činnosti. V tomto ohledu je třeba krátce připomenout, že na rozdíl od zřizovací listiny je smlouva o výpůjčce dvoustranným právním jednáním, kde k jejímu uzavření dojde na základě souhlasné vůle obou smluvních stran. Smlouva také upravuje práva a povinnosti smluvních stran, a to včetně pravidel, jaké úkony může příspěvková organizace, tj. vypůjčitel vyjma běžného užívání s vypůjčeným majetkem činit.³³

6.5 Majetek pronajatý

Dalším právním titulem, na základě kterého příspěvkové organizace často užívají majetek svého zřizovatele při své činnosti, je nájem³⁴. Jde tedy o smluvní vztah vycházející občanského zákoníku, kde zřizovatel je pronajímatelem přenechává úplatně svůj majetek příspěvkové organizaci – nájemci k užívání. Institut nájmu podléhá podrobné právní regulaci občanského zákoníků, tj. při aplikaci nájemního vztahu v praxi je třeba přihlídnout u jednotlivých atributů nájmu i k obecné právní úpravě, není-li obsažena jejich speciální právní úprava ve smlouvě. Další problémy může v praxi přinášet i sjednání výše nájmu, a to zejména s ohledem na stanovení základu daně.³⁵ Příspěvková organizace a územní samosprávný celek jsou podle zákona o daních z příjmů v postavení spojených osob.

7 Vliv právního vztahu k majetku na účetnictví příspěvkové organizace a zřizovatele

Příspěvkové organizace jsou podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví vybranými účetními jednotkami.³⁶ Vybrané účetní jednotky mají účetní postupy přísně regulované, a to zejména vyhláškou č. 410/2009 Sb.

³³ V praxi při realizaci smlouvy o výpůjčce často dochází k tomu, že příspěvková organizace vypůjčený majetek vyřadí z evidence a fakticky zlikviduje, aniž by k tomu byla ze smlouvy o výpůjčce oprávněna. Obdobné případy nastávají při technickém zhodnocení nebo nevratném zásahu do vypůjčeného majetku. Našli bychom i případy, kdy organizace vypůjčený majetek prodaly.

³⁴ Viz § 2201 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

³⁵ Podle § 23 odst. 7 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů je příspěvková organizace a její zřizovatel v postavení jinak spojených osob, pro které platí povinnost upravit základ daně o rozdíl mezi cenou sjednanou a cenou sjednanou v běžných obchodních podmínkách mezi nespojenými osobami.

³⁶ Viz § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

kteřou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky a dále českými účetními standardy č. 701 až 710. Na rozdíl od jiných účetních jednotek pro vybrané účetní jednotky platí, že postupují podle českých účetních standardů vždy.³⁷ Účetními předpisy je tedy regulováno i zachycení majetku v účetních knihách jak u zřizovatele, tak u příspěvkové organizace. Z pohledu zachycení věrného a poctivého obrazu majetkové a finanční situace účetní jednotky je důležité zejména správné vykazování dlouhodobého majetku.

Základní pravidla pro vykazování majetku v účetních knihách jsou upravena v § 28 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví. O majetku účtují a odepisují jej v souladu s účetními metodami účetní jednotky, které mají k majetku vlastnické nebo jiné právo nebo které hospodaří s majetkem státu nebo s majetkem územních samosprávných celků. Zároveň platí, že majetek odepisuje účetní jednotka, která jej úplatně nebo bezúplatně poskytuje jiné osobě k užívání zejména na základě smlouvy o nájmu nebo smlouvy o výpůjčce³⁸.

V souladu s českým účetním standardem č. 710 Dlouhodobý nehmotný majetek a dlouhodobý hmotný majetek se účtuje o pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku zejména v souvislosti se svěřením majetku do správy podle zákona upravujícího rozpočtová pravidla územních samosprávných celků a bezúplatným převodem nebo přechodem podle zvláštních právních předpisů a dále v souvislosti s jeho koupí, jiným úplatným převodem nebo přechodem, darováním, případně vytvořením vlastní činností.³⁹

Z výše uvedeného plyne, že v návaznosti na právní důvod hospodaření s majetkem příspěvková organizace ve svých účetních knihách účtuje na rozvahových účtech o

- dlouhodobém majetku, který jí byl zřizovatelem svěřen k hospodaření,
- dlouhodobém majetku pořízeném koupí nebo jiným úplatným převodem nebo přechodem bez ohledu na to, zda majetek pořizuje do vlastnictví svého či do vlastnictví zřizovatele,

³⁷ Viz § 36 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

³⁸ Výjimkou je smlouva o výpůjčce po dobu zajištění závazku převodem práva (viz § 28 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví).

³⁹ Viz bod 3. 1. ČÚS č. 710 Dlouhodobý nehmotný majetek a dlouhodobý hmotný majetek.

- dlouhodobém majetku nabytém bezúplatným převodem nebo přechodem a darováním bez ohledu na to, zda majetek nabyla do vlastnictví svého nebo do vlastnictví zřizovatele,
- dlouhodobém majetku vytvořeném vlastní činností bez pohledu na to, zda majetek nabyla do vlastnictví svého nebo do vlastnictví zřizovatele.

Zřizovatel o majetku, který má ve svém vlastnictví, ale předal jej příspěvkové organizaci k hospodaření na svých rozvahových účtech neučtuje, ale vykazuje tento majetek na účtech podrozvahových⁴⁰ (viz § 49 písm. e) vyhlášky 410/2009 Sb.

Naopak majetek, který příspěvková organizace užívá na základě smlouvy o výpůjčce nebo majetek, který má v nájmu, příspěvková organizace ve své rozvaze nevykazuje a na svých rozvahových účtech jej vykazuje jeho vlastník, tj. zřizovatel.

Majetek, který je vykazován na rozvahových účtech, není-li vyloučen z odpisování, odpisuje účetní jednotka, která o něm na rozvahových účtech účtuje.

Výše uvedené lze shrnout do následující tabulky:

Užívání majetku z titulu	Účetnictví (rozvaha)	Odpisy (náklady)
Majetek svěřený	organizace	organizace
Majetek ve vlastnictví PO	organizace	organizace
Majetek pořízený do vlastnictví zřizovatele v užívání příspěvkové organizace	organizace	organizace
Majetek ve výpůjčce	zřizovatel	zřizovatel
Majetek v nájmu	zřizovatel	zřizovatel

Z tabulky je patrné, že právní vztah, kterým je založeno užívání majetku, ovlivňuje výsledek hospodaření, který vychází z účetních metod.

V tomto ohledu je třeba si uvědomit, že příspěvkové organizace mohou disponovat s majetkem velké hodnoty a odpisy představují významný náklad. Nejednotné vykazování odpisů (kdy právní vztah k majetku závisí zejména

⁴⁰ Viz § 49 písm. e) vyhlášky 410/2009 Sb.

na rozhodnutí zřizovatele, má dopad nejen do výsledku hospodaření obou subjektů, ale zároveň i do dalších ukazatelů, které vychází z údajů obsažených v účetní závěrce. Pokud bychom při hodnocení výkonnosti organizací a územních samosprávných celků vycházeli pouze z prosté účetní závěrky, byly by výsledky prakticky nesrovnatelné. Právní vztah, kterým je založeno užívání majetku zřizovatele u příspěvkové organizace je třeba vzít v úvahu např. také při víceletém srovnávání ekonomických ukazatelů, pokud ve některém ze srovnávaných období došlo ke změně právního vztahu k užívanému majetku.

8 Vliv právního vztahu k majetku na rozpočet příspěvkové organizace a zřizovatele

Podle § 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je rozpočet územního samosprávného celku finančním plánem, jímž se řídí financování činnosti územního samosprávného celku. Obsahem rozpočtu jsou jeho příjmy a výdaje a ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů, pokud není v tomto zákoně stanoveno, že probíhají mimo rozpočet. Mimo rozpočet se sleduje podnikatelská činnost územního samosprávného celku s tím, že do rozpočtu se promítne její výsledek.⁴¹

Na rozdíl od právní úpravy rozpočtu územních samosprávných celků je definice rozpočtu příspěvkové organizace odlišná. § 28 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb. rozpočet příspěvkové organizace definuje jako plán výnosů a nákladů na rozpočtový rok, jímž se řídí financování činnosti příspěvkové organizace. U příspěvkových organizací je tedy rozpočet „napojen“ na náklady a výnosy vykázané v účetnictví. V tomto ohledu jsou zajisté nákladem i odpisy dlouhodobého majetku, které se vykazují na nákladovém účtu 551, kdy výše odpisů i jejich zaúčtování se řídí vyjma zákona č. 563/1991, o účetnictví a prováděcí vyhlášky 410/2009 Sb., zejména českým účetním standardem č. 708. Jsou-li odpisy jako náklad součástí rozpočtu příspěvkové organizace, pak je třeba tento náklad rámci rozpočtu také peněžně pokrýt. Předpoklad, že odpisy mají být v rámci rozpočtu příspěvkové organizace finančně pokryty, vyplývá také z právní úpravy tvorby fondu investic (§ 31

⁴¹ Viz § 4 až § 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

zákona č. 250/2000 Sb.), která peněžní prostředky ve výši odpisů hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku uvádí jako zdroj fondu investic.

Príspevková organizace hospodaří s peněžními prostředky získanými vlastní činností a s peněžními prostředky přijatými z rozpočtu svého zřizovatele. Dále hospodaří peněžními prostředky svých fondů (jejich použití je taxativně vymezeno zákonem) a s peněžitými dary od fyzických a právnických osob. Posledním zdrojem financování její činnosti mohou být dotace podle § 28 odst. 5 zákona č. 250/2000 Sb., které jsou účelově vázané.⁴² Pokud není organizace schopna sama finančně pokrýt odpisy peněžními prostředky získanými vlastní činností, popř. peněžními dary (což je však silně nepravděpodobné), měl by odpisy v rámci rozpočtu pokrýt zřizovatel příspěvkem na provoz. Náklady na odpisování dlouhodobého majetku tak dopadají přímo do rozpočtu příspěvkové organizace a nepřímo prostřednictvím příspěvku na provoz do rozpočtu jejího zřizovatele.

Rozpočtové dopady právního vztahu, kterým je založeno užívání majetku příspěvkovou organizací lze shrnout do následující tabulky:

Užívání majetku z titulu	Odpisy dopad do rozpočtu organizace	Odpisy dopad do rozpočtu zřizovatele
Majetek svěřený	ANO	ANO prostřednictvím příspěvku na provoz
Majetek ve vlastnictví PO	ANO	ANO prostřednictvím příspěvku na provoz
Majetek pořízený do vlastnictví zřizovatele v užívání příspěvkové organizace	ANO	ANO prostřednictvím příspěvku na provoz
Majetek ve výpůjčce	NE	NE
Majetek v nájmu	NE	NE

I v tomto ohledu je třeba připomenout, že dlouhodobý majetek a jeho odpisy mohou, které má zřizovatel finančně pokrýt v rámci příspěvku na provoz příspěvkové organizaci, jsou pro rozpočet zřizovatele významnou položkou, zejména zřizuje-li více příspěvkových organizací (např. větší města nebo kraje). U těchto velkých zřizovatelů je finanční pokrytí odpisů

⁴² Viz § 28 odst. 4 a násl. zákona č. 250/2000 Sb.

všem organizacím prakticky nad jejich rozpočtové možnosti. Zřizovatelé proto často pragmaticky volí přenesení užívacího práva k majetku na příspěvkovou organizaci právě formou výpůjčky nebo nájmu, tj. na tituly které pro jejich rozpočty představují menší rozpočtovou zátěž.

9 Závěr

Shrňme-li výše uvedené, příspěvková organizace obecně může disponovat s majetkem svěřeným, s majetkem, který do vlastnictví zřizovatele získala svou vlastní činností, který ji však zatím svěřen zřizovací listinou nebyl, s majetkem vypůjčeným, popř. pronajatým, s majetkem získaným do svého vlastnictví bezúplatným převodem od zřizovatele a konečně majetkem získaným do svého vlastnictví darováním či děděním se souhlasem zřizovatele nebo jinak na základě rozhodnutí zřizovatele. Pouze u tohoto posledně jmenovaného majetku je příspěvková organizace jeho „plnohodnotným“ vlastníkem a může vůči němu uplatňovat své vlastnické právo v celé jeho šíři. Ke každé z výše uvedených kategorií majetku může mít organizace jiná práva a povinnosti. Vzhledem k tomu, že příspěvkové organizace jsou velmi rozšířené, disponují rozsáhlým veřejným majetkem a v právních vztazích je velmi často zastupují neprávnické (nebo právní laici), je v podstatě téměř nemožné, aby byl právní vztah a z toho vyplývající práva a povinnosti ke konkrétnímu majetku vždy správně určen. Navíc, vzhledem ke své roztržitosti a nelogičnosti, je pro osoby, které mají pravidla aplikovat, právní regulace nakládání s majetkem v příspěvkové organizaci zřízené ÚSC často nesrozumitelná. Dodržování právní regulace jednotlivých titulů pro nakládání s veřejným majetkem je mnohdy doprovázeno administrativními úkony, které se ne vždy jeví jako efektivní. V tomto světle jsem tedy došla k závěru, že hypotéza 1 se nepotvrdila.

Ve vztahu k hypotéze 2 lze shrnout, že zvolený právní titul pro hospodaření příspěvkové organizace zřízené ÚSC s majetkem je důležitý nejen pro vymezení práv a povinností k tomuto majetku, ale je rozhodující i pro kategorie ekonomické, neboť jednotlivé právní tituly k nakládání s majetkem vedou k rozdílnému vykazování v účetnictví, a na něj navazujících výkazech statistických, popř. podkladech pro ekonomické analýzy. Právní titul pro užívání majetku má i dopady rozpočtové, a to zejména v důsledku odepisování

majetku, jež se v rámci speciální právní úpravy rozpočtu příspěvkových organizací jako náklad promítá rovněž do rozpočtu příspěvkových organizací. Vzhledem k rozsahu majetku, se kterým příspěvkové organizace disponují rozhodně nelze tento dopad považovat za bezvýznamný. Z výše uvedeného plyne, že hypotéza 2 se potvrdila.

Závěrem mi nezbyvá než shrnout, že právní úprava správy veřejného majetku příspěvkovou organizací zřízenou ÚSC není komplexní, je roztříštěná a pro uplatňování v praxi mnohdy složitá a nejednoznačná. Neúplná a nejednoznačná právní regulace často vede k nesprávné aplikační praxi, která může vést k ne hospodárnému, neefektivnímu, neúčelnému a někdy i nezákonnému nakládání s veřejným majetkem. Zpřesněním a zejména sjednocením právní úpravy by se takovým případům dalo předejít.

Literature

- BAKEŠ, M., M. KARFÍKOVÁ, P. KOTÁB, H. MARKOVÁ a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vyd. Praha: C. H. Beck, 2012.
- FILIP, J. *Ústavní právo České republiky 1: Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003.
- HAVLAN, P. *Veřejný majetek*. Brno: Masarykova univerzita, 2016.
- HAVLAN, P. a J. JANEČEK. *Majetek samosprávných územních celků v teorii a praxi*. Praha: Linde Praha, a.s., 2013.
- HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012.
- JÁNOŠÍKOVÁ, P., P. MRKÝVKA a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016.
- KYNCL, L., P. MRKÝVKA a kol. *Metoda a ekonomické limity regulace ve finančním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 2013.
- MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012.
- MRKÝVKA, P., I. PAŘÍZKOVÁ a M. RADVAN. *Finanční právo a finanční správa 1. díl*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004.
- PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. 8. doplněné vyd. Brno: Doplněk – Brno, A.Čeněk – Plzeň, 2012.

RIGEL, F., M. BOUŠKA a R. MLYNÁŘ. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2., aktualizované a přepracované vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009.

SPÁČIL, M. *Přehled judikatury ve věcech hospodaření s majetkem České republiky*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015.

TYŠEROVÁ, D., P. VÁCHA a M. KILIÁN. *Hospodaření a nakládání se státním majetkem*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019.

ZÁVODSKÝ O. a M. SVOBODA. *Zákon o majetku české republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2019.

Zřizovací listiny

Domov seniorů Břeclav, příspěvková organizace, IČ 48452734.

Gymnázium Čajkovského, Olomouc, příspěvková organizace, IČ 26607824.

Kulturní služby města Moravská Třebová, příspěvková organizace, IČ 00371769.

Moravské divadlo Olomouc, příspěvková organizace, IČ 00100544.

Muzeum Beskyd Frýdek-Místek, příspěvková organizace, IČ 00095630.

Správa a údržba silnic Plzeňského kraje, příspěvková organizace, IČ 72053119.

Školní jídelna Šternberk, příspěvková organizace, IČ 75009749.

Technické služby Moravská Ostrava a Přívoz, příspěvková organizace, IČ 00097381.

Základní škola a Mateřská škola Náměšť na Hané, okres Olomouc, IČ 45238685.

Základní škola a Mateřská škola Příkazy, příspěvková organizace, IČ 70983941.

Základní škola Olomouc, Stupkova 16, příspěvková organizace, IČ 47657189.

Contact – e-mail

502560@mail.muni.cz

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-11>

REGIONÁLNÍ KOMORY VEŘEJNÉHO AUDITU (RIO) JAKO ORGÁNY DOHLEDU A KONTROLY NAD FINANČNÍM HOSPODAŘENÍM ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY V POLSKU

Luiza Budner-Iwanicka

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Článek je věnován charakteristikám dohledu a kontroly nad obecním finančním hospodařením prováděným v Polsku regionálními komorami veřejného auditu. Instituce pro dohled a kontrolu finančního řízení jednotek místní správy zřízené na základě zákona ze dne 7. října 1992 o regionálních auditorských komorách zahájily činnost 2,5 roku po restituci místní samosprávy v Polsku, která byla jedním z hlavních pilířů systémových změn, ke kterým došlo po roce 1989.

Charakteristika jednotlivých kompetencí regionálních účetních komor, které jim byly svěřeny v oblasti dohledu nad činností územní samosprávy, spočívají v posuzování zákonnosti právních úkonů jednotek územní samosprávy ve finančních záležitostech, výkonu kontroly nad jejich finančním řízením, vydávání stanovisek hodnotících právní a ekonomické důsledky finančních rozhodnutí učiněných těmito útvary. Podpora místní samosprávy organizováním školení a průběžným školením a informačními aktivitami vede k závěru, že tyto instituce jsou na zvláštním místě ve struktuře veřejných institucí v Polsku.

Činnost regionálních auditorských komor slouží k realizaci principu zdrženlivosti a přesnosti kontroly a dohledu nad finančním řízením místní samosprávy, která je v souvislosti se zásadou subsidiarity součástí systémové myšlenky vyjádřené v Ústavě Polské republiky – myšlenka skutečné nezávislosti místní správy v mezích decentralizovaného, ale jednotného státního systému.

Keywords in original language

Regionální komory veřejného auditu; místní samospráva; dohled a kontrola nad finančním hospodařením obcí.

Abstract

The article is devoted to the characteristics of the supervisory and control activities over municipal financial management performed in Poland by regional chambers of audit. Established under the Act of October 7, 1992 on regional chambers of audit, institutions for supervision and control of financial management of local government units started their activity 2.5 years after the restitution of local government in Poland, which was one of the main pillars of the political changes that took place after 1989.

Characteristics of the individual competences of regional accounting chambers in relation to supervision over the activities of local government consisting in assessing the legality of legal acts taken by local government units in financial matters, implementing control of their financial management, issuing opinions aimed at assessing the legal and economic effects of financial decisions made by These units, while supporting local government by organizing training courses and conducting ongoing training and informational activities, leads to the conclusion that these institutions are in a special place in the structure of public institutions in Poland. The activity of regional accounting chambers serves the implementation of the principle of restraint and precision of control and supervisory influence in relation to financial management by local government, which, in connection with the principle of subsidiarity, is part of the systemic idea expressed in the Constitution of the Republic of Poland - the idea of real independence of local government in the limits of a decentralized, but uniform state system.

Keywords

Regional Accounting Chambers; Local Government; Supervision and Control over Municipal Financial Management.

1 Úvod

Proces společenskopolitické a ekonomické transformace v Polsku po roce 1989 byl založen na principu decentralizace demokratického státu a fungování jeho institucí a aktivní účasti občanů na věcech veřejných. Tyto přeměny zahrnovaly také obnovení místní, resp. Územní samosprávy. K realizaci tohoto procesu došlo na základě zákona o místní samosprávě, přijatého Sejmem¹ Polské republiky 8. března 1990². Restituce územní samosprávy byla započata obnovením samosprávy na úrovni obcí (gmina)³ základní jednotky územní samosprávy. Pro autory tohoto zákona bylo zřejmé, že obec jako součást systému orgánů veřejné moci a jako součást systému veřejných financí musí podléhat dohledu a vnější kontrole prováděné jménem státu. Navrhovatelé zákona o místní samosprávě to vyjádřili v důvodové zprávě: „*Novou institucí nezbytnou pro fungování systému komunálních financí jsou regionální komory veřejného auditu,*⁴ *které by, jako orgány nezávislé na obcích, prováděly profesionální kontrolu finančního hospodaření a poskytovaly jim školení, tyto úřady by byly rovněž orgánem dohledu v oblasti rozpočtu...*“⁵. Tato myšlenka se odrazila v senátním návrhu zákona o RIO,⁶ předloženém 6. března 1992 předsedou Senátu Augustem Chelkowským⁷ a schvá-

¹ Dolní komora polského parlamentu (Zgromadzenie Narodowe).

² Zákon ze dne 8. března 1990 o místní samosprávě (Dz.U. 1996 Nr 13, poz. 74 ve znění pozdějších předpisů) nabyl účinnosti 27. května 1990.

³ Polský termín „gmina“ není totožný s českým pojmem „obec“. Již v meziválečném období v rámci administrativní reformy byl zvolen formát základního článku administrativního členění Polska v podobě sdružení několika, někdy i desítek vesnic do jednoho správního celku se spádovou střediskovou obcí či městem reprezentujícím danou gminu. Toto pojetí obce bylo zachováno také v rámci obnovy územní samosprávy.

⁴ Označení „regionální komory veřejného auditu“ není třeba považovat za dogmatické a je otázkou dohody. Zkratka RIO vychází z polského názvu těchto orgánů „Regionalna Izba Obrachunkowa“, přičemž nelze úspěšně nalézt odpovídající ekvivalent pro jeho absenci v systému územní samosprávy v České republice. Ve své podstatě se jedná o specializovaný dekoncentrovaný orgán veřejné správy z působností k provádění široce pojatého veřejného auditu. Z toho důvodu bude v dalším textu použita polská zkratka RIO.

⁵ Usnesení Senátu Polské republiky ze dne 19. 1. 1990 o zavedení návrhu zákona o místní samosprávě do Sejmu Polské republiky, stenografická zpráva z 17. zasedání Senátu Polské republiky 19. ledna 1990. Varšava, 1990, s. 175. Dostupné z: <http://www.senat.gov.pl>

⁶ Stenografická zpráva z druhého funkčního období Senátu z 8. zasedání dne 6. 3. 1992.

⁷ August Chelkowski (1927–1999) – polský fyzik, politik a akademický učitel, profesor fyzikálních věd, rektor Slezské univerzity v Katovicích (1981–1982), předseda Senátu Polské republiky ve druhém funkčním období v letech 1991–1993, senátor v prvním, druhém, třetím a čtvrtém funkčním období v letech 1989–1999.

leném téhož dne. Jak vyplývá z odůvodnění připojeného k výše uvedenému návrhu zákona, tyto orgány měly plnit tři základní funkce:

1. kontrolovat finanční hospodaření obcí a jejich sdružení, dalších obecních právnických osob, zastupitelstev obcí, jakož i dalších subjektů v rozsahu využití dotací získaných od obcí,
2. dohlížet na rozpočtové záležitosti výše uvedených subjektů a vydávat stanoviska k věcem stanoveným zákony,
3. vést informační a školící činnost.⁸

Výsledkem legislativní práce byl zákon schválený 7. 10. 1992,⁹ na jehož základě bylo k 1. lednu 1993 zřízeno 17 komor RIO¹⁰, které jsou orgány státního dohledu v oblasti obecních finančních záležitostí a kontroly finančního řízení územních samosprávných celků (dále ÚSC)¹¹, jejich svazků, organizačních jednotek, včetně právnických osob místní samosprávy a dalších subjektů disponujících veřejnými prostředky z rozpočtů ÚSC.

Jak naznačuje jejich název, jejich místní charakter je územní. V letech 1993–1998 byla každá RIO příslušný úkolovat ÚSC z oblastí několika určených zákonem vojvodství¹², zatímco od roku 1999, po zavedení reformy členění státu, se místní působnost těchto orgánů shoduje s vojvodstvími, ve kterých se nacházejí jejich sídla.

⁸ Návrh zákona o územních kontrolních úřadech byl označen jako sejmový tisk č. 163 ze dne 6. 3. 1992 Sejmu prvního funkčního období a je k dispozici na <http://www.sejm.gov.pl> v záložce Sejmová knihovna [Biblioteka Sejmowa]; Více informací na téma prací nad návrhem zákona o územních kontrolních úřadech – CYBULSKI, B. Geneza ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. In: CYBULSKI, B. a S. SROCKI (eds.). *Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993–2003*. Vratislav, 2003, s. 11–42.

⁹ Zákon ze dne 7. 10. 1992 o územních kontrolních úřadech (Dz.U.Č. 85, poz. 428; nyní Dz.U.z roku 2019 poz. 2137) – dále zákon o RIO.

¹⁰ V důsledku nového správního členění státu zavedeného zákonem ze dne 24. 7. 1998 o zavedení základního třístupňového územního členění státu (Dz.U.Č. 96, poz. 603), podle kterého od 1. 1. 1999 bylo vytvořeno, kromě stávajících obcí (gmin) – jako ÚSC základního stupně, 308 okresů (powiat) a 65 měst se statutem okresu (miasto na prawach powiatu), počet vojvodství se snížil z 49 na 16 – současně jim byl přidělen statut ÚSC vojvodského stupně – při zachování počtu obcí na nezměněné úrovni 2489, zrušen byla RIO v Košalinu. Od 1. 1. 1999 existuje 16 RIO se sídlem ve všech vojvodských městech: Białystok, Bydhošť, Gdaňsk, Katowice, Kielce, Krakov, Lublin, Lodž, Olštýn, Opolí, Poznaň, Rešov, Štětín, Varšava, Vratislav a Zelená Hora.

¹¹ V polské terminologii se používá označení JST – jednostka samorządu terytorialnego, doslova jednotka územní samosprávy. Ve své podstatě odpovídá českému pojmu územní samosprávný celek.

¹² Vojvodství odpovídá krajům v administrativním členění České republiky.

Charakteristika jednotlivých pravomocí RIO, které jim v rámci spravovaného dohledu nad činností místní samosprávy náleží, spočívající v posuzování zákonnosti právních úkonů ÚSC ve finančních záležitostech, výkonu kontroly nad jejich finančním řízením, vydávání stanovisek k posouzení právních a ekonomických dopadů finančních rozhodnutí učiněných těmito celky, při současné podpoře místní samosprávy organizováním kurzů a průběžných školení a informačními aktivitami, vede k závěru, že tyto instituce mají ve struktuře veřejných institucí v Polsku speciální místo.

Činnost RIO slouží totiž implementaci principu zdrženlivosti a přesnosti kontroly a dohledu ve vztahu k finančnímu hospodaření územní samosprávy, což v kombinaci s principem subsidiarity zapadá do systémové myšlenky vyjádřené v Ústavě Polské republiky¹³ – myšlenky skutečné nezávislosti místní samosprávy v mezích decentralizovaného, i když jednotného státního systému. Charakteristickým rysem tohoto systému je uznání, že RIO nemá vykonávat opatrovnictví nad místní samosprávou ve jménu zájmu úřadů a ústředních orgánů, ale naopak – má být asistentem a partnerem místních samospráv pro to, aby rozuměly, respektovaly a udržovaly právní řád ve státě, kterýžto řád využívají a pod ochranou kterého zůstávají. Princip proporcionality a přesnosti kontrolních a dohledových činností RIO je tedy podporován principem subsidiarity ve vztahu k místní samosprávě. Tato subsidiarita spočívá v plnění povinnosti provádět informační, vzdělávací a školicí aktivity ve prospěch ÚSC¹⁴.

Zakotvení systémového postavení RIO našlo své vyjádření v polské Ústavě, která v čl. 171 odst. 2 stanovila, že orgány dohledu nad činností ÚSC jsou předseda vlády a vojvodové, a v oblasti finančních záležitostí RIO, přičemž v odst. 1 zdůrazňuje, jediným kritériem dohledu nad činností RIO je zákonost¹⁵. Výše uvedená ustanovení proto představovala implementaci vzorů dohledu nad místní samosprávou stanovených v Evropské chartě místní

¹³ Ústava Polské republiky z 2. 4. 1997 (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483) dále jen polská Ústava.

¹⁴ Více k tomu DĘBOWSKA-ROMANOWSKA, T. Regionalne izby obrachunkowe – nadzór zewnętrzny nad zarządzaniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego. In: STEC, M. (ed.). *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*. Warszawa, 2010, s. 19–41; a DĘBOWSKA-ROMANOWSKA, T. Na dwudziestolecie powstania regionalnych izb obrachunkowych... In: KRAWCZYK, R. P. a STEC, M. (eds.). *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola XX – lecie regionalnych izb obrachunkowych*. Warszawa, 2013, s. 13–19.

¹⁵ Více o ústavních aspektech fungování RIO v Polsku v KRAWCZYK, R. P. Regionalne izby obrachunkowe – pozycja konstytucyjna i jej uwarunkowania ustrojowe. In: *Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce w latach 1993–2003*. Wrocław, 2003, s. 61–68.

samosprávy (ECHMS)¹⁶, která v čl. 8 odst. 2 uvádí, že jakákoli administrativní kontrola činnosti místních komunit by měla být zaměřena pouze na zajištění dodržování zákonů a ústavních zásad a může zahrnovat kontrolu účelnosti prováděnou orgánem vyšší úrovně v souvislosti s úkoly, jejichž realizace byla delegována místním komunitám.

Kompetence RIO byly přesně definovány zákonem o RIO, který rozlišuje čtyři jejich funkce:

1. dohledu nad činností v oblasti finančních záležitostí subjektů spadajících do jejich působnosti (čl. 1 odst. 2 a čl. 11 zákona o RIO),
2. kontroly finančního hospodaření a zadávání veřejných zakázek obecních subjektů uvedených v čl. 1 odst. 2 zákona o RIO,
3. editace, tj. vydávání stanovisek ve věcech stanovených zákonem 1 odst. 2 a čl. 13 zákona o RIO),
4. informační a edukační – provádění informačních a vzdělávacích aktivit v rámci dohledu a kontroly (čl. 1 odst. 4 zákona o RIO).

2 Dohledová činnost

Pravomoci RIO v oblasti dohledu jsou založeny na základním principu zákonného vymezení rozsahu a druhu činností a jejich přísně vymezené působnosti v souladu se zásadou legality a legitimacy. Tato pravomoc a působnost nemohou být nepředpokládáné, nemohou ani vznikat na principu analogie¹⁷. Zároveň základním vodítkem pro orgány dohledu nad komunálním finančním hospodařením je, kromě výše zmíněných principů zdrženlivosti a proporcionality při uplatňování opatření dohledu, prioritou uplatňování nápravných opatření k zajištění kontinuity plánovacích základů rozpočtového hospodaření prováděných ÚSC, nad represivními opatřeními.

Osobní působnost dohledu nad finančním hospodařením ÚSC je uvedena v čl. 1 odst. 2 zákona o RIO, který stanoví, že tyto úřady vykonávají dohled nad činností ÚSC v oblasti finančních záležitostí. Osobní působnost zahrnuje nejen normativní akty přijímané obecními a okresními radami

¹⁶ Evropská charta místní samosprávy, vypracovaná ve Štrasburku dne 15. 10. 1985, byla Polskem ratifikována v roce 1993 a publikována v Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607.

¹⁷ WÓJCIK, Z. K. *Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych w Regionalne Izby Obrachunkowe w Polsce w latach 1993–2003*. Wrocław, 2003, s. 43–60.

a vojvodskými sejmíky, které odpovídají zastupitelství v českém systému ÚSC a výkonnými orgány obcí, okresů a vojvodství (primátoři a starostové měst a obcí, starostové okresů a maršálci vojvodství), ale také normativní akty přijaté ve finančních záležitostech orgány svazků obcí. K objasnění předmětného rozsahu dohledu došlo v čl. 11 odst. 1 zákona o RIO, jehož znění v průběhu 29 let bylo několikrát novelizováno, než bylo možné jednoznačně určit, že věcná působnost RIO zahrnuje také usnesení a nařízení přijaté orgány ÚSC a svazků obcí, a to v případě:

1. postupu při schvalování rozpočtu a jeho změn,
2. rozpočtu a jeho změn,
3. vzniku závazků ovlivňujících výši dluhu ÚSC a poskytování půjček z rozpočtu ÚSC,
4. pravidel a rozsahu poskytování dotací z rozpočtu ÚSC,
5. místních daní a poplatků¹⁸, na které se vztahují ustanovení polského daňového řádu¹⁹,
6. absolutoria (zprávy o činnosti a hospodaření),
7. dlouhodobé finanční prognózy (DFP)²⁰ a její změny²¹.

¹⁸ Jedná se o příjmy rozpočtů obcí z daní – z nemovitostí, dopravních prostředků, a poplatků – tržních, místních, lázeňských, reklamních, z vlastnictví psa a z nakládání s komunálním odpadem, jejichž sazby, pravidla výběru, osvobození od poplatků, jakož i vzory přiznání předkládaných daňovým úřadům povinnými osobami, kterými jsou místně příslušní starostové/primátoři měst, jsou určovány usnesením zastupitelstev (tedy v polské terminologii rad), podléhající dohledu RIO.

¹⁹ Zákon ze dne 29. 8. 1997, Ordynacja podatkowa – Daňový řád (Dz.U. z roku 2020 poz. 1325, v platném znění) – polský zákon upravující takové právní otázky, jako jsou daňové povinnosti, daňové informace, daňové řízení, daňové kontroly a kontrolní činnosti a fiskální tajemství, které lze přirovnat více méně k české daňové mlčenlivosti. Ustanovení zákona se vztahují na daně, poplatky a nedaňové pohledávky státního rozpočtu a rozpočtů ÚSC, k jejichž stanovení nebo určování jsou kompetentní daňové orgány, a také celostátní poplatky (opлата skarbowo), odpovídající správním a soudním poplatkům v České republice, a poplatky uvedené v ustanovení o místních daních a poplatcích.

²⁰ Dlouhodobá finanční prognóza je usnesení orgánu stanovujícího ÚSC obsahující základní údaje o rozpočtu, jako je výše plánovaných: příjmů, výdajů, příjmů a výdajů rozpočtu ÚSC, prognózu dluhu pokrývající vzniklé i plánované závazky ÚSC spolu s náklady na jejich údržbu a všechna předsevzetí dané ÚSC – investiční úkoly, včetně těch, které jsou financovány z prostředků rozpočtu Evropské unie, jejichž doba realizace je delší než jeden finanční rok. Pokrývá daný finanční rok a nejméně tři následující roky a pokud prognóza dluhu pokrývá delší období – DFP se sestavuje na období, na které se vztahuje tato prognóza. DFP je možné chápat jako rozpočtový výhled v intencích českých rozpočtových pravidel.

²¹ Více na toto téma v SROCKI, S. Ewolucja kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych. In: STEC, M. (ed.). *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*. Warszawa, 2010, s. 90–117.

Jak vyplývá z čl. 171 odst. 1 polské Ústavy, dohled nad činností místní samosprávy se provádí pouze na základě kritéria zákonnosti, což potvrzují ustanovení zákonů o místní samosprávě²². Důležité je, že tyto zákony stanoví, že orgány dohledu mohou zasahovat do činnosti ÚSC pouze v případech stanovených těmito zákony. Dohledová činnost jak orgánů dohledu obecné povahy, tj. místně příslušných vojvodů, tak RIO, má zajistit dodržování zákonů a je prováděna *ex post*. Dává těmto úřadům možnost přijmout určitá zákonná opatření. Usnesení a příkazy přijaté orgány ÚSC by měly být předloženy RIO do 7 dnů od jejich přijetí. Jak vyplývá z ustanovení zákonů o místní samosprávě, orgán dohledu posuzuje jejich zákonnost, a pokud se zjistí, že zkoumaný normativní akt orgánu ÚSC porušuje zákon, rozhodne, zda je zcela nebo zčásti neplatný. Rozhodnutí v tomto ohledu činí komise příslušné RIO ve formě usnesení. Komise je složena z osob jmenovaných předsedou vlády, které plní svoji funkci nezávisle a jsou vázány pouze zákony. Proti usnesení je možné se odvolat k vojvodskému správnímu soudu (VSS), který je nezávislým orgánem ověřujícím zákonnost činnosti orgánů dohledu v tomto ohledu. Zjistí-li se, že zkoumané usnesení nebo nařízení orgánu ÚSC nebo svazku obcí porušuje zákon zanedbatelným způsobem, komise kontrolního úřadu pouze ve svém usnesení uvede, že zkoumaný normativní správní akt má vadu a doporučí orgánu, který jej vydal, provést jeho opravu. má 30 dní na přijetí opatření v oblasti dohledu, počítáno ode dne následujícího po dni doručení zkoumaného normativního aktu ÚSC do kontrolního úřadu. Jedinou výjimku v tomto ohledu stanoví čl. 12 zákona o RIO, který odkazuje na kontrolní přezkum usnesení o rozpočtech přijatých orgány ÚSC nebo obecních sdružení a na jejich změny provedené těmito orgány. Konkrétně v případě, pokud bude shledáno, že usnesení závažně porušuje zákon, zahájí komise RIO dohledové řízení, v němž upřesní, o jaké porušení zákona se jedná, a určí způsob a lhůtu pro jeho odstranění orgánu, který vadné usnesení přijal. Vydáním usnesení komise RIO o zahájení dohledového řízení se pozastaví 30 lhůta pro zrušení vadného usnesení orgánu ÚSC, a to maximálně na dobu 30 dní. Pokud po vypršení lhůty stanovené pro opravu vadného usnesení

²² To potvrzují i předpisy týkající se místních samospráv: čl. 85 odst. 1 zákona z 8. 3. 1990 o obecní samosprávě (Dz.U. 2020 poz. 713) – do roku 1999 – zákon o místní samosprávě – viz poznámka pod čarou 1, čl. 77 zákona z 5. 6. 1998 o okresní samosprávě (Dz.U. 2020 poz. 920) a čl. 79 zákona z 5. 6. 1998 o vojvodské samosprávě (Dz.U. 2020 poz. 1668 v platném znění).

o rozpočtu nebo jeho změnu, příslušný orgán, který přijal posuzovaný normativní správní akt, neprovedl změnu aktu tak, aby byl v souladu s právními předpisy, a to způsobem uvedeným v odůvodnění usnesení komise, která zahájila a vede dohledové řízení ve věci, komise RIO jej prohlásí zcela nebo zčásti za neplatný. V takovém případě je maximální lhůta k provedení radikálního represivního opatření dohledu, tj. prohlášení prozkoumaného usnesení za neplatné, zcela nebo zčásti, 60 dní. Pokud příslušný orgán provede opravu usnesení o rozpočtu sám způsobem uvedeným v usnesení o zahájení postupu dohledu, komise RIO, s ohledem na uvedení usnesení o rozpočtu do souladu se zákonem, přeruší zahájené dohledové řízení. Pokud se zjistí, že usnesení o rozpočtu nebo jeho změna porušuje zákon zanedbatelným způsobem, použije se na tato porušení výše popsany postup.

Dohled prováděný podle čl. 12 zákona o RIO má tedy „měkký“ charakter, který umožňuje ÚSC přijímat opatření, jejichž výsledkem bude uvedení usnesení o rozpočtu, tvořícího základ pro finanční hospodaření ÚSC, do souladu se zákonem.

Tricetidenní lhůta, během níž může komise RIO přijmout dohledové rozhodnutí, že zkoumaný normativní akt ÚSC je z právního hlediska značně vadný, má prekluzivní charakter. V případě, že komise RIO v této lhůtě nestihne prohlásit toto usnesení za neplatné, může se po jejím uplynutí odvolat pouze k místně příslušnému správnímu soudu. V takové situaci se pravomoc posuzovat zákonnost normativního aktu místní samosprávy přesouvá na vojvodský správní soud, který je nezávislý jak vůči ÚSC, tak vůči RIO.

Instituce dohledu nad komunálním finančním hospodařením není cíleně zamýšlena jako nástroj k represii územní samosprávy nebo jejímu omezování, ale je prostředkem, kterým lze vést orgány místní samosprávy k jednání v souladu se zákonem²³.

Je třeba zdůraznit, že dohled společně s metodickou pomocí a vzděláváním v oblasti veřejných rozpočtů a finančního hospodaření je nepřetržitý. Je prováděn neustále, nepřerušovaně a opakovaně. Jedná se o realizaci myšlenky „partnerského“ a pomocného charakteru RIO, která je vyjádřena neustálou

²³ HAUSER, R. Regionalne izby obrachunkowe w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. In: MAŁECKI, J., R. HAUSER a Z. JANKU (eds.). *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*. Poznań, 2007, s. 21–36.

připraveností sledovat zákonnost jednání místní samosprávy ve věcech rozpočtové rozpočtového hospodaření²⁴.

3 Kontrolní činnost

RIO kontrolují finanční hospodaření a zadávání veřejných zakázek nejen ÚSC a jejich svazků, ale také od nich odvozených entit jako jsou školy, školky, jesle, ústavy sociální péče, právnické osoby místní samosprávy kulturní instituce a veřejné samosprávné ústavy zdravotní péče (VS ÚZP) a další subjekty, které obdržely dotace z rozpočtu ÚSC (včetně těch mimo sektor veřejných financí) – z hlediska jejich využití.

Kontrolní činnost je prováděna *ex post*, proto se nemůže týkat aktivit teprve plánovaných k realizaci.

Věcný rozsah kontroly je také mnohem širší než věcný rozsah dohledu prováděného RIO. RIO mohou pokrývat kontrolními činnostmi celé finanční hospodaření kontrolovaného subjektu, počínaje plánováním a plněním rozpočtu, vznikem závazků, zejména těch, které ovlivňují úroveň veřejného dluhu, zadávání veřejných zakázek, způsob vedení účetnictví, rozpočtové a finanční vykazování či správu komunálního majetku.

Ve smyslu čl. 5 odst. 1 zákona o RIO kontrolní úřady kontrolují finanční hospodaření na základě kritéria souladu se zákonem a souladu dokumentace se skutečným stavem věci. Proto v případě kontroly finančního hospodaření ÚSC v rámci plnění jejich úkolů státní správy, kromě výše uvedených kritérií, hodnotí kontrolní úřady jejich plnění s přihlédnutím ke kritériím účelnosti, spolehlivosti a hospodárnosti.

Zákon o RIO stanoví čtyři typy kontrol prováděných kontrolními úřady:

- komplexní – prováděné nejméně jednou za 4 roky pouze v ÚSC, pokrývající celkové finanční hospodaření, jejich provádění je zákonnou povinností stanovenou v čl. 7 odst. 1 zákona o RIO,
- problémové – pokrývající vybrané záležitosti v jedné nebo více kontrolovaných jednotkách,

²⁴ Více na toto téma DEBOWSKA-ROMANOWSKA, T. Regionalne izby obrachunkowe – nadzór zewnętrzny nad zarządzaniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego. In: STEC, M. (ed.). *Regionalne izby obrachunkowe, charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*. Varšava, 2010, s. 19–41.

- naléhavé – prováděné v případě potřeby,
- ověřovací – věnované kontrole provádění kontrolních závěrů vyplývajících z předchozích kontrol prováděných RIO v kontrolované jednotce.

Z provedené kontroly se vypracuje zpráva, ve které inspektoři kontroly RIO popisují skutečný stav, se zvláštním důrazem na zjištěné nesrovnalosti a uvedení osob za ně zodpovědných. Zprávu podepisují inspektoři RIO, kteří provádějí kontrolu v jednotce, vedoucí kontrolované jednotky a osoby odpovědné za vedení účetnictví nebo jejich zástupci. Na jejím základě je do 60 dnů od ukončení kontroly formulováno inspekční prohlášení obsahující zdroje a příčiny nesrovnalostí zjištěných při kontrole, jejich velikost, odpovědné osoby a závěry zaměřené na jejich odstranění a zlepšení kontrolované činnosti. Inspekční prohlášení je určeno vedoucímu kontrolované jednotky, který se buďto do 14 dnů ode dne jeho obdržení odvolá ke komisi kontrolního úřadu, vznese námitky k závěrům v něm obsaženým, nebo do 30 dnů poskytne předsedovi komise odpověď na toto prohlášení obsahující informace o provádění závěrů po kontrole nebo důvody jejich odmítnutí. Jejich provedení může být předmětem ověřovací kontroly provedené RIO.

Kontrolní pravomoci však neopравňují k tomu, aby RIO zasahovala do činností kontrolovaného subjektu. RIO nemají žádné autoritativní pravomoci, omezují se pouze na poukazování na nesrovnalosti, které se vyskytují při činnosti kontrolovaného subjektu. Nedodržení závěrů po kontrole může být pouze základem pro další kontrolu, zejména ověřovací.

4 Vydávání stanovisek

Obě výše popsané funkce RIO jsou doplněny čl. 13 a ustanoveními zákona o veřejných financích²⁵ o možnost vydávat stanoviska kontrolních úřadů k věcem důležitým pro řádné řízení rozpočtového hospodaření ÚSC.

²⁵ Zákon ze dne 27. 8. 2009 o veřejných financích (Dz.Uz roku 2021 poz. 305), dále jen zákon ovf, stanoví v čl. 91 odst. 2 a čl. 246 pravomoci k vydávání stanovisek kontrolních úřadů v rámci posouzení možností splácení dluhových závazků plánovaných k přijetí přes ÚSC a možnosti financování schodku rozpočtu ve výši původně plánované v návrhu rozpočtu na příští finanční rok.

RIO mají pravomoc vydávat stanoviska k předkládaným orgány ÚSC, tedy k návrhům rozpočtů na následující rok a k návrhům DFP na následující roky, možnostech financování schodku rozpočtu na základě návrhu rozpočtu na příští rok i již přijatému rozpočtu ÚSC, informacím o procesu plnění rozpočtu zahrnujícího první polovinu rozpočtového roku a zprávě o plnění rozpočtu za předchozí rok, možnostem splácení plánovaných závazků ovlivňujících výši dluhu ÚSC, závěrům revizních komisí orgánů tvořících ÚSC ohledně udělení absolutoria výkonným orgánům za plnění rozpočtu v předchozím roce a usnesení o neudělení absolutoria orgánem. Tato stanoviska vydávají tři členové komise příslušného kontrolního úřadu ve formě usnesení, jehož platnost ověří celá komise – v případě podání odvolání ÚSC. Co je důležité, získání výše uvedeného stanoviska je pro ÚSC povinné, což souvisí ze strany RIO nejen s jejich kompetencemi v tomto ohledu, ale také s plněním zákonné povinnosti vydávat je v zákonem stanovené lhůtě.

Tato stanoviska, i když nejsou závazná, hrají nesmírně důležitou roli při správném řízení finančního hospodaření ÚSC. Popisují totiž právní a ekonomické důsledky činností plánovaných místní samosprávou na komunální finanční hospodaření, poukazují na možné nesrovnalosti a varují před jejich spácháním i v budoucnu. Jejich specializovaná povaha a vysoká odborná úroveň způsobují, že představují pokyny pro místní samosprávy, kterými se orgány ÚSC při rozhodování v oblasti komunálního finančního hospodaření řídí. Stojí za zmínku, že vydání negativního stanoviska rozhodovacího orgánu RIO ke zprávě o plnění rozpočtu má za následek povinnost prezidenta kontrolního úřadu oznámit tuto skutečnost ministrovi financí a místně příslušnému vojvodovi, a v případě záporného stanoviska k návrhu rozpočtu na příští rok nebo záporného stanoviska ke zprávě o plnění rozpočtu výkonný orgán ÚSC neprodleně informuje příslušný orgán, což v druhém případě může vést k tomu, že výkonnému orgánu nebude uděleno absolutorium za plnění rozpočtu. Zato negativní stanovisko týkající se neschopnosti splácet dlouhodobý závazek plánovaný ÚSC ve formě úvěru, půjčky nebo emise komunálních dluhopisů může mít za následek, že finanční instituce odmítne uzavřít dohodu o jeho uzavření s ÚSC.

5 Školení, informační a instruktážní činnosti.

Výše uvedený princip proporcionality a přesnosti kontrolních a dohledových činností RIO, podporovaný principem subsidiarity ve vztahu k místní samosprávě, nachází své naplnění v povinnosti provádět informační, instruktážní a školicí činnosti kontrolních úřadů²⁶.

Tuto povinnost plní RIO od samého začátku svého fungování. Jejím cílem je zvýšit úroveň znalostí a kompetencí zaměstnanců místní samosprávy.

Účelnost zavedení této povinnosti nebyla nikdy zpochybněna. Naopak byla zdůrazňována její užitečnost pro místní samosprávu a významný dopad na řádné finanční hospodaření ÚSC. Současně, s poukazem na aktivní způsob, jakým kontrolní úřady plnily tento úkol, bylo zdůrazňováno, že to přispělo k budování jejich autority jako jednotek vnímajících plnění svěřených úkolů jako veřejnou službu, a nejen právní povinnost²⁷.

Formy její realizace jsou: školení, semináře, informační bulletiny vydávané jednotlivými kontrolními úřady, vysvětlení k ustanovením o veřejných financích poskytované na žádost ÚSC, jejich organizačních složek a dalších pověřených subjektů. O plnění této povinnosti svědčí také skutečnost, že zaměstnanci RIO průběžně proškolují při plnění úkolů v oblasti dohledu, kontroly nebo vydávání stanovisek. RIO také začaly brzy používat technické výhody, které sebou přináší internet, zveřejňovaly informace a výsledky svých dohledových, kontrolních činností a vydávání stanovisek, jakož i poskytnutá vysvětlení a interpretace na webových stránkách.

Obrovskou roli při vedení informační činnosti RIO hraje Národní rada RIO (dále jen NR RIO). Byla založena novelou zákona o RIO ze dne 20. 8. 1997²⁸ a zahájila svoji činnost 15. 1. 1998 jako zastoupení kontrolních úřadů před

²⁶ Více na toto téma: DEBOWSKA-ROMANOWSKA, T. Na dwudziestolecie powstania regionalnych izb obrachunkowych... In: KRAWCZYK, R.P. a M. STEC (eds.). *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola XX – lecie regionalnych izb obrachunkowych*. Warszawa, 2013, s. 13–19.

²⁷ DEBOWSKA-ROMANOWSKA, T. Regionalne izby obrachunkowe – nadzór zewnętrzny nad zarządzaniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego. In: STEC, M. (ed.). *Regionalne izby obrachunkowe, charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*. Varšava, 2010, s. 19–41.

²⁸ Zákon, kterým se mění zákon o územních kontrolních úřadech, o místní samosprávě a financování obcí (Dz.U.Č. 113, poz. 734).

„nejvyššími a ústředními orgány státu“²⁹. Za účelem provádění informační činnosti NR RIO předkládá ministrowi příslušnému pro veřejnou správu závěry týkající se změn v předpisech upravujících komunální finanční hospodaření, prezentuje úspěchy a zkušenosti kontrolních úřadů v této oblasti, každoročně předkládá polskému Sejmu a Senátu do 30. června zprávu o činnosti RIO a plnění rozpočtů ÚSC. Je také organizátorem mnoha konferencí věnovaných široce chápané problematice komunálního finančního hospodaření.

Realizace výše uvedené povinnosti má zásadní význam pro roli RIO jako orgánů podporujících místní samosprávy při provádění jejich legitimního finančního hospodaření.

6 Shrnutí

Místní samospráva v Polsku, přestože je jí přiznáno nezávislé politické postavení v polské Ústavě a v zákonech, nemůže zůstat mimo systém státního dohledu, protože její úlohou je plnění veřejných úkolů. Na základě požadků obsažených v Evropské chartě místní samosprávy byl proto po roce 1989 v Polsku vytvořen systém orgánů dohledu a kontroly nad ÚSC, který byl vzájemně se doplňující, komplexní a zároveň disjunktivní, a který jmenoval předsedu vlády a místně příslušné vojvody jako obecné orgány dohledu a RIO – orgány dohledu nad komunálním finančním hospodaření. Zároveň byl tento systém ne bez důvodu ústavně zakotven při zdůraznění nejen jeho soudržnosti, ale také pro ochranu místní samosprávy před eventuální možností dohledových pravomocí jiných státních orgánů. RIO jako specializované a profesionální orgány finančního dohledu do tohoto systému zapadají speciálním způsobem³⁰. Jsou příkladem správních orgánů nového typu³¹. Přestože kontrolní úřady v Polsku vznikly po vzoru konceptu RIO ve Francii, jsou ve skutečnosti produktem polského právního myšlení. Jejich zákonná činnost není, jako ve francouzském modelu, výrazem nadřazenosti

²⁹ Čl. 25a odst. 1 bod 1 zákona o RIO.

³⁰ Více na toto téma SKIBIŃSKI, A. *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*. In: MAŁECKI, J., R. HAUSER a Z. JANKU (eds.). *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*. Poznań, 2007, s. 201–233.

³¹ TARNO, J. P. *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*. Warszawa, 2000, s. 203.

ústředních orgánů nad místními orgány, které jsou v přirozeném střetu protichůdných zájmů, ale projevem zájmu státu jako celku, pro který ochrana nezávislosti místních samospráv je jednou z hlavních zásad demokratického právního státu. Proto jediným přijatelným kritériem dohledu nad činností ÚSC je tedy kritérium zákonnosti, a v oblasti kontroly pouze soulad dokumentace se skutečností.

Široká škála zákonných kompetencí udělených kontrolním úřadům, které se navzájem doplňují a vytvářejí soudržný celek, umožňuje vyvodit závěr, že RIO v Polsku je skutečným externím auditorem místní samosprávy, který jako dohledový a kontrolní orgán a současně vydávající stanoviska a rady, systematicky a průběžně monitoruje finanční situaci ÚSC. Plněním jim svěřených úkolů, s přihlédnutím k autonomii orgánů místní samosprávy, harmonicky kombinují národní zájmy se zájmy místních komunit a chrání zákonnost řízení komunálního finančního hospodaření.

Literature

CYBULSKI, B. Geneza ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. In: CYBULSKI, B. a S. SROCKI (eds.). *Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993–2003*. Wrocław: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2003, s. 11–42.

DEBOWSKA-ROMANOWSKA, T. Regionalne izby obrachunkowe – nadzór zewnętrzny nad zarządzaniem finansowym w samorządzie i nad tworzeniem lokalnego prawa finansowego. In: STEC, M. (ed.). *Regionalne izby obrachunkowe, charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*. Varšava, 2010, s. 19–41.

DEBOWSKA-ROMANOWSKA, T. Na dwudziestolecie powstania regionalnych izb obrachunkowych... In: KRAWCZYK, R. P. a M. STEC (eds.). *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola XX – lecie regionalnych izb obrachunkowych*. Warszawa, 2013, s. 13–19.

Druk sejmowy nr 163 z 6. 3. 1992 r. Sejmu RP I kadencji. *Biblioteka Sejmowa* [online]. Warszawa, 1992. Dostupné z: <http://www.sejm.gov.pl/>

- HAUSER, R. Regionalne izby obrachunkowe w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. In: MAŁECKI, J., R. HAUSER a Z. JANKU (red.). *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*. Poznań: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2007, s. 21–36.
- KRAWCZYK, R. P.: Regionalne izby obrachunkowe – pozycja konstytucyjna i jej uwarunkowania ustrojowe. In: CYBULSKI, B. a S. SROCKI (eds.). *Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993–2003*. Wrocław: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2003, s. 61–68.
- SKIBIŃSKI, A. Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce. In: MAŁECKI, J., R. HAUSER a Z. JANKU (red.). *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*. Poznań: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2007, s. 201–233.
- SROCKI, S. Ewolucja kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych. In: STEC, M. (ed.). *Regionalne izby obrachunkowe, charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*. Warszawa, 2010, s. 90–117.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 17. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 stycznia 1990r. Warszawa, 1990, s. 175. Dostępne z: <http://www.senat.gov.pl>
- Sprawozdanie stenograficzne Senatu RP II kadencji z 8. posiedzenia z 6. 3. 1992 r. Warszawa, 1992. Dostępne z: <http://www.senat.gov.pl>
- TARNO, J. P. Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN, 2000, s. 203.
- Wójcik, Z. K.: Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych. In: CYBULSKI, B. a S. SROCKI (eds.). *Regionalne izby obrachunkowe w Polsce w latach 1993–2003*. Wrocław: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2003, s. 43–60.

Contact – e-mail

luiza.bi@gazeta.pl

III – MĚNOVÉ PRÁVO

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-12>

AML REGULACE Z EKONOMICKO-HISTORICKÉHO POHLEDU

Ondřej Haška

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Od počátku americké prohibice, která údajně stála za vznikem dnes již ustáleného slovního spojení „prát špinavé peníze“ uplynulo již více než sto let. V současnosti je právní základ boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti relativně svébytnou oblastí práva, která je zakotvena nejen na úrovni jednotlivých národních právních řádů, ale podstatnou měrou vstupují do regulace také nadstátní organizace typu Evropské unie. Vedle zcela zřejmého trestně-právního aspektu AML (Anti-money laundering) stojí v pozadí předmětné právní úpravy především ekonomické zájmy států a jejich uskupení, které praním špinavých peněz přicházejí o nezanedbatelné příjmy v podobě daní a poplatků, ale zároveň mohou být až existenčně ohroženy vlivem narušení finančního sektoru, potažmo ekonomiky jako celku. Pro komplexní pochopení právní úpravy AML *de lege lata* i *de lege ferenda* je její ekonomické pozadí, včetně toho historického, zcela zásadní. Tato práce se ekonomickým kontextem AML zabývá s cílem poskytnout čtenáři informace, které jsou ve vztahu k AML nezdůrazněny a ke kterým by měla být především upírána pozornost zákonodárce při volbě nejlepšího regulatorního přístupu.

Keywords in original language

AML; Praní špinavých peněz; Ekonomie.

Abstract

More than a hundred years have passed since the beginning of the American Prohibition, which was allegedly behind the emergence of the now established phrase “money laundering.” At present, the legal basis for the fight against money laundering is a relatively independent area of law, which

is enshrined not only at the level of individual national legal systems, but to a large extent also supranational organizations such as the European Union. In addition to the obvious criminal law aspect of AML (Anti-money laundering), the background of the legislation is primarily the economic interests of states and their groups, which due to money laundering lose money in the form of taxes and fees but can also be endangered by their financial sector distortion or distortion of their economy as a whole. For a comprehensive understanding of the AML *de lege lata* and *de lege ferenda* legislation, its economic background, including the historical one, is absolutely crucial. This essay deals with the economic context of AML in order to provide the reader with information that is often neglected in relation to AML and which the legislator's attention should be focused on in choosing the best. regulatory approach.

Keywords

AML; Money Laundering; Economics.

1 Úvod

Takřka každý, kdo je s problematikou AML obeznámen alespoň na bazální úrovni, zná *údajný* původ označení „prát špinavé peníze“, který odkazuje na praktiky chicagské mafie ranných dvacátých let minulého století. Ty spočívaly v legalizaci výnosů z trestné činnosti prostřednictvím vlévání peněz do sítě prádelen, operujících takřka výlučně na bázi drobných hotovostních transakcí s vysokou frekvencí, což umožnilo efektivně zastříti nelegální původ peněžních prostředků, získaných především z obchodu s alkoholem limitovaného prohibicí. Obdobnými cestami se pachatelé s větší či menší mírou úspěchu snažili a stále snaží vyprat peníze získané z prostituce, nelegálního hazardu, korupce, daňových úniků a pašování lidí. Současná technologický stav společnosti pochopitelně umožňuje dosahovat „očistění špinavých peněz“ podstatně sofistikovanějšími metodami, typu investic do kryptoměn, mnohonásobně řetězenými a extrémně rychlými bankovními převody atp. Potenciální následky úspěšného praní špinavých peněz na ekonomiku jsou však v zásadě neměnné a toto téma tak zůstává stále velice aktuální nejen v rovině teoretické.

Tato práce prostřednictvím analýzy dostupných zdrojů, poskytuje komplexní vhled do problematiky ekonomických dopadů praní špinavých peněz a v této souvislosti předestírá základní východiska AML regulace. Cílem této práce je zodpovězení relativně obecné výzkumné otázky „*Jaký má vliv praní špinavých peněz na ekonomiku?*“. Pro naplnění uvedeného cíle níže v textu záměrně absentuje bližší rozbor dalších aspektů, které stojí za regulací AML v její současné podobě. Nejedná se pouze o již zmíněné trestní právo, ale rovněž neméně důležité pozadí sociální či politické.¹ V druhé části, následující po úvodu, autor popisuje základní historický vývoj praní špinavých peněz a související regulace boje proti němu. Třetí část textu pojednává o vybraných teoretických ekonomických aspektech praní špinavých peněz do ekonomiky. Ve čtvrté části autor demonstruje reálné projevy shrnutých teoretických aspektů na konkrétních zdokumentovaných příkladech ve snaze poukázat na potenciálně velmi škodlivou povahu praní špinavých peněz co do jeho dopadů do ekonomiky. Závěr textu autor věnuje shrnutí všeho výše uvedeného, s cílem zodpovědět úvodem položenou výzkumnou otázku.

2 Stručná historie praní špinavých peněz a AML regulace

Praní špinavých peněz, obdobně jako jakákoli jiná právními předpisy zakázaná aktivita, je poměrně těžko uchopitelným fenoménem. Ať se jedná o přehledné sledování jeho vývoje v historii, či stanovení objemu finančních prostředků, které jsou do něj zapojeny, budeme se vždy pohybovat na poli pouhých odhadů a předpokladů. Je téměř jisté, že k praní špinavých peněz dochází již celá staletí, a to v souvislosti s nejrůznější majetkovou trestnou činností, jejíž výnosy museli pachatelé s využitím dostupných prostředků učinit v očích společnosti „čistými“. Poprvé bylo dnes již známé slovní spojení použito až v roce 1973 americkým tiskem v souvislosti aférou *Watergate*, tedy po více než 40 letech od ukončení soudního procesu s Al Caponem, který stál v čele Chicagské mafie, v době, kdy údajně moderní praní špinavých

¹ K těmto otázkám srov blíže např. FERWERDA, J. *The multidisciplinary economics of money laundering*. Ridderkerk: Ridderprint, 2012, 165 s.

peněz vzniklo.² V právním prostředí se pak poprvé o praní špinavých peněz jako jednoznačně pojmenovaném jednání lze dočíst v judikátu US District Court for the Southern District of Florida – 551 F. Supp. 314 z roku 1982³.

Z úvodu tohoto textu by se mohlo zdát, že stejně jako praní špinavých peněz, také AML regulace sahá svými kořeny hluboko do 20. století. Skutečnost však nemůže být uvedenému předpokladu více vzdálená. Že je praní špinavých peněz aktivitou, které musí zákonodárce věnovat zvýšenou pozornost se ukázalo až s intenzivním nárůstem obchodu s drogami, který se začínal negativně podepisovat na americké společnosti. V rámci politiky *war on drugs* přijal v roce 1970 kongres Spojených států amerických *Currency and Foreign Transaction Reporting Act*, který měl zamezit postavení amerických bank v roli prostředníka pro výkon této škodlivé aktivity tím, že nastavil pevná pravidla reportování podezřelých obchodů.⁴ Následovala celá řada předpisů, určených k zavedení funkčních postupů pro potírání praní špinavých peněz v USA:

- Money Laundering Control Act (1986);
- Annunzio-Wylie Money Laundering Act (1992)
- Money Laundering Suppression Act (1998)
- USA Patriot Act (2001).

Díky své tvrdé politice se USA staly lídrem, určujícím směr AML regulace, která se po 11. září 2001 významně rozšířila také o boj proti terorismu, resp. jeho financování (*Suppression of the Financing of Terrorism Convention Implementation Act 2002, Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act 2004*). Tento trend není ku podivu, jelikož odhadem celá polovina globálně praaných špinavých peněz protéká přes účty vedené u amerických bank.⁵

Do roku 1989 zůstávala regulace AML roztržštěna na úrovni jednotlivých národních právních řádů, byť její evoluce byla nepopíratelná. Právě

² UNGER, B. Introduction. In: UNGER, B. a D. LINDE (eds.). *Research Handbook on Money Laundering*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, s. 3.

³ United States v. \$4,255,625.39, 551 F. Supp. 314 (S.D. Fla. 1982) [online]. Justia.

⁴ ANDERSON, T. A. a M. J. ANDERSON. Anti-Money Laundering: History and Current Developments. In: PENN, G. a B. REYNOLDS (eds.). *Journal of International Banking Law and Regulation*. 2015, roč. 30, č. 10, s. 522–523.

⁵ UNGER, B. Money laundering regulation: from Al Capone to Al Qaeda. In: UNGER, B. a D. LINDE (eds.). *Research Handbook on Money Laundering*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, s. 23.

v roce 1989 však skupina patnácti zemí založila *FATF (Financial Action Task Force – Finanční akční výbor)*, mezivládní organizaci určenou k upevnění mezinárodní spolupráce při potírání praní špinavých peněz, zejména při zajišťování „vypraných“ prostředků. Hlavním přínosem této instituce se stala pravidelně aktualizovaná *soft law* doporučení, která se ukázala v praxi účinnější, než formální *hard rules*, obsažená v zákonech, jejichž materiální podstata byla pro pachatele snáze překonatelná.

Na základě doporučení FATF a Úmluvy OSN proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami z roku 1988 později vyrostla celá unijní právní úprava AML, která dnes čítá již šest obsáhlých a relativně detailních směrnic, jenž obsahují závazná právní pravidla pro boj proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, připravená k transpozici členskými státy EU.

3 Ingerence praní špinavých peněz do ekonomických otázek

Analýzou dostupné literatury vydestiloval *Ferwerda* 25 nejčastěji zmiňovaných efektů praní špinavých peněz, které nejružnější autoři průřezově ve svých publikacích zmiňují, přičemž hned 17 z těchto efektů se týká oblasti ekonomiky.⁶

Konkrétně se jedná o následující efekty:

3.1 Zasažení spotřeby určitého druhu statků

Pachatelé trestných činů, jejichž výnosy potřebují „proprat“ popř., které již proprány byly, jsou ovlivněni ilegálním původem daných finančních prostředků při rozhodování o jejich alokaci. Jelikož by se jinak standardní chování těchto jedinců mohlo stát důvodem jejich následného odhalení, jsou nuceni sáhnout při nákupu po jiných statcích, nebo zvolit jiného poskytovatele předmětných statků než běžní aktéři na trhu. Aby nevzbuzovalo jednání pachatelů pochybnosti co do legálnosti nabytí peněžních prostředků, je jejich cílem vyhnout se investování do dnes velmi hlídaného obchodu

⁶ FERWERDA, J. The effects of money laundering. In: UNGER, B. a D. LINDE (eds.). *Research Handbook on Money Laundering*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, s. 36–37.

s nemovitostmi či šperky, případně využít služeb zprostředkovatelů, kteří jim protiprávně pomohou původ prostředků zastřít při příležitosti jejich praní.

3.2 Zasažení investic a úspor

Ilegálně získané prostředky, které projdou procesem „praní“, resp. zastření jejich skutečného původu, jsou pod tlakem hrozícího odhalení buďto uměle déle drženy na bankovních účtech či v hotovosti, aniž by byly zapojeny do „zdravého“ oběhu, případně jsou zcela opačně do oběhu zapojeny „nezdravě“ jejich vložením/investováním bez ohledu na (i)legálnost konečného využití.

3.3 Umělé navýšení cen některých statků

Pokud pachatelé trestných činů využívají jako prostředek k praní špinavých peněz nákup či prodej určitých statků, popř. pokud tyto statky nakupují za již proprané peníze, může to vést o navýšení cen těchto statků. Například rozsáhlými investicemi do nemovitostí, šperků (byť jsou tyto segmenty trhu poměrně vysoce chráněny proti praní špinavých peněz – viz článek 3.1 výše, stále se u pachatelů těší velké oblibě), akcií pachatelé způsobí horší dostupnost těchto statků poctivým aktérům trhu v důsledku navýšení cen společně s navýšením poptávky.

3.4 Nekalá soutěž

Tento následek praní špinavých peněz úzce souvisí s předchozím odstavcem. Pachatelé, kteří získají finanční prostředky nezákonnou cestou jsou oproti své konkurenci neprávem zvýhodněni a disponují tak možností s využitím těchto prostředků svou konkurenci do jisté míry eliminovat a vytlačit ji z trhu např. stanovením nižších, nebo naopak významně vyšších cen statků, se kterými operují, než si může konkurence dovolit. Pokud by například provozatel sítě prádelen disponoval dodatečnými finančními prostředky z praní špinavých peněz, získaných obchodem s drogami, mohl by v rámci trhu se službami prádelen nastavit podstatně nižší ceny než jeho konkurence. Tato konkurence by pochopitelně nebyla schopna s našim pachatelem držet krok a postupně by byla nucena se z trhu stáhnout, pokud by nedisponovala obdobně extenzivním množstvím peněz.

3.5 Zásah do vývozu a dovozu určitých statků

Opět se dostáváme do úzké souvislosti s nabídkou a poptávkou, jejichž možné ovlivnění v důsledku průniku vypraných peněz do oběhu způsobuje, že některé statky se ve větší míře dováží či vyváží na, resp. z daného trhu. Pokud by příkladem „drogový baron“, jakým byl svého času Pablo Escobar, potřeboval alokovat enormní množství vypraných hotovostních prostředků, a jurisdikce, ve které by tak zamýšlel učinit, by nedisponovala dostatečně silnými regulatorními mechanismy, provedl by řadu transakcí do vybraného statku (dříve již zmiňované nemovitosti, dnes například kryptoměny), jehož cena by raketově vzrostla vzhledem k omezené dostupnosti na trhu.

3.6 Snížení/zvýšení ekonomického růstu zasaženého trhu

Jak v krátkodobém, tak v dlouhodobém horizontu může potenciálně docházet k ovlivňování míry ekonomického růstu trhu, zasaženého praním špinavých peněz, resp. páčáním trestné činnosti, která k potřebě vyprat ilegálně nabyté peníze vede. Tento efekt vzniká kombinací vícero zde uvedených důsledků. Opět se nabízí přiblížit tento efekt k vypraným financím z drogových obchodů. Uvažujme například o Spojených státech amerických a Mexiku. Zatímco ve spojených státech není možné drogy ve větším množství vyrábět a dodávat na trh, v Mexiku je situace podstatně odlišná a zdejší drogové kartely produkují drogy, jejichž prodejem každoročně získají mezi 19 a 29 miliardami dolarů.⁷ Kupní síla mexických obyvatel, stejně jako jejich poptávka po drogách není dostatečná a bezpochyby by neumožňovala kartelům dosáhnout tak horentních zisků, jak je zde uvedeno. Proto drogy z Mexika nejčastěji putují přes hranice do USA, kde nacházejí objektivně movitější kupce. Utržené prostředky za drogy prodané v USA však v USA nezůstávají, ale vrací se právě do dispozice drogových kartelů v Mexiku. Ekonomika USA jako celek je potom o předmětné finanční prostředky ochuzena, zatímco ta mexická z drogového obchodu profituje.

3.7 Změny v příjmech na výstupech a míře zaměstnanosti

Kvůli alokaci „vypraných“ peněžních prostředků např. do nemovitostí (byť na tento trh může být složitější s vypranými prostředky proniknout – viz výše),

⁷ CNN Editorial Research. Mexico Drug War Fast Facts. *Cable News Network* [online]. 2021.

namísto do jiných statků, resp. sektorů trhu, které produkují další výnosy, trati ekonomika příslušného trhu na příjmech, kterých by jinak mohla dosáhnout. Rovněž v takovém případě není možné, aby vzniklo stejné množství pracovních míst, která by vznikla při investování prostředků do jiného, více produktivního sektoru.⁸ Pokud bychom opět vyšli z příkladu drogových obchodů v Mexiku, lze si jednoduše představit, že pracovníci z oblasti produkce a distribuce drog budou scházet v jiných, veřejnosti mnohem prospěšnějších sektorech, jakými je stavebnictví, strojírenství, ale také služby a bezpochyby i některé vysoce odborné profese související se znalostí chemie či biologie.

3.8 Snížení/zvýšení výnosů veřejného sektoru

V závislosti na způsobu praní špinavých peněz zasažené trhy mohou na poli veřejných financí prosperovat, ale také významně trazit. V situaci, kdy pachatel využije metodu praní nelegálně získaných prostředků pomocí investice do nemovitostí, náleží veřejnému sektoru daňové výnosy nejen z vlastnictví, ale nezřídka také z převodu samotného (daň z nabytí nemovitosti). Naopak při vyvádění ilegálních financí do zahraničí, ať formou bezhotovostních transakcí či při pašování hotovostních prostředků, zůstává zasažená ekonomika na daních tratná a zisky případnou ekonomice jiného státu.

3.9 Ohrožení řádné privatizace

Při přechodu ekonomik ke kapitalismu s využitím privatizace je celý proces takovéto reformy ohrožen vlivem zločineckých organizací, které disponují značnými zdroji ilegálních finančních prostředků. Tyto prostředky mohou pachatelé za pomoci investice do privatizovaných statků (nemovitosti, závody atp.) nejen efektivně vyprat, ale zároveň tím naruší průběh celého privatizačního procesu a jeho legitimacy, když svými nabídkami předčí jiné aktéry s legálně nabytými a legálně držеныmi penězi.

3.10 Změny v poptávce po penězích, úrokových sazbách a směnných kurzech

Různé formy praní špinavých peněz ovlivňují tyto ekonomické ukazatele značně odlišně. Formy založené na operacích s hotovostními finanční

⁸ K tomu srov. např. WALKER, J. Estimates of the Extent of Money Laundering in and through Australia. John Walker Consulting Services, 1995.

prostředky ovlivňují poptávky po tomto druhu aktiva v závislosti na množství, které pachatelé aktuálně potřebují k uskutečnění procesu jeho očištění, a které za tímto účelem nalévají do ekonomiky, či je z ní odebírají. Podle míry zapojení neočekávaných přeshraničních transakcí pak dochází k menším či větším změnám směnných kurzů jednotlivých měn.

3.11 Navýšení volatility úrokových sazeb a směnných kurzů

Jelikož se pachatelé praní špinavých peněz nechovají jako ostatní subjekty na trhu, když provádějí transakce se záměrem zůstat neodhalení, často dochází k neočekávaným pohybům nezanedbatelného množství peněz (dříve v hotovosti, dnes spíš výhradně bezhotovostních). Při přelévání prostředků mezi jednotlivými trhy dochází k šokům a akutním výkyvům v množství peněz v oběhu, což nevyhnutelně vede k zásahům do úrokových sazeb a směnných kurzů.

3.12 Vyšší dostupnost úvěrů

Vedle legálně bezvadných finančních prostředků se díky praní špinavých peněz na trh dostává větší množství peněz a nabídka úvěrů se zvyšuje, klesají úrokové sazby a úvěry se obecně stávají dostupnějšími.

3.13 Vyšší příliv/odliv kapitálu

Jelikož přeshraniční transakce skýtají efektivní možnost zastření původu ilegálně nabytých finančních prostředků, podílí se pachatelé praní špinavých peněz na pohybu kapitálu z, resp. na jednotlivé trhy.

3.14 Změny na poli přímých zahraničních investic

Skutečnost, že ta která země, resp. její trh je zasažen praním špinavých peněz vede k navýšení či snížení přímých zahraničních investic do dané ekonomiky. V případě první z variant se však jedná o investory, kteří jsou ochotni praní špinavých peněz tolerovat, či se na něm dokonce přímo podílet, což s ohledem na ostatní již uvedené důsledky praní špinavých peněz nepředstavuje pro ekonomiku zasažené země z dlouhodobého hlediska pozitivní efekt.

3.15 Riziko pro finanční sektor, solventnost a likviditu na trhu

Jak již bylo výše naznačeno, účastníci procesu praní špinavých peněz se nechovají stejně jako ostatní aktéři na trhu, což narušuje možnosti orgánů dohledu reagovat správně a včas na případné výkyvy. Finanční sektor zasaženého trhu je z ekonomického hlediska ovlivněn i v důsledku ohrožení jeho reputace, resp. reputace institucí, které v tomto sektoru operují. Pokud vyjde najevo, že některé finanční instituce zasaženého trhu byly zapojeny do praní špinavých peněz, zbylým institucím poklesne v očích veřejnosti a zejména jejich zákazníků kredibilita. tyto instituce následně trátí kvůli odlivu finančních prostředků, se kterými operují.

3.16 Příjmy finančního sektoru

Při zapojení (popř. zneužití) činností institucí finančního sektoru do praní špinavých peněz může docházet jak k navýšení, tak ke snížení příjmů pro celé předmětné odvětví. Může se jednat o již zmíněné škody na příjmech finančního sektoru způsobené poškozením reputace finančních institucí (viz výše), v jejichž důsledku celkové příjmy v této oblasti poklesnou. Na druhé straně stojí úspěšné praní špinavých peněz, které naopak do dispozice finančních institucí (zejm. bank) vlévá nové finanční prostředky, se kterými mohou tyto instituce dále operovat a dosahovat tak zisku.

3.17 Kontaminace legálního podnikání podnikáním nelegálním

Působení praní špinavých peněz na podnikatelský sektor má své nezpochybnitelné místo mezi ostatními efekty této ilegální činnosti v rámci ekonomiky zasaženého trhu. Průřezově se důsledky praní špinavých peněz pro legální podnikání prolínají mnoha výše uvedenými efekty. Poctiví podnikatelé mohou být vyloučeni ze soutěže o zakázky kvůli horší konkurenceschopnosti podnikatelům, jenž disponují vypranými penězi. Mohou být ovšem ovlivněni také změnami v poptávce po zboží, jehož jsou producenty atp.

4 Z teorie do praxe

Krom nastíněného případu Al Caponeho je výše obsažený text spíše abstraktním přehledem potenciálních následků praní špinavých peněz,

který postrádá bližší propojení s reálnými případy, jejichž výskyt formoval a doposud formuje vývoj AML. V této části proto bude na několika příkladech úspěšného (výhradně z pohledu pachatelů) praní špinavých peněz demonstrován možný dopad předmětné aktivity, s ohledem na téma této práce především z ekonomického pohledu.

4.1 The Bank of Credit and Commerce International (UK)

Jedním z nejznámějších zdokumentovaných případů praní špinavých peněz se stal v rámci činnosti The Bank of Credit and Commerce International (BCCI), mezinárodní bankovní instituce s klientelou ze zemí třetího světa, založené v roce 1972 a zaregistrované v Lucembursku a na Kajmanských ostrovech, zemích s tradičně silně ctěnou zásadou ochrany bankovního tajemství. Za účelem fragmentace a znepřehlednění korporátní struktury měla banka zřízeno sídlo v Karáči a Londýně. Díky fragmentované struktuře a důslednému oddělování vzájemně souvisejících činností banky se mohla BCCI podílet na praní špinavých peněz, pocházejících z obchodu s drogami, finančních podvodech či zpronevěrách uložených prostředků klientů banky, aniž by měly dozorové státní orgány reálnou možnost popsanou činnost odhalit a proti aktivitám BCCI zasáhnout.

Teprve roku 1988 byla BCCI obviněna z praní špinavých peněz a v roce 1990 bylo několik jejích bankéřů odsouzeno z téhož a v červenci 1991 byla zrušena v likvidaci. Ačkoli BCCI a její činnost neměla dlouhého trvání, stala se v době své největší slávy s hodnotou majetku ve výši 20 miliard dolarů sedmou největší nestátní bankou světa. BCCI se podílela na uskutečnění nespočtu transakcí, mezi nimiž mj. nalezneme 23 milionů dolarů, které si u BCCI mezi lety 1982 a 1986, coby zisk z korupčního jednání „propral“ pomocí naoko důvěryhodných operací bývalý prezident Panamy, Manuel Noriega.⁹

Byť praní špinavých peněz představovalo pouze část nelegálních aktivit BCCI, přispělo svým dílem ke krachu tohoto finančního kolosu se 400 pobočkami

⁹ THE WORLD BANK, THE INTERNATIONAL MONETARY FUND. Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism: A Comprehensive Training Guide. Washington DC: The International bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009, s. 14–15.

ve více než 78 zemích světa.¹⁰ Tento způsob ukončení činnosti BCCI měl za přímý následek ztrátu důvěry ve finanční instituce v globálním měřítku, což mj. prokazuje pokles hodnoty akcií tří nejvýznamnějších bank Velké Británie.¹¹

4.2 Kypr a „Řecká krize“

Kypr je zemí, která v minulosti byla považována za ideální ekosystém pro praní špinavých peněz a zdejší finanční sektor byl nezdárka propojen s rozsáhlými kauzami souvisejícími s předmětnou činností. Mezi lety 2005 a 2010 se kyperský bankovní sektor takřka zdvojnásobil díky náhlému přílivu kapitálu z Ruska a Ukrajiny. Když poté zemi v důsledku velmi špatných investičních kroků lokálních bank (rozsáhlé nákupy řeckých dluhopisů, finanční závazky ve výši okolo 700 % kyperského HDP či spravování vkladů zákazníků ze třetích zemí v celkové hodnotě přes 150 % HDP)¹² zasáhla řecká finanční krize v roce 2011, dvě největší z kyperských bank utrpěly finanční ztrátu, která dohromady představovala 25 % tehdejšího HDP této ostrovní země. Kyperská vláda pochopitelně tak vysoké škody nebyla objektivně schopna sanovat, což vedlo k nutnosti obrátit se s žádostí o pomoc na Mezinárodní měnový fond a Evropskou unii.¹³ Výsledkem byla finanční injekce ve výši 10 miliard €, ale rovněž jednorázové zdanění vkladů v bankách či likvidace Cyprus Popular Bank (toho času druhá největší komerční banka v zemi).¹⁴ Kyperská ekonomika se dostala se státním dluhem až na úroveň 109,1 % HDP v roce 2014, přičemž výše dluhu byla ještě umocněna koronavirovou krizí a v roce 2020 Kypr hospodařil se státním již celých 118,2 %.¹⁵ Je tedy patrné, že se z následků řecké krize dodnes zcela nevzpamatovala.

¹⁰ KANAS, A. Pure contagion effects in international banking: the case of BCCI's failure. In: COLOMA, G., M. C. GRAND a J. M. STREB (eds.). *Journal of Applied Economics*, 2005, roč. VIII, č. 1, s. 102.

¹¹ Ibid., s. 112.

¹² ZENIOS, S. A. The Cyprus Debt: Perfect Crisis and a Way Forward. In: PASHARDES, P. (eds.). *Cyprus Economic Policy Review*, 2013, roč. 7, č. 1, s. 18.

¹³ DEMETRIADES, P. a R. VASSILEVA. Money Laundering and Central Governance in The European Union. In: CLAUSSEN, K. et al. (eds.). *Journal of International Economic Law*, 2020, roč. 23, č. 2, s. 520–523.

¹⁴ BROWN, S., D. MEMETRIU a P. HHEODOSSIOU. Banking Crisis in Cyprus: Causes, Consequences and Recent Developments. In: THEODOSSIOU, P. et al. (eds.). *Multinational Finance Journal*, 2018, roč. 22, č. 1&2, s. 113–115.

¹⁵ Economic indicators: Government gross debt (% GDP): Cyprus: annual data. *Evropská komise* [online]. Eurostat.

4.3 Afghánské bezúročné půjčky

Do roku 2010 docházelo v afghánské Khabul Bank k podvodnému vyvádění finančních prostředků s využitím bezúročných půjček, které končily na účtech osob zevnitř samotné banky a různých politicky zainteresovaných jednotlivců. Více než 900 milionů dolarů (polovina afghánského státního rozpočtu) bylo následně propráno investicemi do nemovitostí v zahraničí. Když v srpnu roku 2010 došlo k nucené změně vedení banky ze strany afghánské vlády, uskutečnili klienti banky při tzv. runu na banky výběry v celkové hodnotě 200 milionů dolarů, což významně narušilo křehký stav celého bankovního sektoru a politického zřízení. Sanace finančních škod zůstala na afghánské centrální bance, která je vyplácela s využitím veřejných finančních prostředků.¹⁶

4.4 Danske bank

Jedním z posledních finančních skandálů souvisí s kauzou dánské banky Danske Bank, toho času největšího dánského poskytovatele úvěrů. V roce 2007 tato finanční instituce převzala kontrolu nad Sampo Bank, s pobočkou v Estonsku. Nedlouho po transakci se začaly vyskytovat indicie, že estonská pobočka slouží k praní špinavých peněz, vzhledem k enormním finančním tokům, které procesovala. Upozornění na podezřelé praktiky, probíhající na estonské pobočce byly Danske Bank adresovány jak ze strany estonského ministerstva zahraničí, tak od ruské centrální banky. Tato upozornění však nevyvolala žádnou adekvátní reakci.

V roce 2010 bylo představenstvo Danske Bank informováno o excesivním množství vkladů pocházejících z Ruska, které byly prostřednictvím estonské pobočky učiněny, avšak ani poté nedošlo k žádné změně v přístupu vedení banky k prověřování předmětných transakcí. Banka tedy pokračovala v přijímání velkých vkladů od nerezidentů a roku 2013 již většina zisků banky pocházela od nerezidentů především z Ruska nebo zemí bývalého Sovětského svazu.

¹⁶ International Monetary Fund. Anti-money laundering and combating the financing of terrorism inclusion in surveillance and financial stability – guidance note. *International Monetary Fund* [online]. 2012, s. 5.

Na konci roku 2013 se na vedení Danske Bank obrátil z řad zaměstnanců whistleblower, ovšem ani tato aktivita nezapříčinila žádnou změnu v zaběhnutých praktikách. V roce 2016 přestala Danske Bank obchodovat s nerezidenty a hned následující rok získala banka nechtěnou pozornost celosvětové veřejnosti, když vyšlo najevo, že estonskou pobočkou proteklo více než 200 miliard €, jejichž původ byl přinejmenším pochybný.

Banka byla nakonec nucena ukončit své podnikání v Estonsku, došlo k obvinění několika vedoucích pracovníků, byly uloženy enormní správní sankce a akcie Danske Bank se prudce propadly.¹⁷

5 Závěr

Praní špinavých peněz je stále poměrně častým jevem, který provází majetkovou trestnou činnost a je nesporné, že sám o sobě je způsobilý napáchat ekonomické škody ve srovnatelném měřítku, jako trestná činnost samotná. Efekt praní špinavých peněz na ekonomiku se může projevit v relativně nečekaných oblastech a často jsou jeho dopady pozorovatelné v takřka celosvětovém měřítku. Ohroženy nejsou jen země třetího světa, ale díky technickým a technologickým možnostem také státy vyspělé, což dokazuje celá kauza Danske Bank. Bez znalosti ekonomického pozadí praní špinavých peněz by státy i nadnárodní organizace mohly v určitých situacích na potlačování praní špinavých peněz zanevřít, jelikož oběti praní špinavých peněz nejsou na první pohled natolik zřejmé a vidina přílivu kapitálu může být, zejména pro chudší země, lákavá. Autor spatřuje hlavní přínos textu v upozornění na reálnost rizika ohrožení celých ekonomik. Rovněž považuje za prokázanou toxicitu „vypraných peněz“, které při vstupu na trh mohou, v kombinaci s dalšími, zde působícími faktory, přímo vést nejen k destabilizaci finančního sektoru, ale jsou bezpochyby způsobilé uvrhnout celou zemi do vleklého umořování nezkrotitelného státního dluhu (viz článek 4.2).

¹⁷ BJERREGAARD, E. a T. KIRCHMAIER. *The Danske Bank Money Laundering Scandal: a case study*. Copenhagen Business School, 2019. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3446636>

Literature

- ANDERSON, T. A. a M. J. ANDERSON. Anti-Money Laundering: History and Current Developments. In: PENN, G. a B. REYNOLDS (eds.). *Journal of International Banking Law and Regulation*, 2015, roč. 30, č. 10. ISSN 1742-6812.
- BJERREGAARD, E. a T. KIRCHMAIER. *The Danske Bank Money Laundering Scandal: a case study*. Copenhagen Business School, 2019, 79 s. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3446636>
- BROWN, S., D. MEMETRIOU a P. HHEODOSSIOU. Banking Crisis in Cyprus: Causes, Consequences and Recent Developments. In: THEODOSSIOU, P. et. al. (eds.). *Multinational Finance Journal*, 2018, roč. 22, č. 1&2, 118 s. ISSN 1096-1879.
- DEMETRIADES, P. a R. VASSILEVA. Money Laundering and Central Governance in The European Union. In: CLAUSSEN, K. et. al. (eds.). *Journal of International Economic Law*, 2020, roč. 23, č. 2, 533 s. ISSN 1369-3034.
- FERWERDA, J. The effects of money laundering. In: UNGER, B. a D. LINDE (eds.). *Research Handbook on Money Laundering*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, 520 s. ISBN 987-0-85793-399-7.
- FERWERDA, J. *The multidisciplinary economics of money laundering*. Ridderkerk: Ridderprint, 2012, 165 s. ISBN 978-5335-623-4.
- KANAS, A. Pure contagion effects in international banking: the case of BCCI's failure. In: COLOMA, G., M. C. GRAND a J. M. STREB (eds.). *Journal of Applied Economics*, 2005, roč. VIII, č. 1, 202 s.
- UNGER, B. Introduction. In: UNGER, B. a D. LINDE (eds.). *Research Handbook on Money Laundering*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. 2013, 520 s. ISBN 987-0-85793-399-7.
- UNGER, B. Money laundering regulation: from Al Capone to Al Qaeda. In: UNGER, B. a D. LINDE (eds.). *Research Handbook on Money Laundering*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, 520 s. ISBN 987-0-85793-399-7.

- WALKER, J. Estimates of the Extent of Money Laundering in and through Australia. *John Walker Consulting Services* [online]. 1995, 59 s. [cit. 29. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.ccv-secondant.nl/fileadmin/w/secondant_nl/platform/artikelen_2018/Austrac_1995_Estimates_report.pdf
- ZENIOS, S. A. The Cyprus Debt: Perfect Crisis and a Way Forward. In: PASHARDES, P. (eds.). *Cyprus Economic Policy Review*, 2013, roč. 7, č. 1, 114 s. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2233239 [cit. 8. 7. 2021].
- Anti-money laundering and combating the financing of terrorism inclusion in surveillance and financial stability – guidance note. *International Monetary Fund* [online]. 2012, 23 s. Dostupné z: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Anti-Money-Laundering-and-Combating-the-Financing-of-Terrorism-Inclusion-in-Surveillance-PP4726>
- CNN Editorial Research. Mexico Drug War Fast Facts. *Cable News Network* [online]. 2021 [cit. 8. 7. 2021]. Dostupné z: <https://edition.cnn.com/2013/09/02/world/americas/mexico-drug-war-fast-facts/index.html>
- Economic indicators: Government gross debt (% GDP): Cyprus: annual data. *Evropská komise* [online]. Eurostat [cit. 8. 7. 2021]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/economy/desktop/index.html>
- The World Bank, the International Monetary Fund. Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism: A Comprehensive Training Guide. Washington DC: The International bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009, 632 s. ISBN 978-0-8213-7569-3.
- United States v. \$4,255,625.39, 551 F. Supp. 314 (S.D. Fla. 1982). *Justia* [online]. [cit. 22. 4. 2021]. Dostupné z: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/551/314/2366254/>

Contact – e-mail

446119@mail.muni.cz

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-13>

ROLE EVROPSKÉHO STABILIZAČNÍHO MECHANISMU V BANKOVNÍ UNII

Nikol Nevečeřalová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek blíže pojednává o nové roli Evropského stabilizačního mechanismu a vztahu k bankovní unii, resp. k Jednotnému fondu pro řešení krizí. V rámci příspěvku je hlavní pozornost věnována ESM ve vztahu k bankovní unii. Cílem příspěvku je zejména analyzovat jmenované „fondy“, jejichž primární účel je zajištění stability Unie.

Keywords in original language

Evropský Stabilizační Mechanismus; Bankovní unie; Jednotný fond pro řešení krizí.

Abstract

This paper deals in detail with the issue of new role of the European Stabilization Mechanism and the relationship with the banking union, resp. to the Single Resolution Fund. Within the paper, the main attention is to focus on the ESM in relations to the Banking Union. The aim of the paper is in particular to analyse the named “funds”, whose primary objective is to ensure the stability of the Union.

Keywords

European Stabilization Mechanism; Banking Union; Single Resolution Fund.

1 Úvod

Evropský Stabilizační Mechanismus (European Stabilization Mechanism, **ESM**) jako fond finanční asistence disponuje mimo jiné i nástrojem „rekapitalizace bankovního systému“ (Direct Recapitalisation Instrumen), kdy

se členský stát mohl na ESM obrátit a žádat prostředky nutné k rekapitalizaci bankovního systému, a to v případě bude-li ohrožena stabilita eurozóny. V souvislosti s reformním úsilím, které momentálně v EU panuje, došlo i na ESM, kdy dne 30. listopadu 2020 došlo na jednání Euroskupiny k politické dohodě a ESM bude úvěrově propojeno s Jednotným fondem pro řešení krizí (Single Resolution Fund, **SRF**). Nutno podotknout, že politické debaty o zajištění stability eurozóny započaly v roce 2008 přičemž jejich výsledkem bylo zavedení tzv. eurovalů (EFSM,¹ EFSF,² ESM). S notnou dávkou abstrakce je možné shledávat u jmenovaných fondů společný znak, tj. účel pro který vznikly, tím účelem je zajištění finanční stability (eurozóny). Nutno dodat, že jednotlivé valy se liší v řadě kritérií např. v právní osobnosti (právní subjektivitě), dlouhodobosti zřízení či dokonce ve vztah k právnímu rámci EU.

Ve světle událostí z roku 2008 byla vytvořena i bankovní unie a v rámci ní vytvořen Jednotný mechanismus dohledu a Jednotný mechanismus řešení krizí (tzv. pilíře bankovní unie), přičemž právě druhý zmíněný pilíř bankovní unie je tvořen výborem a fondem, který vznikl na základě nařízení č. 806/2014 jako fond disponující nástroji jimiž má dojít k řešení krize v bankovním sektoru. V rámci tohoto příspěvku se věnuji otázce vztahu a odpovědnosti ESM a SRF vůči unijním orgánům, kdy stručně uvedu způsob a okolnosti vzniku těchto „fondů“, které mají dle mého názoru společný „pouze“ účel vzniku, a to ochranu stability, přičemž stěžejní oblastí, jakou se v rámci tohoto příspěvku zabývám je analýza působení „fondů“ a jejich spolupráce s unijními orgány a od nich odvozených pravomocí a odpovědností.

2 Reformní snahy Evropského stabilizačního mechanismu

Současná krize vyvolaná pandemií Covid-19 má negativní dopad na národní ekonomiky a na základě oprávněných obav o fiskální stabilitu eurozóny došlo ze strany EU k přijetí řady opatření sloužící k podpoře a zajištění stability EU jako celku. V rámci politických debat byla dne 27. listopadu 2020

¹ Evropský mechanismus finanční stabilizace (European financial stabilisation mechanism), Srov. OLIVARES-CAMINAL, R. OECD – the eu architecture to avert a sovereign debt crisis. *OECD* [online]. 2011. Dostupné z: <https://www.oecd.org/finance/financial-markets/49191980.pdf>

² Evropský nástroj finanční stabilizace (European financial stability facility).

na Eurosumitu dojednána aktivace, resp. reforma Evropského stabilizačního mechanismu jako nástroje sloužícího k ochraně stability eurozóny. Započatí prací, resp. změn smlouvy o ESM³ předcházela Návrh představený v rámci euroskupiny dne 14. června 2019 a dá se říci, že se stal jedním z prvních, na nějž navazovala řada jednání. Tato jednání se neomezovalo pouze na otázky reformy ESM, ale součástí návrhu byly i návrhy změn, které by se dotkly SRF apod., soubor projednávaných otázek byl v zásadě schválen na zasedání Euroskupiny ze dne 4. prosince 2019.

30. listopadu 2020⁴ byla jednání završena a Euroskupina souhlasila s pokračováním reformy a že v lednu 2021 dojde, ve jménu reformy ESM, k podpisu revidované smlouvy a k zahájení ratifikačního procesu. Ministři se rovněž dohodli, že společné jištění pro Jednotný fond pro řešení krizí vstoupí v platnost v předstihu, a to již na začátku roku 2022.⁵ K chystané reformě se vyjádřil ministr financí eurozóny Paschal Donohoe,⁶ který zamýšlenou reformou ESM a navázáním na SRF odůvodňuje tak, že ESM jako záchranný fond vytvoří úvěrovou linku jíž bude funkčně jistit Jednotný fond pro řešení krizí a dodává, že reformou dojde k posílení bankovní unie čímž ESM pomůže zajistit, aby v případě selhání banky nedošlo k poškození ekonomiky a to ani ke způsobení finanční instability.⁷

Jeví se, že reforma ESM získala potřebnou podporu, neboť již ve dnech 27. ledna a 8. února 2021⁸ došlo k podpisu pozměňovací Dohody, kterou

³ NEVEČERÁLOVÁ, N. a J. SCHWEIGL. *Právní aspekty evropských fondů finanční asistence*. Brno: Masarykova universita, 2020, s. 98. Dostupné z: <https://munishop.muni.cz/obchod/knihy/pravni-aspekty-evropskych-fondu-financi-asistence-0x000089617>

⁴ Statement of the Eurogroup in inclusive format on the ESM reform and the early introduction of the backstop to the Single Resolution Fund. *Evropská rada a Rada evropské unie* [online]. 30. 11. 2020. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2020/11/30/statement-of-the-eurogroup-in-inclusive-format-on-the-esm-reform-and-the-early-introduction-of-the-backstop-to-the-single-resolution-fund/>

⁵ Ibid.

⁶ Paschal Donohoe byl zvolen ministrem financí eurozóny dne 9. července 2020 za předsedu Euroskupiny a od 17. července 2020 působil jako předseda rady guvernérů ESM jako předseda Euroskupiny.

⁷ Remarks by Paschal Donohoe following the Eurogroup video conference of 30 November 2020. *Evropská rada a Rada evropské unie* [online]. Tisková zpráva. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2020/11/30/remarks-by-paschal-donohoe-following-the-eurogroup-video-conference-of-30-november-2020/>

⁸ Evropský stabilizační mechanismus. ESM Members sign revised Treaty, entrusting the institution with new tasks. *ESM* [online]. 21. 1. 2021. Dostupné z: <https://www.esm.europa.eu/press-releases/esm-members-sign-revised-treaty-entrusting-institution-new-tasks>

se mění smlouva o ESM.⁹ Pozměňovací Dohoda byla podepsaná členy ESM, byť je EU deklarováno, že tato dohoda je již podepsána členskými státy, tak pro vstup v platnost a následně účinnost je nutné, aby prošla ratifikačním procesem. Pokud bude tato Dohoda přijata v daném znění, bez pozměňovacích návrhů, a projde ratifikačním procesem členských států (19 členů eurozóny) ESM, stane se se platnou a účinnou.

Nutno podotknout, že co se reformy v tzv. bankovní unii týče bude mezi nové úkoly ESM patřit „*zajištění jistění Jednotného fondu pro řešení krizí a silnější role v budoucích programech hospodářského přizpůsobení a předcházení krizím. Kromě toho bude proces podávání žádostí o preventivní úvěrové linky ESM jednodušší a nástroje budou efektivnější.*“¹⁰ Takto je uváděna reforma ESM na internetových stránkách, nicméně k čemu dochází. Jsem názoru, že zmíněnou reformou dochází, resp. dojde k posilování role ESM, byť se jedná o subjekt, jež stojí mimo právní rámec EU a je subjektem mezinárodního práva. V čele ESM stojí generální ředitel, mající odpovědnost především vůči Radě guvernérů skládající se z ministrů financí členů ESM. Přičemž jediným orgánem unie, jenž se zúčastňuje jako pozorovatel (a to ve formě pasivní účasti – tudíž není členem, který by byl oprávněn zasahovat do jednání) je Eurokomisař pro hospodářské a měnové záležitosti a šéf Evropské centrální banky.¹¹

ESM vzniklo v mezích mezinárodního práva veřejného na základě mezivládní dohody, kdy došlo k tzv. procesu internacionalizace což by se dalo vysvětlit jako situace, kdy členské státy vykonávají některé pravomoci „samy“ resp., nedochází k odebrání pravomocí EU, ale samy konkrétní státy

⁹ Evropský stabilizační mechanismus. ESM Treaty – Amending Agreement – Změna smlouvy o zřízení Evropského stabilizačního mechanismu mezi Belgickým královstvím, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyprskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maltskou republikou, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Slovinskou republikou, Slovenskou republikou a Finskou republikou. 27 ledna a 8 února 2021. *ESM* [online]. Dostupné z: <https://www.esm.europa.eu/legal-documents/esm-treaty-amending-agreement>

¹⁰ Evropský stabilizační mechanismus. ESM reforma. *ESM* [online]. Dostupné z: <https://www.esm.europa.eu/about-esm/esm-reform>

¹¹ Buletin červen 2011. *Evropská centrální banka* [online]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201107en.pdf>

vykonávají bez zapojení Evropského parlamentu určitou agendu¹² jak plyne z článku 155 Smlouvy o fungování EU („SFEU“), přičemž výsledek jejich dohod je prezentován orgánům EU včetně jejich provádění, kterým je pověřena Komise.¹³ Jsem názoru, že dosavadní postavení ESM mimo právní rámec EU (myšleno, nevztahují se na něj primární smlouvy a vztah mezi orgány unie a ESM je vymezen „pouze“ dohodou) by mělo doznat také reformy. Dodávám, že ve vztahu k SRF bude ESM v postavení věřitele.¹⁴ Přičemž k tomuto rozhodnutí dospěla Eurokupina a je odůvodňováno tak, že povede ke zvyšování odolnosti bankovní unie a v důsledku i hospodářské a měnové unie.¹⁵

2.1 ESM jako nový „pilíř“ bankovní unie

Jsem názoru, že současně prováděnou reformou dochází k posilování postavení ESM, tj. získává novou pravomoc, a to ve vztahu k bankovní unii. Doposud tento fond disponoval nástrojem tzv. loans for direct bank recapitalisation,¹⁶ možného k užití rekapitalizace bankovního systému státu eorozony. Členskému státu tak bylo umožněno požadovat pomoc resp. finanční asistenci, která se neobešla bez dojednání podmínek jež byly obsaženy v dokumentu tzv. memorandu o porozumění. Signatáři tohoto dokumentu je na jedné straně ESM kladoucí podmínky, za jakých bude požadujícímu členskému státu finanční pomoc poskytnuta a na straně druhé žádající člen eurozóny jež se zavazuje podmínky splnit. Po zrušení tohoto instrumentu již nebude členskému státu umožněno žádat o finanční pomoc z tohoto titulu, ale členský stát se bude pravděpodobně nucen obrátit na bankovní

¹² BELLING, V. Finanční krize a návrat suveréna: několik myšlenek ke státoprávnímu kontextu fiskálního paktu. *AUCI*, 2012, roč. 58, č. 1, s. 7–21. Dostupné z: <https://karonlinum.cz/casopis/auc-iuridica/rocnik-58/cislo-1/clanek-677>

¹³ Soudní rozhodnutí ze dne 30. 6. 1993, *Parliament proti Council and Commission Judgment of the Court*, věci C-181/91 a C-248/91. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e85e532-52d8-4ce6-987f-bf6cb829c6d7.0002.03/DOC_1&format=PDF

¹⁴ Evropský stabilizační mechanismus. How much could the ESM lend to the Single Resolution Fund? *ESM* [online]. Dostupné z: <https://www.esm.europa.eu/content/how-much-could-esm-lend-single-resolution-fund>

¹⁵ Eurogroup. Eurogroup in inclusive format of 30 November 2020. *Evropský parlament* [online]. Brussels, 4. 12. 2020, ecfm.cfm(2020)8125941. Dostupné z: https://www.parlament.gva.at/PAKT/EU/XXVII/EU/04/30/EU_43041/imfname_11027968.pdf

¹⁶ NEVEČERALOVÁ, SCHWEIGL, op. cit., s. 60–79.

unii, přičemž posouzení, jakým způsobem dojde k řešení konkrétní situace bude ležet na orgánech dohledu. Chystanou změnou dojde i k ekonomickému provázání či dá se říci navázání bankovní unie na prostředky ESM.

Nutno připomenou, že vytvoření bankovní unie bylo iniciována v roce 2008, přičemž cílem bylo zajištění „neotřesitelnosti“ a stability bankovního sektoru v celé EU, tudíž členy jsou nejen státy eurozóny, ale též členské státy EU, které se zaváží ke spolupráci s Evropskou centrální bankou. Tito členové se řídí řadou předpisů a pravidel, zmiňují soubor pravidel, resp. jednotné požadavky obsažené v tzv. The Single Rulebook obsahující obezřetnostní pravidla dopadající na bankovní sektor.¹⁷ V rámci tohoto souboru nalezneme stěžejní právní akty jako nařízení a směrnice vedoucí k zajištění stability, prevence a to včetně úpravy jednotného postupu členských států v zajištění aplikace metodik, výpočtů atd. ve snaze zamezení vzniku nejasnosti a rozdílného výkladu norem dopadajících na bankovní sektor.¹⁸

Bankovní unie¹⁹ je tvořena tzv. dvěma pilíři, resp. mechanismy i) Jednotným mechanismem dohledu a ii) Jednotným mechanismem řešení krizí. Právě druhý zmíněný pilíř bankovní unie má za úkol řešit selhávající banky a sestává z výboru a fondu, tj. Jednotným výborem pro řešení krizí, SRB a Jednotným fondem pro řešení krizí, SRF.²⁰

SRF byl zřízen na základě nařízení č. 806/2014 (nařízení o SRM)²¹ a disponuje nástroji, které může použít v případech krize v bankovním sektoru. SRB tak

¹⁷ EBA – The Single Rulebook. Interactive Single Rulebook. *European Banking Authority*[online]. Dostupné z: <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>

¹⁸ Vzpomeňme Směrnici o kapitálových požadavcích (CRD IV) a Nařízení o kapitálových požadavcích (CRR), Basel III (soubor mezinárodně dohodnutých pravidel), Směrnice o systémech pojištění vkladů (DGS), Směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank (BRRD).

¹⁹ Článek 114 a čl. 127 odst. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie.

²⁰ Fakta o Evropské unii – Bankovní unie. *Evropský parlament* [online]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/88/banking-union>

²¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014 ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krize úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a Jednotného fondu pro řešení krizí a mění nařízení (EU) č. 1093/2010. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32014R0806>

na základě Dohody²² disponuje pravomocí použít SRF k zajištění adekvátních nástrojů nutných k řešení krize. V případě, že je SRF aktivován je dle čl. 45 nařízení o SRM, Výbor odpovědný orgánům Unie (Evropskému parlamentu a Radě) a na základě čl. 3 odst. 3 směrnice 2014/59/EU²³, je orgánem, jež má kompetenci řešit situaci na národní úrovni členského státu zpravidla národní centrální banka, příslušné ministerstvo nebo jiné orgány veřejné správy apod. Tím dochází k pokrytí dané situace a jejího řešení jak na unijní tak i národní úrovni a to ve světle spolupráce a minimalizace přesahování nastalých problémů do bankovního systému jako celku.

Prostředky, kterými SRF disponuje jsou získávány od úvěrových institucí členských států bankovní unie, jež se tímto podílí na vytváření disponibilních prostředků jež „zůstávají“ na úrovni Unie, to se dá vysvětlit tak, že s prostředky je možné disponovat pouze v případě rozhodnutí Výboru a to za dodržení zásad spočívajících v ochraně finanční stability Unie.²⁴ Výbor je orgánem příslušným k řešení krizí, jenž je odpovědný za plnění úkolů svěřených mu nařízením o SRM, přičemž je odpovědný ne jen za vypracování plánů jak vyřešit konkrétní problémy krize ale též je odpovědný za přijetí adekvátního rozhodnutí jež s řešením dané krize souvisí. A jako agentura EU je za výběr a aplikaci svých řešení odpovědný Evropskému parlamentu, Radě a Komisi.²⁵

²² Dohoda mezi Evropským parlamentem a Jednotným výborem pro řešení krizí o praktických podmínkách uplatňování demokratické odpovědnosti a dohledu nad výkonem úkolů, které jsou Jednotnému výboru pro řešení krizí svěřeny v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí. Úřední věstník EU L 339/58 ze dne 24. 12. 2015. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32015Q1224\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32015Q1224(01))

²³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012. Text s významem pro EHP. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32014L0059>

²⁴ Dohoda mezi Evropským parlamentem a Jednotným výborem pro řešení krizí o praktických podmínkách uplatňování demokratické odpovědnosti a dohledu nad výkonem úkolů, které jsou Jednotnému výboru pro řešení krizí svěřeny v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí.

²⁵ Čl. 45 nařízení o SRM Srov. Dohoda mezi Evropským parlamentem a Jednotným výborem pro řešení krizí o praktických podmínkách uplatňování demokratické odpovědnosti a dohledu nad výkonem úkolů, které jsou Jednotnému výboru pro řešení krizí svěřeny v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí.

Může se jevit, že k řešení krize v bankovním sektoru existuje adekvátní systém, jenž by měl na základě monitorování a spolupráce v rámci bankovní unie být schopen adekvátně a včas reagovat na případné problémy a krize. Výbor disponuje i nástrojem SRF, který v případě nutnosti je možné aktivovat k řešení dané krize. Tudíž je otázkou, proč bylo Euroskupinou zvoleno řešení, jímž je reforma ESM a úvěrové navázání na SRF, vedou k tomu snad obavy z další krize jež by mohla bankovní systém postihnout?²⁶ Či v tom hraje roli především snaha v zajištění dostatečné finanční kapacity, resp. zajištění finančních prostředků prostřednictvím přístupu na kapitálové trhy prostřednictvím ESM, přičemž tyto prostředky by měly být alokovány rychleji než by to bylo v případě žádosti SRF o navýšení příspěvků od členů.²⁷ Jsem názoru, že stěžejním důvodem pro zavedení této úvěrové linky je složitost aktivace resp. celého systému využití prostředků SRB ze SRF. V rámci této práce nebudu dále uvádět onen proces, ale pouze dodám, že do procesu schvalování řešení krize na něj navazuje rozhodnutí o poskytnutí financování, se zapojuje celá řada orgánů s čímž souvisí i značná časová prodleva, která právě v situaci řešení např. úpadku/záchranu banky není žádoucí.²⁸

3 Povaha vztahů mezi ESM a EU

ESM vznikl na základě mezivládní dohody, tudíž nejedná se o podřízený orgán EU, není možné na něj aplikovat ani primární smlouvy EU a jsem názoru, že je též otázkou hodnou pozornosti, zda se na ESM vztahuje nařízení 1049/2001 o transparentním přístupu k dokumentům. Signatáři ESM jsou členské státy eurozóny, nikoli EU, a ESM ani nedovozuje svoje pravomoci od orgánů Unie. Byť ESM s orgány unie spolupracuje, a to velice úzce, jsem názoru, že tato spolupráce padá a stojí na uvážení nevyššího orgánu jakým způsobem a v jaké míře se bude „podřízovat“ právním předpisům EU či je respektovat.

²⁶ SMEETS, S. a D. BEACH. Intergovernmentalism and its implications—new institutional leadership in major EU reforms. *Journal of European Public Policy*, 2020, roč. 27, č. 8, s. 1137–1156.

²⁷ Článek 19 a 20 nařízení o SRM.

²⁸ Jednotný výbor pro řešení krizí. Decision of the plenary session of the board. of 29. dubna 2015. Adopting the Rules of Procedure of the Single Resolution Board in its Executive Session (SRB/PS/2015/8). Dostupné z: https://srb.europa.eu/sites/default/files/srb-rules-of-procedure-executive-session_en.pdf

Vzhledem k sílicímu mandátu ESM bylo nutné vyjasnit vztah, resp. zásady spolupráce mezi EU a ESM, tímto dokumentem je Memorandum o porozumění týkající se pracovních vztahů mezi oběma orgány²⁹ čímž došlo k určení vztahu mezi oběma institucemi, které se tímto dokumentem řídí od roku 2018 a které není dotčeno ani probíhající reformou: „*Stávající pravomoci a povinnosti obou orgánů, jak jsou zakotveny v právu Evropské unie a ve smlouvě o ESM, zůstávají nedotčeny. Tímto memorandem není dotčena ani případná reforma ESM.*“³⁰ Z toho plyne, že byť ESM disponuje, resp. po ratifikaci bude disponovat novými případně rozšiřujícími pravomocemi nedošlo k posílení postavení (unijních orgánů) a rozšíření pravomocí jež by umožnily ovlivnit či participovat na rozhodování ESM.

Je patrné, že co se vztahu a provázanosti na EU a unijní orgány z pozice ESM či SRB, resp. SRF týče, jsou zde rozdíly a to: i) ve způsobu vzniku ii) v pravomocích, tj. od koho jsou tyto pravomoci odvozeny, s čímž souvisí především otázka iii) odpovědností a iv) získáváním finančních prostředků a v naposlední řadě v) v členské základně.

Jak jsem uvedla výše, bankovní unie sestává z řady právních předpisů ať se jedná o nařízení či směrnice, přičemž i na vnitrostátní úrovni je jednotlivými členskými státy oblast bankovníctví značně regulována. Na rozdíl u ESM, kde k regulaci ze strany unijních orgánů není možné přistoupit, a v tom vidím značný nepoměr.

4 Závěr

Dne 30. listopadu 2020 došlo na jednání Euroskupiny k politické dohodě jejímž výsledkem byl i konsensus na reformování Evropského stabilizačního mechanismu. Tato reforma se bude týkat řady oblastí při nich ESM posílí a bude hrát roli v případě nutnosti zajištění stability eurozóny, přičemž v rámci dojednaných změn bude sloužit i jako jistící mechanismus pro bankovní unii, konkrétně dojde k úvěrovému propojení s Jednotným fondem pro řešení krizí. Samotná reforma je zástupci unie prezentována

²⁹ Evropská komise a Evropský mechanismus stability stanovily zásady spolupráce. *Evropská komise* [online]. Tisková zpráva, 27. 4. 2018. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_18_3541

³⁰ Ibid.

jako nutná³¹ a odůvodňována tak, že danou reformou bude ESM disponovat preventivní úvěrovou linkou.

Danou reformou dojde u ESM k nahrazení nástroje „rekapitalizace bank“, a to právě rozšířením pravomocí (zavedením) úvěrové linky, která bude SRF umožňovat čerpat prostředky, kdy tyto prostředky bude ESM získávat na kapitálovém trhu. V případě bankovní krize a po vyčerpání všech disponibilních prostředků „uložených“ v SRF bude SRB oprávněn žádat o půjčku až do výše 68 miliard € ESM³² a tato půjčka bude následně splacena z bankovních příspěvků do SRF.³³

V rámci této práce jsem uvedla rozdíly v uvedených fondech, které byly založeny na základě krizových událostí, ale každý na jiném právním základě. Společným cílem obou jmenovaných „fondů“ je udržovat stabilitu v Unii, každý v jiné oblasti, nicméně oba tyto „fondy“ disponují rozdílnými nástroji a též jinou členskou základnou. V rámci tohoto příspěvku jsem uvedla na základě jakých událostí a právních předpisů došlo k propojení bankovní unie konkrétně SRF a ESM „fondů“ které se liší v pravomocích, odpovědnosti i postavení ve vztahu k unijním orgánům.

V současné době se vztah mezi ESM a orgány unie řídí Memorandem o porozumění týkající se pracovních vztahů mezi oběma orgány.³⁴ Závěrem bych chtěla dodat, že s rozšiřujícími se pravomocemi ESM a navázání na bankovní unii, by dle mého názoru mělo dojít i k rozšíření pravomocí evropských orgánů, resp. úpravě způsobu a pravomocí jakým způsobem je možné aktivně participovat na ESM a jeho svěřování v rámci celé unie.

Literature

BELLING, V. Finanční krize a návrat suveréna: několik myšlenek ke státoprávnímu kontextu fiskálního paktu. *AUCI*, 2012, roč. 58, č. 1, s. 7–21. ISSN 0323-0619. Dostupné z: <https://karolinum.cz/casopis/auc-iuridica/rocnik-58/cislo-1/clanek-677>

³¹ Jsem názoru, že k tomuto postoji přispěl i šok z rychlosti šíření a důsledků souvisejících s pandemií Covid-19.

³² Za správné rozhodnutí a vyplacení, resp. schválení půjčky odpovídá Správní rada ESM to plyne z článku 16(4) revidované Dohody o ESM.

³³ Evropský Stabilizační Mechanismus. ESM Members sign revised Treaty, entrusting the institution with new tasks. 21. ledna 2021.

³⁴ Evropská komise. Evropská komise a Evropský mechanismus stability stanovily zásady spolupráce.

- NEVEČERÁLOVÁ, N. a J. SCHWEIGL. Právní aspekty evropských fondů finanční asistence. Brno: Masarykova universita, 2020. Dostupné z: <https://munishop.muni.cz/obchod/knihy/pravni-aspekty-evropskych-fondu-financni-asistence-0x000089617> [cit. 20. 4. 2021].
- OLIVARES-CAMINAL, R. OECD – the EU architecture to avert a sovereign debt crisis. *OECD* [online]. 2011 [cit. 20. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/finance/financial-markets/49191980.pdf>
- SMEETS, S. a D. BEACH. Intergovernmentalism and its implications—new institutional leadership in major EU reforms. *Journal of European Public Policy* [online]. 2020, roč. 27, č. 8, s. 1137–1156 [cit. 20. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2019.1699940>
- Dohoda mezi Evropským parlamentem a Jednotným výborem pro řešení krizí o praktických podmínkách uplatňování demokratické odpovědnosti a dohledu nad výkonem úkolů, které jsou Jednotnému výboru pro řešení krizí svěřeny v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí. Úřední věstník EU L 339/58 ze dne 24. prosince 2015. In: *EUR-LEX*. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32015Q1224\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32015Q1224(01))
- Jednotný výbor pro řešení krizí. Decision of the plenary session of the board. of 29 April 2015. Adopting the Rules of Procedure of the Single Resolution Board in its Executive Session. [online]. (SRB/PS/2015/8). [cit. 21. 4. 2021]. Dostupné z: https://srb.europa.eu/sites/default/files/srb-rules-of-procedure-executive-session_en.pdf
- EBA-The Single Rulebook. *European Banking Authority* [online]. Interactive Single Rulebook [cit. 21. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>
- Bulletin červen 2011. *Evropská centrální banka* [online]. [cit. 20. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201107en.pdf>
- Evropská komise a Evropský mechanismus stability stanovily zásady spolupráce. *Evropská komise* [online]. Tisková zpráva, 27. 4. 2018 [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_18_3541

- Evropský mechanismus finanční stabilizace (European financial stabilisation mechanism). *OECD* [online]. [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/finance/financial-markets/49191980.pdf>
- Evropský nástroj finanční stabilizace (European financial stability facility). *ESM* [online]. [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.esm.europa.eu/efsf-overview>
- Eurogroup. Eurogroup in inclusive format of 30 November 2020. *Evropský parlament* [online]. Brussels, 4. 12. 2020, ecfin.cefcpe(2020)8125941 [cit. 20. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXVII/EU/04/30/EU_43041/imfname_11027968.pdf
- Fakta o Evropské unii – Bankovní unie. *Evropský parlament* [online]. [cit. 20. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/88/banking-union>
- Remarks by Paschal Donohoe following the Eurogroup video conference of 30 November 2020. *Evropská rada a Rada Evropské unie* [online]. Tisková zpráva [cit. 20. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2020/11/30/remarks-by-paschal-donohoe-following-the-eurogroup-video-conference-of-30-november-2020/>
- Statement of the Eurogroup in inclusive format on the ESM reform and the early introduction of the backstop to the Single Resolution Fund. *Evropská rada a Rada Evropské unie* [online]. 30. 11. 2020 [cit. 23. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2020/11/30/statement-of-the-eurogroup-in-inclusive-format-on-the-esm-reform-and-the-early-introduction-of-the-backstop-to-the-single-resolution-fund/>
- How much could the ESM lend to the Single Resolution Fund? *Evropský stabilizační mechanismus* [online]. [cit. 20. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.esm.europa.eu/content/how-much-could-esm-lend-single-resolution-fund>
- ESM Members sign revised Treaty, entrusting the institution with new tasks. *Evropský stabilizační mechanismus* [online]. 21. 1. 2021 [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.esm.europa.eu/press-releases/esm-members-sign-revised-treaty-entrusting-institution-new-tasks>
- ESM Lending toolkit. *Evropský stabilizační mechanismus* [online]. [cit. 20. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.esm.europa.eu/assistance/lending-toolkit>

ESM Treaty – Amending Agreement – Změna smlouvy o zřízení Evropského stabilizačního mechanismu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyprskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maltskou republikou, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Slovinskou republikou, Slovenskou republikou a Finskou republikou. 27 ledna a 8 února 2021. *Evropský stabilizační mechanismus* [online]. [cit. 21. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.esm.europa.eu/legal-documents/esm-treaty-amending-agreement>

ESM reforma. *Evropský stabilizační mechanismus* [online]. [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.esm.europa.eu/about-esm/esm-reform>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014 ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krize úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a Jednotného fondu pro řešení krizí a mění nařízení (EU) č. 1093/2010. In: *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32014R0806>

Smlouva o fungování Evropské unie. (konsolidovaná verze). In: *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012 Text s významem pro EHP. In: *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32014L0059>

Soudní rozhodnutí ze dne 30. 6. 1993, *Parliament proti Council and Commission Judgment of the Court*, věci C-181/91 a C-248/91. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e85e532-52d8-4ce6-987f-bfccb829c6d7.0002.03/DOC_1&format=PDF

Contact – e-mail

neveceralovanikol@seznam.cz; 431305@mail.muni.cz

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-14>

POLSKÁ MĚNOVÁ REFORMA Z ROKU 1950

Martin Pracný

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek pojednává o ekonomickém institutu měnové reformy, a to konkrétně o polské měnové reformě z roku 1950. Na začátku práce jsou rozebrány příčiny, které vedly polskou vládu k potřebě provedení reformy. Následující části textu se zabývají přípravou a průběhem výměny peněz, jakož i její legislativní podstatou s podmínkami výměny. V neposlední řadě jsou zmíněny i důsledky, které reforma přinesla. V závěru práce se nachází srovnání polské reformy se soudobou československou měnovou reformou, která proběhla v roce 1953.

Keywords in original language

Polsko; měnová reforma; komunismus; denominace.

Abstract

This paper deals with the economic institute of monetary reform, specifically the Polish monetary reform of 1950. At the beginning of the work, the causes that led the Polish government to the need for reform are discussed. The following sections deal with the preparation and conduct of the money exchange, as well as the legislative basis of the exchange conditions. Last but not least, the consequences of the reform are mentioned. At the end of the work there is a comparison of the Polish reform with the contemporary Czechoslovak monetary reform, which took place in 1953.

Keywords

Poland; Monetary Reform; Communism; Denomination.

1 Úvod

Dvacáté století by se dalo s nadsázkou označit „stoletím měnových reforem“ a není se čemu divit, s ohledem na to, co vše se během tohoto období událo. Dvě světové války, velká hospodářská krize a mnoho dalších činitelů přispělo k hospodářským otřesům, v jejichž důsledku bylo potřeba realizovat zásadní úpravy peněžních soustav. Měnové reformy měly dopad na život a obzvláště pak finance každého, kdo disponoval dotčenou měnou. Tímto složitým a nákladným ekonomickým krokem docházelo povětšinou k obnově peněžní rovnováhy, nicméně častokrát na úkor obyvatel. Některé reformy byly svým provedením ovšem nezvykle kruté. O drakonické československé měnové reformě z roku 1953, kterou se tehdejší komunistická garnitura rozhodla obohatit na úkor svých obyvatel, slyšel asi každý. Je potřeba ale zdůraznit, že podobný postup nebyl v tehdejších státech tzv. Východního bloku, tedy ve státech, které se pod záštitou Sovětského svazu vydaly cestou budování socialismu, ojedinělý. V některých zemích přistoupili k podobnému kroku dokonce ještě dříve než v Československu. U našich severních sousedů v Polské republice³⁵ došlo k výměně staré měny na novou již v roce 1950, tedy o tři roky dříve než v Československu. Můžeme tedy konstatovat, že polská měnová reforma svým provedením jistě posloužila jako inspirace pro československé komunisty. Z těchto důvodů je tedy více než příhodné se na polskou výměnu peněz podrobněji podívat, a to i s ohledem na to, že nebyla v česky psané literatuře doposud důkladně rozebrána.

Cílem tohoto textu je přiblížit čtenáři polskou měnovou reformu z roku 1950, jakož i provést její komparaci se soudobou československou reformou z roku 1953. K dosažení výše zmíněného cíle dojde skrze komplexní rozbor zmíněné reformy po stránce technické a právní – opomenuty nemohou zůstat ani události, jež vedly polskou vládu k rozhodnutí upravit peněžní soustavu. Mezi hlavní metody, které budou při psaní článku využity patří právně-dogmatická a historicko-právní analýza soudobých právních předpisů, jakož i dalších vládních dokumentů a odborné literatury.

³⁵ Polská republika byl oficiální název polského státu užívaný mezi lety 1945 až 1952. Od roku 1952 až do pádu komunismu v roce 1989 užívalo názvu Polská lidová republika.

2 Příčiny reformy

Druhá světová válka byla jednou z nejčernějších kapitol Polské historie. Během šesti válečných let utrpělo polské území nenávratné materiální, hospodářské a kulturní škody. Oficiální poválečné dokumenty hovoří o snížení polského národního bohatství o 38 %³⁶, což bylo dokonce více než u poraženého Německa.³⁷ Nezanedbatelné byly taktéž lidské ztráty. Podle odhadů přišlo o život přibližně šest milionů polských občanů a dalších několik milionů polské území nadobro opustilo.³⁸ Významným faktorem polských poválečných dějin byla změna geografického uspořádání země, jež posunula jádro polského státu směrem na západ a současně zapříčinila masové přesídlení obyvatelstva na nově nabytá území. Představitelé Sovětského svazu, USA a Velké Británie došli na setkání v Jaltě ke konsensu, že Polsko postoupí 175 000 km² svého východního teritoria Sovětskému svazu, a naopak Polsku byly následně přiřknuty postupimskou konferencí bývalé německé oblasti o rozloze 101 000 km² na západě a severu země – toto území tvoří přibližně 1/3 dnešního Polska a bývá označováno jako tzv. Znovuzískané území.³⁹

Válkou vyčerpaná země se tak v poválečných letech musela vypořádat s mnoha překážkami. Jedním z nejdůležitějších kroků při rekonstrukci státu bylo sjednocení peněžního oběhu. Na polském území se totiž kromě *předválečného zlatého* používala ještě *říšská marka*, *sovětský rubl*, *zlatý Generálního gouvernementu*⁴⁰ nebo *slovenská koruna*. Tato rozmanitost vytvořila nepřekonatelnou překážku pro fungování obchodu – ve společnosti panovaly pochyby o budoucí hodnotě některých měn, a proto docházelo k jejich odmítání. Polské vládnoucí orgány na nastalou situaci promptně reagovaly a již v roce 1944 byla na osvobozeném území uskutečněna neekvivalentní

³⁶ Pro srovnání v Němci okupované Francii došlo ke snížení národního bohatství o 1,5 %, ve Velké Británii o 0,8 %.

³⁷ GRUSZYCZYŃSKI, K. J. Odpowiedzialność odszkodowawcza NRF w XXI wieku – Próba opisu. *Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne HUMANUM*, 2017, roč. 27, č. 4, s. 87.

³⁸ STELMACH, A. II wojna światowa i jej skutki dla Polski i Polaków. In: STELMACH, A. (ed.). *Pamięć Wojny*. Poznań: Związek Kombatanów RP i Byłych Więźniów Politycznych Wielkopolski Zarząd Wojewódzki, 2020, s. 13.

³⁹ FRIEDL, J., T. JUREK, M. ŘEZNÍK a M. WIHODA. *Dějiny Polska*. Praha: Nakladatelství lidové noviny, 2017, s. 506–507.

⁴⁰ Generální gouvernement byl autonomní částí Třetí říše, který zahrnoval část okupovaného území meziválečného Polska. V jeho čele stál generální guvernér Hans Frank.

výměna peněz.⁴¹ Předložené peníze bylo možno vyměnit za *nový polský zlotý* do výše zákonem stanoveného limitu – všechny nadlimitní částky byly deponovány státem. Tento deflační charakter výměny pomohl získat státu potřebné finanční prostředky pro krytí neodkladných výdajů. Unifikace peněžního oběhu probíhala s postupem spojeneckých vojsk na osvobozovaném území až do roku 1945. Je třeba zdůraznit, že k výměně předválečného zlotého například vůbec nedošlo a stejný osud čekal i obyvatelé bývalého německého území.

Od poloviny roku 1946 začaly v Polsku slít inflační tlaky. Druhá polovina 40. let byla totiž spojena s ohromnými investicemi v souladu s *Plánem hospodářské obnovy* (1947–1949), pro nějž se taktéž vžilo označení *Tříletý plán*.⁴² S ohledem na neefektivní daňový aparát a válečné škody byly příjmy státní pokladny stále velice omezené. Komunistická vláda, která v té době již posílila svou politickou pozici likvidací opozičních sil, proto stále častěji kryla rostoucí státní dluh emisí nového oběživa.⁴³ Během poválečné výměny bylo do oběhu uvedeno přibližně 4,6 miliardy zlotých, avšak v roce 1947 množství oběživa dosahovalo již 91 miliard.⁴⁴ Toto navýšení se samozřejmě negativně projevilo na hodnotě polské měny a zapříčinilo zvyšování cen zboží a služeb.⁴⁵ Polská vláda se snažila s výše zmíněnými jevy bojovat. Jedním z kroků bylo zvýšení daňové zátěže pro soukromé podnikatele, kteří v určité podobě fungovali i v tehdejší centrálně řízené ekonomice. Od konce

⁴¹ Při neekvivalentní výměně jsou ceny a mzdy přepočítávány v jiném poměru (obvykle horším) než hotovost a vklady.

⁴² Jeho cílem bylo zvýšit životní úroveň obyvatelstva, modernizovat ekonomickou strukturu země, eliminovat nezaměstnanost a snížit agrární přelidnění. V mnohých pramenech bývá označován za jediný plán, který přinesl reálné zlepšení životní situace obyvatel – v letech jeho realizace se polský národní důchod zvýšil o 53 %.

⁴³ Tehdejší nejsilnější politickou stranou byla marxisticko-leninská *Polská dělnická strana*, jež se v roce 1948 spojila s *Polskou socialistickou stranou* a dala tím vzniknout *Polské jednocené dělnické straně* vládnucí až do roku 1989.

⁴⁴ WYSZOMIRSKA, W. *Finanse Polski Ludowej w latach 1944–1960*. Warszawa: Wydawnictwo Ekonomiczne, 1964, s. 34; LUSZNIEWICZ, J. Procesy inflacyjne w Polsce w latach 1945–1955 – przejawy, fazy, uwarunkowania, konsekwencje. Przyczynek do badań nad inflacją w PRL. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace / Szkoła Główna Handlowa*, 2014, č. 2, s. 107–108.

⁴⁵ V roce 1946 dosahovala celková roční míra růstu maloobchodních cen na „volném trhu“ 31 %. V roce 1947 byl nárůst mezi 38 a 45 %. V roce 1948 a 1949 došlo k zpomalení na 4 %. K růstu došlo i u zboží, jehož cenu reguloval stát.

roku 1946 do začátku roku 1947 byla navíc vybírána jednorázová majetková daň určená na zrychlení rozvoje Znovuzískaného území.⁴⁶

Finanční situace státu se ale stále zhoršovala. Jednou z příčin bylo množství podniků zapojených do hospodářské obnovy. U řady z nich totiž s ohledem na válečné škody docházelo k navracení investovaných prostředků až v delším časovém horizontu.⁴⁷ V Polsku stejně jako v jiných státech sovětského bloku docházelo ke značným investicím do těžkého průmyslu, který byl silně preferován na úkor sektoru spotřebního zboží. Docházelo k výstavbě hutí, chemických závodů nebo elektráren. Upozadnění sektoru spotřebního zboží se záhy projevilo nedostatkem výrobků na trhu. Pracující člověk tak častokrát neměl na co vydat vydělané peníze, což vedlo k růstu úspor obyvatel. Tohoto faktu si byly komunistické orgány vědomy a stejně tak si uvědomovaly, že tento stav se může negativně projevit na již tak vysoké inflaci. Je potřeba doplnit, že významná část tehdejšího rozpočtu mířila na zbrojení polského vojska, jenž se po boku Rudé armády připravovalo na možný konflikt s kapitalistickým západem.

Vliv Sovětského svazu na zahraniční a vnitrostátní politiku Polska byl neodiskutovatelný. Dne 14. března 1950 ukončilo Polsko na přání Kremlu své členství v Mezinárodním měnovém fondu a Světové bance,⁴⁸ čímž se plně dostalo do područí Sovětů.⁴⁹ Významnou událostí pro budoucí ekonomické kroky v Polsku byla změna zlaté parity sovětského rublu v březnu 1950. Rubl se nově rovnal 0,222168 gramům čistého zlata a stejné parity měl v nejbližší době dosáhnout i polský zlotý.⁵⁰ Jako ve většině centrálně řízených ekonomik byl také v Polsku kladen důraz převážně na plnění plánů. Po Tříletém plánu přišel čas na plán nový, tentokrát šestiletý (1950–1955), jenž byl oficiálně nazýván „*plánem budování základů socialismu*“. Vládní špičky si uvědomovali, že další ohromné investice by mohly zvýšit napětí na peněžním trhu a hledali tedy způsoby, jak si opatřit nové finanční zdroje. Nakonec bylo

⁴⁶ PAZGAN, M. Zagadnienia aprowizacji ludności województwa wrocławskiego z perspektywy starostwa kamiennogórskiego w latach 1945–1947. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio F (Historia)*, 2014, č. 69, s. 84–86.

⁴⁷ FURTAK, R. Reformy pieniężne w Polsce w latach 1944–1950. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H (Oeconomia)*, 1995/1996, č. 29–30, s. 179.

⁴⁸ Polsko obnovilo své členství v obou organizacích v roce 1986.

⁴⁹ *Annual Report 1950*. Washington: International Monetary Fund, 1950, s. 102–103.

⁵⁰ KOCHANOWSKI, J. 1950 r: dziesięć dni, które wstrząsnęły portfelem.

rozhodnuto, že nejjednodušším způsobem, jak získat potřebné prostředky a napravit finanční stabilitu bude skrze měnovou reformu.⁵¹

3 Příprava reformy

Myšlenka o provedení reformy dřímala v hlavách polských komunistů několik let, ale teprve začátkem roku 1950 získala v kontextu zahájení přípravných prací jasné obrysy. Přípravná činnost musela proběhnout v naprostém utajení, bylo totiž nežádoucí, aby se o zamýšlených krocích dozvědělo obyvatelstvo dříve, než mu to bude oznámeno oficiální cestou – případný únik informací mohl vést k nežádoucím spekulacím se starou měnou, což mohlo ohrozit zamýšlené cíle reformy. Za celou operaci bylo odpovědné Ministerstvo veřejné bezpečnosti, kde byla s chystanou akcí seznámena jen hrstka nejdůvěryhodnějších pracovníků.⁵² Je vhodné podotknout, že značná část přípravné dokumentace byla posléze zničena.⁵³

Snaha o co největší utajení se projevila obzvláště při tisku nových polských platidel. Z výše uvedených důvodů bylo rozhodnuto, že pro produkci nových bankovek budou využiti převážně zahraniční dodavatelé.⁵⁴ V tuzemsku byly vytištěny pouze bankovky o nominální hodnotě 2 a 5 zlotých, a to konkrétně v *Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych – Łódź*. Nominály o hodnotě 10 a 20 zlotých byly objednány v Maďarsku u *Pénzügyi Nyomda a Magyar Nemzeti Bank – Budapest*. Další bankovky o hodnotě 50 zlotých byly částečně vytištěny ve Švédsku v *Riksbankens Sedeltryckeri – Stockholm* a částečně v Československu v *Tiskárně bankovek Státní banky Československé – Praha*, kde byly taktéž emitovány bankovky o hodnotě 100 a 500 zlotých.⁵⁵ Všechny nové bankovky byly datovány ke dni 1. července 1948 – tedy k roku, kdy byl zahájen tisk prvních bankovek pro reformu. Autorem grafického návrhu bankovek byl známý malíř a litograf prof. Wacław Borowski (1885–1954),

51 ERLICH, A. The Polish Economy After October, 1956: Background and Outlook. *The American Economic Review*, 1959, roč. 49, č. 2, s. 94.

52 O připravované reformě nevěděli dokonce ani někteří tehdejší vrcholní komunisté.

53 Tento fakt značně stěžuje možnost širšího studia okolností měnové reformy.

54 Svou roli při tomto rozhodování nejspíše hrála i nedostatečná technická vybavenost polských tiskáren cenin.

55 ŠOUŠA, J. a J. ŠŮLA. Tisk polských bankovek v Československu v polovině XX. století. *Wiadomości Numizmatyczne*, 2009, č. 1 (187), s. 73–74.

který spolupracoval s polskou tiskárnou cenin již při tvorbě předválečných a poválečných bankovek.⁵⁶

Polská poválečná peněžní soustava se do roku 1950 sestávala výhradě z papírových bankovek. Nadcházející výměna byla ideálním momentem pro obnovení oběhu mincí. V roce 1949 byla v Budapešti objednána dodávka mincí o nominální hodnotě 1 a 2 groše. Mince o hodnotě 5 grošů byly dovezeny ze švýcarské Basileje a československé Kremnice, kde byly taktéž raženy mince o hodnotě 5, 10, 20 a 50 grošů. Stojí za zmínku, že autory mincí byli Čechoslováci Anton Hám (1899–1965), Jozef Koreň (1912–1971) a Andrej Peter (1912–2003).⁵⁷

K zahájení reformy bylo potřeba vytisknout taktéž ohromné množství právních předpisů a instrukcí. Velkou logistickou výzvou byla následná distribuce potřebného materiálu a skladovaných peněz do poboček Polské národní banky, neboť jak bylo již několikrát zmíněno, vše muselo proběhnout za přísného utajení. Padlo tedy rozhodnutí, že se tohoto úkolu ujme polská armáda.

4 Proces reformy a podmínky výměny peněz

Technická příprava reformy proběhla bez větších problémů a k její realizaci tak chyběl poslední krok – přijmou zákon, jenž by ji posvětil a právně zakotvil. V sobotních pozdních hodinách 28. října 1950 byl na neveřejném zasedání přijat Sejmem⁵⁸ *zákon o změně peněžního systému*.⁵⁹ O tom, jak důležitý tento právní předpis byl, svědčí i to, že jeho znění představil plénu samotný ministr financí Konstanty Dąbrowski (1906–1975).⁶⁰ Celá schůze probíhala ve speciálním režimu tak, aby bylo zabráněno předčasnému prozrazení

⁵⁶ KOWALSKI, M. *Polski pieniądź papierowy 1794–1994*. Warszawa: Warszawski Dom Wydawniczy, 1994, s. 129.

⁵⁷ FURTAK, op. cit., s. 179.

⁵⁸ Mezi lety 1947 až 1989 fungoval v Polsku jednokomorový parlament tzv. Sejm.

⁵⁹ Ustawa z dnia 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego (Dz. U. 1950 r. nr 50, poz. 459).

⁶⁰ Ministr financí Konstanty Dąbrowski na tomto zasedání představil rovněž plán boje s alkoholismem, jenž zahrnoval zvýšení ceny vodky od 30. října 1950 o 50 %.

obsahu zákona. Během schůze nesměl nikdo opustit zasedací místnost, zakázáno bylo rovněž používání telefonních aparátů.⁶¹

V textu zákona byly vytyčeny cíle, kterých mělo být za pomoci reformy dosaženo. Jednalo se konkrétně o:

1. „*podepření národního hospodářství vysoce hodnotnou a trvalou měnou;*
2. *zkrácení a omezení vykořisťovatelů a spekulantů;*
3. *vytvoření základů pro růst úspor pracujících mas a efektivní boj za hospodárné a racionální národní hospodářství;*
4. *stanovení odpovídajícího a spravedlivého poměru polské měny k měnám kapitalistických zemí.*“⁶²

Výměna starých platidel na nové probíhala od 30. října do 8. listopadu 1950. Přípravovanou operaci se podařilo úspěšně tajit do posledního okamžiku. Bezpečnostní orgány byly o nadcházejících událostech informovány pouhé dva dny před zahájením. Na poslední chvíli byly instruovány taktéž vybrané bankovní instituce. Podzimní období bylo pro akci vybráno velice pečlivě, a to z několika důvodů. Jedním z nich bylo to, že zemědělci v těchto měsících disponovali velkým množstvím hotovosti z prodeje zemědělských produktů, a zároveň měšťané ještě neuskutečnili zimní nákupy topiva a oblečení, na které šetřili po celý rok. Konkrétní datum výměny bylo zvoleno tak, aby těsně předcházelo výplatě mezd. Velkou roli při výběru hrálo také počasí. Podzimní počasí nekomplikovalo transport peněz a materiálů, na druhou stranu mohly nízké teploty a časté deště odradit nespokojené občany od účasti na protivládních demonstracích, kterých se komunisté obávali.⁶³

Obyvatelstvo bylo s reformou seznámeno skrze noviny a rozhlas v neděli 29. října 1950, tedy jeden den před zahájením výměny. Vědomí toho, že uspořené peníze ztratí za několik málo hodin značnou část své hodnoty zapříčinilo bezmyšlenkovité nakupování čehokoliv s cílem utratit co nejvíce peněz. Tvořily se tak dlouhé fronty před obchody, restauracemi a kiny. Na druhé straně stáli majitelé, kteří se snažili nabízet své služby v co nejmenší míře, aby předešli hromadění starého platidla. Státní bezpečnost

⁶¹ LANDAU, Z. Reformy walutowe w latach 1944–1950. In: KALIŃSKI, J. a Z. LANDAU. (eds.). *Gospodarka Polski Ludowej 1944–1955*. Warszawa: Książka i Wiedza, 1974, s. 158.

⁶² Ustawa z dnia 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego (Dz. U. 1950 r. nr 50, poz. 459).

⁶³ KOCHANOWSKI, op. cit.

složky ovšem nutili provozovatele k tomu, aby měli otevřeno a prodávali vše co mají na skladě. Nastalé situace se snažili využít všemožní šejdíři, ale také dlužníci, kteří spláceli své dluhy nic netušícím věřitelům.⁶⁴

Novou peněžní jednotkou platnou na celém území Polska byl stejně jako v předchozím případě *polský zlotý*, jenž se dělil na 100 grošů a užíval zkratky PLZ. Hodnota 1 zlotého byla stanovena stejně jako u sovětského rublu na 0,222169 gramů zlata.⁶⁵ Ve výsledku to znamenalo, že 1 polský zlotý byl roven 1 rublu a 1/4 amerického dolaru.⁶⁶ Nové bankovky dosahovaly oproti poválečným bankovkám nesrovnatelně vyšší kvality provedení a značný posun nastal také v bezpečnostních prvcích.

Samotná výměna měla charakter denominace⁶⁷, a to konkrétně denominace neekvivalentní, jelikož ceny a mzdy byly přepočítávány v jiném poměru než hotovost a vklady.⁶⁸ Hotovost bylo možné vyměnit na nové platidla v neomezeném množství v k tomu určených bankovních institucích.⁶⁹ Směnný kurz byl stanoven v poměru 100 starých zlotý za 1 nový. Navíc bylo v období od 30. října do 5. listopadu 1950 nadále umožněno platit za některé zboží a služby ve staré měně, ovšem již podle výše stanoveného kurzu. Bankovky, jež nebyly do 8. listopadu 1950 předloženy k výměně se staly bezcenným papírem. Vklady soukromých osob uložené u finančních institucích byly převáděny v následujícím způsobem: prvních 100 000 starých zlotých v poměru 100 ku 3, následujících 400 000 starých zlotých v poměru 100 ku 2, dalších 500 000 starých zlotých v poměru 100 ku 1,33 a vše nad 1 000 000 starých zlotých v kurzu 100 ku 1. Směnný poměr 100 starých zlotých ku 3 novým byl stanoven pro přepočet cen zboží a služeb, jakož i u mezd, důchodů, rent a stipendií. Všechny ostatní veřejnoprávní a soukromoprávní závazky

⁶⁴ DZIEWANOWSKI-STEFANČZYK, B. Wymiana pieniądza w Polsce w latach 1944–1950. *Mówią Wielki: Reformy pieniądza w Polsce i na świecie*, 2015, č. 4, s. 84.

⁶⁵ Jednalo se o první poválečné zákonné stanovení hodnoty polské měny.

⁶⁶ JASTRZĘBSKI, R. Currency Reforms in the Polish State After 1945. *Legal economic Issues. Studia Historiae Oeconomicae*, 2017, č. 35, s. 105.

⁶⁷ Při denominaci dochází ke snížení nominální hodnoty peněz a ve většině případů také k jejich výměně za peníze nové se stejným nebo jiným názvem.

⁶⁸ Neekvivalentní denominací byla i výměna peněz v letech 1944 a 1945. Jejím opakem je denominace ekvivalentní – hotovostní peníze, bankovní a spořicí vklady jsou přepočítávány ve stejném poměru jako ceny a mzdy.

⁶⁹ Výměna peněz byla pro státní orgány jedinečnou příležitostí, jak zjistit, kdo má jaký majetek. V případě podezřelých vysokých částek se jejich předkladatel vystavoval možnému vyšetřování.

vyjádřené ve starých zlotých byly bez ohledu na důvod a čas vzniku ode dne 30. října 1950 převedeny v poměru 100 ku 1. V některých případech mohla Rada ministrů udělit výjimku a stanovit příznivější kurz výměny do maximální hranice 100 starých zlotých za 3 nové.⁷⁰

Prvek bolševiky oblíbeného třídního boje nechyběl ani v případě výměny platidel. Jeden z cílů reformy byl výslovně vymezen jako boj s představiteli kapitalistických sfér a se spekulanty. Komunisté si byli vědomi toho, že značné části buržoazních nepřátel států se měnová reforma příliš nedotkne s ohledem na to, že mají své úspory uloženy v cizích měnách, zlatě nebo špercích. Aby bylo zabráněno svobodnému nakládání s tímto majetkem přijal polský Sejm v sobotu 28. října 1950 kromě samotného *zákona o změně peněžního systému* ještě jeden významný represivní právní předpis, a to *zákon o zákazu držení cizích měn, zlatých mincí, zlata a platiny*.⁷¹ Jak už ze samotného názvu zákona vyplývá, jeho cílem bylo stanovit okruh finančních aktiv, jež nelze vlastnit bez náležitého povolení Devízové komise. Držitelům bylo dáno na výběr ze dvou možností, a to buď prodat svá aktiva Polské národní bance nebo se pokusit získat povolení. V případě nelegálního držení hrozilo pachateli několikaleté vězení. Ještě přísnější tresty byly stanoveny pro nezákonný obchod – zde přicházelo v úvahu doživotní vězení nebo trest smrti.

5 Důsledky měnové reformy

Výměna peněz měla zdrcující dopad na finance obyvatelstva a zapříčinila tak značné snížení životní úrovně v Polsku. Přestože státní propaganda hlásala zprávy o tom, jak radostně přijala vládní kroky dělnická třída, realita byla jiná. Paradoxně právě tito nejchudší obyvatelé v důsledku měnové reformy nejvíce strádali. Výměna navíc vedla ke značné redukci soukromých podniků. Kritika se ozývala nejenom od protirežimní opozice, ale také od samotných členů Polské sjednocené dělnické strany a Lidových milic.⁷² Negativní reakce umocnil fakt, že se jednalo o třetí pro obyvatele nepříznivou výměnu peněz

⁷⁰ Jako příklad můžeme uvést závazky mezi fyzickými osobami nebo podíly členů družstev. Zde byl využit nejvyšší povolený kurz 3 nových zlotých ku 100 starým.

⁷¹ Ustawa z dnia 28 października 1950 r. o zakazie posiadania walut obcych, monet złotych, zlota i platiny oraz zastrzeżeniu kar za niektóre przestępstwa dewizowe (Dz. U. z 1950 r. nr 50, poz. 460).

⁷² DZIEWANOWSKI-STEFANČZYK, op. cit., s. 84.

na polském území během 11 let.⁷³ Největší ztráty utrpěli ti, jenž nedůvěřovali finančním institucím a drželi peníze v hotovosti. V těchto případech docházelo ke ztrátě až dvou třetin úspor.⁷⁴ Celkově se v průběhu reformy podařilo vyměnit okolo 98,5 % hotovostního oběhu. Stát tak získal na úkor svých obyvatel 3 miliardy nových zlotých, jež mohl následně využít k dalším investicím.⁷⁵

Jedním z cílů reformy bylo zavedení měnové jednotky se stabilní kupní silou. Tento cíl se však splnit nepodařilo. Již krátce po reformě začala inflace opětovně růst, což bylo způsobeno rostoucím deficitem státního rozpočtu v souvislosti s plněním šestiletého plánu. Ve snaze zabránit dalšímu propadu veřejných financí totiž vláda přistoupila k emisi nového oběživa. Množství peněz v oběhu se tak během pěti let zvýšilo o 148 % z 4 649 milionů zlotých v roce 1950 na 11 573 milionů zlotých v roce 1955.⁷⁶ Na trhu stejně jako před reformou zavládla nerovnováha spojená s rozdílným růstem jednotlivých sektorů hospodářství. Agrikultura a výroba spotřebního zboží byla stále více upozadována na úkor těžkého průmyslu. Dílčích úspěchů se povedlo dosáhnout v roce 1953, kdy došlo ke zpomalení inflace za pomoci zvýšení cen zboží společně s odpovídajícím nižším zvýšením mezd pracovníků a celkovým zvýšením výrobních norem.

Nespokojenost ve společnosti přetrvávala a postupně se začala projevovat skrze protesty a stávky. První masový protikomunistický protest se uskutečnil v červnu roku 1956 v Poznani. Povstání, jehož se odhadem zúčastnilo 100 000 protestujících, bylo krvavě potlačeno bezpečnostními složkami a armádou – okolo 650 civilních osob bylo zraněno a několik dalších desítek přišlo o život.⁷⁷ Událost v konečném důsledku vedla k oslabení moci

⁷³ První proběhla po obsazení Polska nacisty v roce 1939, následovala ji poválečná výměna peněz mezi lety 1944 až 1945.

⁷⁴ SENFT, S. System pieniężny i kredytowy w Polsce w XX wieku. In: KNAPIK, J. (ed.). *Peněžní reformy a zvráty na území České republiky (po r. 1918): (sborník příspěvků ze stejnojmenné konference Slezské univerzity v Opavě pořádané pod záštitou člena rady ČNB prof. Dr. Ing. Jana Fraita dne 9. listopadu 2005 v Opavě)*. Opava: Slezská Univerzita v Opavě, 2005, s. 53.

⁷⁵ KOCHANOWSKI, op. cit.

⁷⁶ *Rocznik statystyczny finansów 1945–1967*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 1968, s. 251.

⁷⁷ O počtu obětí se dodnes vedou polemiky, což dokládají kupříkladu informace zveřejněné v roce 1981, dle kterých během nepokojů zahynulo 74 osob, v současné době se hovoří spíše o 57 obětech.

stalinistického křídla polských komunistů a k nástupu reformnější vlády v čele s Władysławem Gomułkou (1905–1982).⁷⁸

Traumatické vzpomínky na měnovou reformu zůstaly v paměti Poláků po dlouho dobu. O fámy předpovídající výměnu peněz nebylo v dalších letech komunistické vlády nouze a bylo nesmírně náročné přesvědčit obyvatele o tom, že při denominaci v roce 1995⁷⁹ již o své peníze nepřijdou.⁸⁰

6 Komparace s československou měnovou reformou z roku 1953

Československá měnová reforma z roku 1953 měla s tou polskou mnoho společného. Inspirace československých komunistů u našich severních sousedů je více než zřejmá. Výraznější rozdíly lze spatřovat převážně ve způsobu a podmínkách výměny staré měny na novou. Je potřeba zdůraznit, že v souvislosti s upevněním moci komunistů v poválečném Polsku a Československu byly obě reformy značně ideově zaměřeny a měly vést v prvé řadě k likvidaci zbytků přežívajícího kapitalistického systému. Samotné příčiny potřeby zásadní úpravy peněžní soustavy byly obdobné. Obnova válkou zničené infrastruktury a následný přechod k centrálně řízenému hospodářství, v jehož rámci docházelo k ohromným investicím do těžkého průmyslu, sebou přinášel zvýšené státní výdaje. Nedostatek finančních prostředků byl v obou státech řešen emisí nových peněz, což vedlo k růstu inflace. Kromě toho se na trzích postupně začaly objevovat známky nerovnováhy. Výroba spotřebního zboží byla odsunuta do pozadí a nedostatek produktů se projevil v nežádoucím hromadění peněžních prostředků pracujících. V Československu navíc stále fungoval přidělový systém a jeho odstranění společně s likvidací vázaných vkladů⁸¹ bylo jedním

⁷⁸ ŁUCZAK, A. Poznański Czerwiec '56. *Biuletyn IPN*, 2011, č. 5–6, s. 103.

⁷⁹ Denominaci z roku 1995 došlo k nahrazení komunistické měny novým zlotým. Při jejím provedení nedošlo k žádným finančním ztrátám na straně obyvatel.

⁸⁰ DZIEWANOWSKI-STEFANCZYK, op. cit., s. 84.

⁸¹ Částky převyšující 500 Kčs byly v rámci měnové reformy v roce 1945 nuceně skládány na vázané vklady s nimiž nemohli občané volně disponovat. Jejich výběr byl umožněn pouze v konkrétně stanovených případech jako byla např. invalidita. V rámci měnové reformy v roce 1953 byly bez náhrady anulovány; NĚMEČKOVÁ, V. Československá měnová reforma 1945 – elegantní řešení nebo krach? In: KNAPIK, J. (ed.). *Peněžní reformy a zvraty na území České republiky (po r. 1918): (sborník příspěvků ze stejnojmenné konference Slezské univerzity v Opavě pořádané pod záštitou člena rady ČNB prof. Dr. Ing. Jana Fraita dne 9. listopadu 2005 v Opavě)*. Opava: Slezská Univerzita v Opavě, 2005, s. 89.

z cílů měnové reformy. Reformy tak měly ve svém důsledku uvolnit prostor novému socialistickému zřízení a zároveň zajistit nové prostředky pro další investice spojené s hospodářskými plány. Vliv Sovětského svazu byl v obou státech neoddiskutovatelný a projevoval se i v rámci reform. Na samotnou podobu československé reformy měli vliv sovětsí poradci působící u Státní banky československé. Naopak vliv Kremlu se v Polsku projevil ukončením členství v Mezinárodním měnovém fondu a Světové bance. V obou případech pak došlo ke stanovení zlatého obsahu měn odvozením od sovětského rublu. Příprava a průběh reform byly taktéž velice podobné. Obě reformy byly připravovány v tajnosti nejenom před veřejností, ale také před některými vrcholnými politiky. Z těchto důvodů byly nové peníze objednány v zahraničí a v případě československé reformy probíhaly přípravné práce na území Polska. Výsledek reform lze v kontextu výměnných poměrů staré měny ve vztahu k té nové označit jako krádež na vlastních občanech. Reformy sice přinesly potřebné finanční prostředky pro další investice, nejednalo se však v obou případech o úspěšné systémové řešení makroekonomických problémů.⁸²

7 Závěr

Jak vyplývá z úvodu nynějšího textu, cílem autora bylo přiblížit čtenáři polskou měnovou reformu z roku 1950, jakož i provést její komparaci se soudobou československou reformou z roku 1953. Podrobná právní a technická analýza dějů minulých nám totiž dává jedinečnou možnost, jak získat poznatky využitelné pro případné měnové kroky budoucí. Na základě komparace výše zmíněných reform můžeme konstatovat jejich významnou podobnost, která byla v prvé řadě způsobena ideovým obsahem tehdejší doby a neefektivností centrálně řízeného hospodářství. Potřeba jejich provedení navíc jasně podtrhává, že peníze byly, jsou a nejspíše i nadále budou hlavní hybnou silou společnosti. Nic zatím nenásvědčuje tomu, že institut měnové reformy zůstane pouhým heslem v ekonomické encyklopedii. O události, které ve svém důsledku mohou vést k potřebě úpravy peněžní soustavy, není nouze ani ve dvacátém prvním století. V případě České

⁸² PRACNÝ, M. Czechosłowacka reforma walutowa z 1953 roku. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2020, roč. 8, č. 2, s. 117–128.

republiky a Polska může k výrazné změně peněžního oběhu dojít dokonce už v nejbližších letech, a to v případě přijetí jednotné evropské měny euro, k níž se oba státy vstupem do Evropské unie zavázaly. Je proto potřeba se podívat do bohaté měnové historie a provést tyto procesy se zřetelem ke znalostem nabytým v minulosti tak, aby došlo k eliminaci nežádoucích efektů a výsledek reforem přinesl prospěch nejenom státu, ale v první řadě samotným občanům.

Literature

ADAMEC, S. a J. JELÍNEK. *Ekonomická encyklopedie*. 2, P-Ž. Praha: Svoboda, 1984.

Annual Report 1950. Washington: International Monetary Fund, 1950.

BAKEŠ, M. *Finanční právo*. Praha: C. H. Beck, 2012, Právnické učebnice.

DZIEWANOWSKI-STEFANČZYK, B. Wymiana pieniądza w Polsce w latach 1944–1950. *Mówią Wielki: Reformy pieniądza w Polsce i na świecie*, 2015, č. 4, s. 81–84.

ERLICH, A. The Polish Economy after October, 1956: Background and Outlook. *The American Economic Review*, 1959, roč. 49, č. 2, s. 94–112.

FRIEDL, J., T. JUREK, M. ŘEZNÍK a M. WIHODA. *Dějiny Polska*. Praha: Nakladatelství lidové noviny, 2017.

FURTAK, R. Reformy pieniężne w Polsce w latach 1944–1950. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H (Oeconomia)*, 1995/1996, č. 29–30, s. 171–182.

GRUSZYCZYŃSKI, K. J. Odpowiedzialność odszkodowawcza NRF w XXI wieku – Próba opisu. *Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne HUMANUM*, 2017, roč. 27, č. 4, s. 81–115.

JASTRZĘBSKI, R. Currency Reforms in the Polish State After 1945. *Legaleconomic Issues. Studia Historiae Oeconomicae*, 2017, č. 35, s. 97–111.

KOCHANOWSKI, J. 1950 r: dziesięć dni, które wstrząsnęły portfelem. *polityka.pl* [online]. 30. 10. 2010 [cit. 24. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/historia/1509906,1,1950-r-dziesiec-dni-ktore-wstrzasnely-portfelem.read>

- KOWALSKI, M. *Polski pieniądź papierowy 1794–1994*. Warszawa: Warszawski Dom Wydawniczy, 1994.
- LANDAU, Z. Reformy walutowe w latach 1944–1950. In: KALIŃSKI, J. a Z. LANDAU (eds.). *Gospodarka Polski Ludowej 1944–1955*. Warszawa: Książka i Wiedza, 1974.
- ŁUCZAK, A. Poznański Czerwiec '56. *Biuletyn IPN*, 2011, č. 5-6, s. 98–108.
- LUSZNIEWICZ, J. Procesy inflacyjne w Polsce w latach 1945–1955 – przejawy, fazy, uwarunkowania, konsekwencje. Przyczynek do badań nad inflacją w PRL. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace / Szkoła Główna Handlowa*, 2014, č. 2, s. 107–108.
- NĚMEČKOVÁ, V. Československá měnová reforma 1945 – elegantní řešení nebo krach? In: KNAPÍK, J. (ed.). *Peněžní reformy a zvraty na území České republiky (po r. 1918): (sborník příspěvků ze stejnojmenné konference Slezské univerzity v Opavě pořádané pod záštitou člena rady ČNB prof. Dr. Ing. Jana Fraita dne 9. listopadu 2005 v Opavě)*. Opava: Slezská Univerzita v Opavě, 2005.
- PAZGAN, M. Zagadnienia aprowizacji ludności województwa wrocławskiego z perspektywy starostwa kamiennogórskiego w latach 1945–1947. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio F (Historia)*, 2014, č. 69, s. 75–88.
- PRACNÝ, M. Czechoslovenská reforma valutová z 1953 roku. *Právo Budžetové Państwa i Samorządu*, 2020, roč. 8, č. 2, s. 115–128.
- Rocznik statystyczny finansów 1945–1967*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, 1968.
- SENF, S. System pieniężny i kredytowy w Polsce w XX wieku. In: KNAPÍK, J. (ed.). *Peněžní reformy a zvraty na území České republiky (po r. 1918): (sborník příspěvků ze stejnojmenné konference Slezské univerzity v Opavě pořádané pod záštitou člena rady ČNB prof. Dr. Ing. Jana Fraita dne 9. listopadu 2005 v Opavě)*. Opava: Slezská Univerzita v Opavě, 2005.
- STELMACH, A. II wojna światowa i jej skutki dla Polski i Polaków. In: STELMACH, A. (ed.). *Pamięć Wojny*. Poznań: Związek Kombatanów RP i Byłych Więźniów Politycznych Wielkopolski Zarząd Wojewódzki, 2020, s. 7–36.
- ŠOUŠA, J. a J. ŠŮLA. Tisk polských bankovek v Československu v polovině XX. století. *Wiadomości Numizmatyczne*, 2009, č. 1 (187), s. 67–78.

Ustawa z dnia 28 października 1950 r. o zakazie posiadania walut obcych, monet złotych, złota i platyny oraz zaostrzeniu kar za niektóre przestępstwa dewizowe (Dz. U. z 1950 r. nr 50, poz. 460).

Ustawa z dnia 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego. (Dz. U. 1950 r. nr 50, poz. 459)

WYSZOMIRSKA, W. *Finanse Polski Ludowej w latach 1944–1960*. Warszawa: Wydawnictwo Ekonomiczne, 1964.

Contact – e-mail

martinpracny@seznam.cz

IV – INVESTIČNÍ FONDY A FINANCOVÁNÍ

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-15>

ROZHODNÝ LIMIT A JEHO PŘESAŽENÍ

Zuzana Šíková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek se zabývá rozhodným limitem, jeho přesažením a výpočty hodnoty majetku investičních fondů, popřípadě jiného spravovaného majetku, které jsou obhospodařovány. Příspěvek se dále zaměřuje na postup obhospodařovatele v případě, kdy dojde k přesažení rozhodného limitu bez příslušného oprávnění České národní banky. Obhospodařovatelé musí neustále hodnotit celkovou hodnotu všech obhospodařovaných fondů a jiného spravovaného majetku a měli by stanovit vhodný mechanismus varovných hlášení zejména s ohledem na řízení rizik. Cílem příspěvku je analýza termínu rozhodný limit, na jaké subjekty se vztahuje a jak jej lze vypočítat.

Keywords in original language

Rozhodný limit; Investiční fond; Obhospodařovatel; Pákový efekt; Hodnota majetku.

Abstract

This paper deals with a relevant threshold, occurs of exceeding and calculations of asset value of investment funds or other managed assets that are managed. The paper also focuses on the process of the manager when there is exceeded the relevant threshold without authorization from Czech National Bank. Managers shall constantly assess the overall value of the managed funds and other managed asset and should provide an appropriate mechanism warning especially with regard to risk management. The aim of the paper is a deeper analysis of the term relevant threshold, to which subjects it applies and how it can be calculated.

Keywords

Relevant Threshold; Investment Fund; Manager; Leverage Effect; Value of Assets.

1 Úvod

Rozhodný limit je specifickým mezníkem pro rozsah velikosti majetku obhospodařovaných investičních fondů obhospodařovatelem, popřípadě majetku spravovaného srovnatelně s obhospodařováním podle § 15 zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech. Obhospodařovatel musí před započítáním činnosti důkladně analyzovat, zda hodlá rozhodný limit přesáhnout a stát se nadlimitním obhospodařovatelem, či v opačném případě nastavit mechanismy k tomu, aby rozhodného limitu nebylo dosaženo. Nutno dodat, že v případě, kdy subjekt má povolení k přesáhnutí rozhodného limitu, není nezbytné, aby docházelo ke skutečnému přesáhnutí tohoto limitu.

V současném dynamickém světě investic a jejich rapidními změnami výnosnosti by analýza měla počítat s velkými odchylkami výkonnosti, jelikož se může vmžiku stát, že pár dobrých investic rozhodný limit překoná bez dříve zjevných, či naznačujících indikátorů růstu.

Rozhodný limit a jeho přesažení je rozsáhlou oblastí, která přináší mnoho rozličných regulatorních povinností dle typů investičních fondů (popř. majetku ve správě srovnatelně s obhospodařováním), které obhospodařovatel spravuje. Tento článek necílí na analýzu všech subjektů, kterých se může dotýkat, jelikož by to s ohledem na rozsah nebylo možné a ani účelné.

Cílem příspěvku je provést analýzu relevantních právních předpisů se zaměřením na rozhodný limit, z čeho se skládá, jak jej vypočítat, co se může stát v případě jeho překročení, kdy subjekt nemá k tomuto překročení příslušné oprávnění dohledového orgánu a také na jaké subjekty se vztahuje.

Na základě vytyčeného cíle příspěvku byla stanovena výzkumná otázka ve znění: ***Na jaké subjekty kapitálového trhu se vztahuje požadavek na přesažení rozhodného limitu nebo na zvolení, že nebudou oprávněni tento rozhodný limit přesáhnout?***

Pro účely tohoto příspěvku je vycházeno zejména z národní a evropské legislativy, kdy především evropská legislativa ovlivňuje investiční činnost a způsob poskytování investičních služeb.

2 Rozhodný limit a postupy jeho výpočtu

Rozhodný limit je stanoven v českém právním prostředí v zákoně č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech (dále jen „ZISIF“), kdy se rozhodným limitem rozumí hodnota majetku všech investičních fondů včetně zahraničních a majetku, který podléhá správě srovnatelné s obhospodařováním dle § 15 ZISIF¹. Rozhodný limit je diferenciován na dvě hranice, a to hranici 100 000 000 € a dále hranici 500 000 000 €. Druhou hranici lze využít ovšem pouze v případě, kdy majetek nebyl nabyt s využitím pákového efektu a majetek je držen minimálně 5 let počínaje dnem shromáždění².

Samotná hodnota majetku je započítávána pouze u non-UCITS fondů. Tím dochází k vyloučení majetku standardních fondů a zahraničních fondů srovnatelných se standardními fondy, dále účastnických fondů a důchodových fondů.³

Takto uvedené pouze vágně uvádí, že existuje rozhodný limit a pro jeho přesáhnutí je třeba oprávnění od dohledového orgánu, tj. od České národní banky, která vykonává dle § 3 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu, dohled mimo jiné v oblasti obhospodařování a administraci investičních fondů a zahraničních investičních fondů a nabízení investic do těchto fondů⁴, což je promítnuto právě do ZISIF. Pro širší kontext dané úpravy je nutno analyzovat evropskou legislativu, prostřednictvím které byl rozhodný limit do národní legislativy implementován a další předpisy EU, které na tuto oblast navazují.

Rozhodný limit vychází ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU ze dne 8. června 2011 o správních alternativních investičních fondů a o změně směrnic 2003/41/ES a 2009/65/ES a nařízení (ES) č. 1060/2009 a (EU) č. 1095/2010 (dále jen „směrnice AIFMD“).

¹ Ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, v aktuálním znění.

² Tím se rozumí nepřiznání práva investorům na výběr vloženého kapitálu vč. případného zhodnocení po období pěti let od jejich vkladu.

³ Důvodová zpráva k zákonu č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech.

⁴ Ustanovení § 3 písm. a) zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu, v aktuálním znění.

Na směrnici AIFMD dále navazuje nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 231/2013 ze dne 19. prosince 2012, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU, pokud jde o výjimky, obecné podmínky provozování činnosti, depozitáře, pákový efekt, transparentnost a dohled (dále jen „nařízení č. 231/2013“).

Samotný rozhodný limit vychází z článku 3 směrnice AIFMD, který se zaměřuje na výjimky a zjednodušení pro konkrétní správce alternativních fondů, tedy na „*správce, který buď přímo, nebo nepřímo [...] spravuje portfolia alternativních investičních fondů, jejichž spravovaná aktiva, včetně aktiv nabytých s využitím pákového efektu, v souhrnu nepřevyšují hodnotu 100 milionů EUR, nebo správce, který buď přímo, nebo nepřímo [...] spravuje portfolia alternativních investičních fondů, jejichž spravovaná aktiva v souhrnu nepřevyšují hodnotu 500 milionů EUR, pokud se portfolia alternativních investičních fondů skládají z alternativních investičních fondů, které nevyužívají pákový efekt, a neumožňují odkup v prvních pěti letech od počáteční investice do každého alternativního investičního fondu.*“⁵ Tato stanovená výjimka a zjednodušený režim se do národní legislativy promítá v § 15 ZISIF, tedy vytyčuje subjekty, kteří provádí správu srovnatelnou s obhospodařováním a neshromažďuje peněžní prostředky od veřejnosti (tj. má maximálně 20 retailových investorů). Z tohoto ustanovení plyne závěr, že se nejedná o správu běžných investičních fondů dle české terminologie, ale jedná se o alternativní investiční fondy ve zjednodušeném režimu dle evropské legislativy. Taktéž s ohledem na implementaci čl. 3 směrnice AIFMD do českého právního řádu by mohl být učiněn závěr, že rozhodný limit (tedy limit stanovený pro zjednodušený režim pro alternativní investiční fondy) se vztahuje pouze na alternativní investiční fondy podléhající směrnici AIFMD. Dle čl. 4 směrnice AIFMD se poté alternativním investičním fondem rozumí „*subjekt kolektivního investování včetně jeho podfondů, který: i) získává kapitál od většího počtu investorů s cílem investovat jej v souladu s určitou investiční politikou ve prospěch těchto investorů, ii) není povinen získat povolení podle článku 5 směrnice 2009/65/ES.*“⁶ Tím dochází k negativnímu vymezení oproti subjektům, kteří podléhají

⁵ Článek 3 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU ze dne 8. června 2011 o správních alternativních investičních fondů a o změně směrnic 2003/41/ES a 2009/65/ES a nařízení (ES) č. 1060/2009 a (EU) č. 1095/2010, v aktuálním znění.

⁶ Článek 4 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU ze dne 8. června 2011 o správních alternativních investičních fondů a o změně směrnic 2003/41/ES a 2009/65/ES a nařízení (ES) č. 1060/2009 a (EU) č. 1095/2010, v aktuálním znění.

směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/65/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se subjektů kolektivního investování do převoditelných cenných papírů⁷ (SKIPCP) (dále jen „směrnice UCITS“⁸). Směrnice UCITS má ovšem dále své vymezení působnosti, kdy se směrnice vztahuje pouze na SKIPCP, „jejichž výhradním předmětem činnosti je kolektivní investování kapitálu získaného od veřejnosti do převoditelných cenných papírů nebo do jiných likvidních finančních aktiv [...] a které provozují svou činnost na základě zásady rozložení rizika a b) jejichž podílové jednotky jsou na žádost podílníků přímo nebo nepřímo odkoupeny nebo vyplaceny z aktiv těchto subjektů...“⁹ a zároveň se nejedná o subjekty kolektivního investování uzavřeného typu, subjekty kolektivního investování, kteří kapitál získávají bez propagace prodeje vlastních podílových jednotek veřejnosti a území Společenství a dalších subjekty vymezení v článku 3 směrnice UCITS¹⁰.

V evropské terminologii tedy můžeme hovořit o standardních fondech a speciálních fondech. Do standardních fondů patří subjekty podléhající směrnici UCITS (tzv. „UCITS fondy“) a speciální fondy, které nepodléhají směrnici UCITS (tzv. „non-UCITS fondy“). Mezi speciální fondy patří poté alternativní investiční fondy dle směrnice AIFMD (dále také jako „AIF“), kvalifikovaný fond sociálního podnikání (dále také jako „EuSEF“) dle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 346/2013 ze dne 17. dubna 2013 o evropských fondech sociálního podnikání (dále jen „nařízení EuSEF“), kvalifikovaný fond rizikového kapitálu (dále také jako „EuVECA“) dle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 345/2013 ze dne 17. dubna 2013 o evropských fondech rizikového kapitálu (dále jen „nařízení EuVECA“) a evropský fond dlouhodobých investic (dále také jako „ELTIF“) dle nařízení

⁷ Převoditelnými cennými papíry se poté dle čl. 2 odst. 1 písm. n) směrnice UCITS rozumí akcie společností a cenné papíry rovnocenné s papíry společností, dluhové cenné papíry a všechny ostatní obchodovatelné cenné papíry s nabytím ve formě úpisu nebo výměny.

⁸ UCITS je anglická zkratka „Undertakings for the Collective Investment in Transferable Securities“ a jedná se o shodu s českou zkratkou SKICPC.

⁹ Článek 1 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/65/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se subjektů kolektivního investování do převoditelných cenných papírů (SKIPCP), v aktuálním znění.

¹⁰ V českém právním řádu tedy nelze pod standardní fondy (UCITS fondy) řadit standardní fond dle ZISIF, který má podobu uzavřeného podílového fondu.

Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/760 ze dne 29. dubna 2015 o evropských fondech dlouhodobých investic (dále jen „nařízení ELTIF“)¹¹. Tato terminologie se překrývá s českou terminologií v případě fondů kolektivního investování a to v souladu s § 94 ZISIF. Dochází zde ovšem k letmému rozporu při zařazení EuSEF, EuVECA a ELTIF, pod fondy kvalifikovaných investorů bez určení pod speciální fondy. Fondy EuSEF, EuVECA i ELTIF jsou fondy kvalifikovaných investorů, tedy mohou být nabízeny pouze kvalifikovaným, ovšem taktéž spadají v případě evropské terminologie pod speciální fondy, kdy se jedná o non-UCITS fondy. K překrytí terminologie taktéž dochází, jak již bylo výše zmíněno, u standardních fondů dle ZISIF uzavřený podílový fond, kdy dle § 100 odst. 2 „*standardním fondem [...] však může být pouze otevřený podílový fond nebo akciová společnost s proměnným základním kapitálem.*“¹² Pakliže by se tedy jednalo o uzavřený podílový fond, který má oprávnění shromažďovat peněžní prostředky od veřejnosti vydáváním podílových listů, jedná se v evropské terminologii o speciální fond a lze využít regulaci dle nařízení AIFMD.

Po zběžném určení definice rozhodného limitu, rozdělení typů fondů a jejich výchozích evropských předpisů, se dostáváme ke komplikovanějšímu problému, a tedy určení, na jaké subjekty se rozhodný limit vztahuje.

2.1 Osoby oprávněné přesáhnout rozhodný limit

Samotné ustanovení § 16 ZISIF více nevymezuje rozsah subjektů, na které se možnost volby přesáhnout rozhodný limit vztahuje.

V odst. 6 tohoto ustanovení dochází v případě, kdy investiční fondy, které nejsou standardními fondy dle ZISIF (tj. fondy kolektivního investování ve formě podílového fondu uzavřeného typu, AIF a fondy kvalifikovaných investorů), a jejich obhospodařovatel je oprávněn přesáhnout rozhodný limit, odkazu na nařízení č. 231/2013. Dále je výslovně zmíněno, že se do majetku rozhodného limitu nezapočítává majetek standardního fondu nebo srovnatelného zahraničního fondu, není ovšem dále stanoveno,

¹¹ Článek 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1156 ze dne 20. června 2019 o usnadnění přeshraniční distribuce fondů kolektivního investování a o změně nařízení (EU) č. 345/2013, (EU) č. 346/2013 a (EU) č. 1286/2014, v aktuálním znění.

¹² Ustanovení § 100 odst. 2 zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, v aktuálním znění.

zda má obhospodařovatel pouze standardních fondů možnost volby, zda přesáhnout rozhodný limit, do kterého se hodnota standardních fondů nezapočítává, nebo se jedná o irelevantní informaci, nebo je oprávnění přesáhnutí limitu automatické. K irelevantnosti rozhodného limitu u obhospodařovatele (zde roz. investiční společnost) standardních fondů, směřuje i výklad § 611 odst. 4 ZISIF, dle kterého dochází k rozlišení mezi investiční společností oprávněné obhospodařovat standardní fondy a investiční společností oprávněné přesáhnout rozhodný limit.¹³

Směrnici AIFMD, ze které rozhodný limit vychází, se o těchto mezních hodnotách zmiňuje pouze ve vztahu k výjimce pro zjednodušený režim, a to s ohledem na nikoliv významné důsledky pro finanční stabilitu¹⁴. U AIF, na které se nepoužije zjednodušený režim, nemá dle směrnice AIFMD rozhodný limit, resp. stanovené mezní hodnoty, žádný vliv. Na stanovený mezní limit dle směrnice AIFMD neodkazuje směrnice UCITS, ani nařízení EuSEF, EuVECA, ani ELTIF.

Samotné nařízení č. 231/2013, na které odkazuje § 16 ZISIF, v recitálu uvádí, že pouze specifikuje výpočet příslušné prahové hodnoty a postupy, jak by se měla celková hodnota aktiv vypočítat. Tedy určit jednotné postupy pro určení, zda AIF stále splňuje podmínky výjimky a tedy na něj lze uplatnit zjednodušený režim. Nařízení č. 231/2013 dále uvádí, že prahové hodnoty, které nařízení stanovuje, slouží pouze pro podávání zpráv dle směrnice AIFMD.¹⁵

Základním výkladem výše uvedených evropských předpisů lze tvrdit, že subjekty vyjma výjimky v čl. 3 směrnice AIFMD mají oprávnění přesáhnout rozhodný limit. Náznak rozšíření subjektů, kteří musí zvažovat, zda přesáhnout rozhodný limit či nikoliv, lze nalézt v § 458 ZISIF, které se zabývá výrokem rozhodnutí o udělení povolení dle § 479 nebo 481, kdy

¹³ Ustanovení § 611 odst. 4 zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, v aktuálním znění.

¹⁴ Recitál směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU ze dne 8. června 2011 o správních alternativních investičních fondů a o změně směrnic 2003/41/ES a 2009/65/ES a nařízení (ES) č. 1060/2009 a (EU) č. 1095/2010, v aktuálním znění.

¹⁵ Recitál nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 231/2013 ze dne 19. prosince 2012, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU, pokud jde o výjimky, obecné podmínky provozování činností, depozitáře, pákový efekt, transparentnost a dohled, v aktuálním znění.

např. v odst. c) bod 5 a 6 rozlišuje, zda je obhospodařovatel fondu kvalifikovaných investorů (vyjma fondů EuSEF a EuVECA) oprávněn přesáhnout rozhodný limit. K této druhé možnosti, kdy lze hovořit o uplatnění nemožnosti oprávnění přesáhnout rozhodný limit se vyjadřuje i důvodová zpráva k ZISIF, dle které tato možnost spadá pod volbu „light režimu“ upraveného v § 28 ZISIF, resp. možnost zvolit obhospodařovatelům fondů kvalifikovaných investorů a srovnatelných zahraničních investičních fondů nemožnost přesáhnout rozhodný limit, s čímž jsou spojeny mírnější regulační požadavky a omezený rozsah dohledu České národní banky.¹⁶ Tento „light režim“ ovšem nevychází z úpravy rozhodného limitu v předmětných nařízeních, resp. směrnice AIFMD.

Na základě výše uvedeného lze uvést, že rozhodný limit je relevantní především pro subjekty vykonávající činnosti dle § 15 ZISIF anebo obhospodařovatele s volbou „light režimu“ při obhospodařování pouze fondů kvalifikovaných investorů (vyjma fondů EuSEF a EuVECA). S ohledem na skutečnost, že nejsou v ustanovení § 28 ZISIF negativně vymezeny fondy ELTIF, mělo by být umožněno použít „light režim“ i pro obhospodařovatele těchto fondů.

Ke dni vyhotovení tohoto článku lze uvést, že v České republice vykonává činnost 40 investičních společností, z toho žádná neobhospodařuje fondy EuSEF ani EuVECA, a všechny mají oprávnění přesáhnout rozhodný limit. Dále je evidováno 29 samosprávných investičních fondů, ze kterých 19 subjektů není oprávněno přesáhnout rozhodný limit. Značný počet je evidován v případech osob uvedených v § 15 odst. 1 ZISIF, kterým vznikla povinnost nechat se zapsat do seznamu, a to v počtu 280.¹⁷

2.2 Postupy výpočtu rozhodného limitu a pákového efektu

Postupy výpočtu rozhodného limitu vychází z ustanovení § 16 a nařízení č. 231/2013.

¹⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech.

¹⁷ Celkový přehled počtu subjektů ke dni 30. 4. 2021. Seznamy regulovaných a registrovaných subjektů finančního trhu. *Česká národní banka* [online]. [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: https://apl.cnb.cz/apljerrsdad/JERRS.WEB24.SUBJECTS_COUNTS_2

Co se týče výpočtu rozhodného limitu u subjektu § 15 ZISIF, odkazuje ustanovení § 16 odst. 3 ZISIF na „*oceňování jí spravovaného majetku § 196 obdobně*“¹⁸. Výpočet rozhodného limitu u subjektu § 15 ZISIF i majetku a dluhů investičního fondu vychází ze stanovených výpočtů dle nařízení č. 231/2013, které se přímo specializuje na výpočet spravovaných aktiv a uplatnění výjimky dle čl. 3 odst. 2 směrnice AIFMD, s modifikacemi uvedenými v § 196 ZISIF. Při výpočtu je nutno dodržet zásady výpočtu dle nařízení č. 231/2013, kdy subjekt § 15 nebo obhospodařovatel investičního fondu musí nejprve identifikovat veškerý jím spravovaný majetek, provést ocenění portfolia v souladu s pravidly pro oceňování stanovenými národními právními předpisy, určit hodnotu spravovaných aktiv a porovnat s prahovou hodnotou, resp. rozhodným limitem.

Ustanovení § 196 ZISIF poté modifikuje výpočet dle nařízení č. 231/2013 a stanovuje výpočet majetku subjektu § 15 nebo investičního fondu reálnou hodnotou, a to dle mezinárodních účetních standardů (dále jen „IFRS“), které jsou upraveny nařízením Komise (ES) č. 1126/2006 ze dne 3. listopadu 2008, kterým se přijímají některé mezinárodní účetní standardy v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1606/2002 (dále jen „nařízení o IFRS“) s tou konkrétní, že „*a) pro určení reálné hodnoty dluhopisu nebo obdobného cenného papíru nebo zaknihovaného cenného papíru [...] je možné použít průměrnou cenu mezi nejlepší závažnou nabídkou a poptávkou (středová cena) a b) pro určení reálné hodnoty akcie nebo obdobného cenného papíru [...] je možné použít hodnotu, která je vyhlášena na evropském regulovaném trhu nebo na zahraničním trhu obdobném regulovanému trhu a která je vyhlášena k okamžiku ne pozdějšímu, než je okamžik ocenění a nejvíce se blížícímu okamžiku ocenění.*“¹⁹ Konkrétní postupy pro stanovení reálné hodnoty jsou stanoveny ve vyhlášce č. 244/2013 Sb., o bližší úpravě některých pravidel zákona o investičních společnostech a investičních fondech (dále jen „vyhláška k ZISIF“), a to v ustanovení § 34, které se zabývá úpravou hodnoty majetku s ohledem na zvláštní případy, mezi které je řazeno zahájení insolvenčního řízení, zamítnutí insolvenčního návrhu pro nedostatek majetku, pohledávky po splatnosti apod.

¹⁸ Ustanovení § 16 odst. 3 zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, v aktuálním znění.

¹⁹ Ustanovení § 196 odst. 1 zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, v aktuálním znění.

Pro možnost využít vyšší hranice rozhodného limitu je dán požadavek, že majetek nebyl nabyt pomocí pákového efektu. Pákovým efektem se poté rozumí „*použití jakýchkoli postupů vedoucích ke zvýšení expozice investičního fondu nebo zahraničního investičního fondu, například přijetí úvěru nebo zápůjčky peněžních prostředků nebo investičních nástrojů anebo investování do investičních cenných papírů nebo nástrojů peněžního trhu obsahujících derivát*“.²⁰ Samotný výpočet pákového efektu je stanoven v nařízení č. 231/2013, jejichž imanentními parametry je expozice fondu vůči riziku a čistá hodnota aktiv. Pákový efekt je poté vypočítán jako poměr expozice fondu vůči riziku a jeho čisté hodnoty aktiv.²¹ S ohledem na skutečnost, že pro rozhodný limit dle § 16 ZISIF není určující konečný výpočet pákového efektu, není tento výpočet dále konkretizován. V tomto ohledu je nutno ovšem podotknout, že v případě, kdy je subjekt oprávněn přesáhnout rozhodný limit, má povinnost na žádost České národní banky poskytnout stanovení přiměřenosti limitů pro míru využití pákového efektu včetně doložení procesů zajišťujících jejich dodržení.²²

Dodržování limitů musí subjekt dohledovému orgánu každoročně doložit, a tedy subjekty musí hodnotu majetku alespoň jednou ročně vypočítat a to v základní měně i v měně EUR. Samotná informační povinnost vůči České národní bance je stanovena ve vyhlášce č. 267/2020 Sb., o oznamování údajů obhospodařovatelem a administrátorem investičního fondu a zahraničního investičního fondu České národní bance (dále jen „vyhláška o oznamování“). Např. v případě subjektu § 15, který nevyužívá pákového efektu, musí jednou za rok nejpozději do konce následujícího měsíce po skončení období České národní bance zaslat výkaz č. OFZ (ČNB) 36-01 „Hlášení podlimitního správce alternativního fondu“ a OFZ (ČNB) 37-01 „Hlášení o alternativním fondu podlimitního správce“²³. Periodicita je zdvojnásobena

²⁰ Ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, v aktuálním znění.

²¹ Článek 6 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 231/2013 ze dne 19. prosince 2012, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU, pokud jde o výjimky, obecné podmínky provozování činností, depozitáře, pákový efekt, transparentnost a dohled, v aktuálním znění.

²² Ustanovení § 287 zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, v aktuálním znění.

²³ Ustanovení § 7 vyhlášky č. 267/2020 Sb., o oznamování údajů obhospodařovatelem a administrátorem investičního fondu a zahraničního investičního fondu České národní bance.

v případech, kdy subjekt § 15 využívá pákového efektu, a přesahuje limit 100 000 000 €, kdy je povinen uvedené výkazy České národní bance vykázat dvakrát ročně.²⁴ Ovšem v případě, kdy pákového efektu nevyužívá a zároveň nedosahuje hodnoty majetku 100 000 000 €, není v nařízení č. 231/2013 periodicita určena a tedy pakliže vyhláška o oznamování odkazuje lhůty na nařízení 231/2013, bylo by možno tvrdit, že tento subjekt nemá stanovenou periodicitu výkaznictví.

2.3 Přesáhnutí rozhodného limitu

Osoba, která přesáhne rozhodný limit, ač neoplývá příslušným oprávněním České národní banky, je dle § 17 ZISIF nejpozději do 30 dnů od dne, kdy se dozvěděla nebo měla dozvědět o přesáhnutí limitu, povinna požádat o příslušné povolení, tedy po povolení k činnosti investiční společnosti či samosprávného investičního fondu, nebo rozhodný limit přestat překračovat.²⁵ Subjektům jsou tedy umožněny příležitostné překročení rozhodného limitu, které je podrobně popsáno v nařízení č. 231/2013. Mezi nařízením 231/2013 a § 17 ZISIF by mohlo dojít k výkladovým potížím, jelikož dle nařízení č. 231/2013 může dojít k dočasnému překročení prahové hodnoty, které je maximálně vymezeno v délce tří měsíců, pakliže subjekt po překročení limitu bezprostředně ohlásí České národní bance, že překročení rozhodného limitu je pouze dočasné povahy. K těmto výkladovým potížím, tedy zda lze překročit rozhodný limit po více než 30 dnů, se váže možnost soudu na návrh České národní banky nebo osoby s právním zájmem zrušit právnickou osobu a nařídit její likvidaci.²⁶ V rámci dodržení stanoveného limitu by subjekty, které nejsou pod tíhou regulace nuceny mít nastavený

²⁴ Článek 110 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 231/2013 ze dne 19. prosince 2012, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU, pokud jde o výjimky, obecné podmínky provozování činností, depozitáře, pákový efekt, transparentnost a dohled, v aktuálním znění.

²⁵ Ustanovení § 17 zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, v aktuálním znění, ve spojení s důvodovou zprávou k zákonu č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech.

²⁶ Ustanovení § 17 odst. 5 zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, v aktuálním znění, ve spojení s článkem 4 nařízení. Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 231/2013 ze dne 19. prosince 2012, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU, pokud jde o výjimky, obecné podmínky provozování činností, depozitáře, pákový efekt, transparentnost a dohled, v aktuálním znění.

kompletní rizikový přístup k vykonávaným činnostem, měly mít nastaveny alespoň základy řízení rizik a tedy monitorovat hodnotu majetku tak, aby nedocházelo k porušování předpisů, popř. procesy k nápravě. Velice vhodné je nastavit v řídicím a kontrolním systému subjektu metodiku k řízení tohoto rizika.

3 Závěr

Rozhodný limit stanovuje mimo jiné jisté regulatorní meze a také předpokládanou hodnotu obhospodařovaného majetku. Subjekty, které podávají žádosti o oprávnění k činnosti dle ZISIF, popř. provádí oznámení, musí mít již dopředu nastaveno, zda budou moci tento rozhodný limit přesáhnout. S tím taktéž souvisí vymezení, k jakým subjektům se možnost volby přesazení rozhodného limitu vztahuje. Cílem tohoto příspěvku je provést analýzu relevantních právních předpisů se zaměřením na rozhodný limit. K dosažení cíle byla stanovena výzkumná otázka ve znění: *Na jaké subjekty kapitálového trhu se vztahuje požadavek na přesažení rozhodného limitu nebo na zvolení, že nebudou oprávněni tento rozhodný limit přesáhnout?* Tato výzkumná otázka směřovala na samotný základ ustanovení o rozhodném limitu. Nejprve byl proveden rozbor fondů dle evropské legislativy a jejich promítnutí do českého právního řádu. Analýzou evropské i národní legislativy bylo zjištěno, že volbu přesáhnout či nepřesáhnout rozhodný limit lze učinit u alternativních investičních fondů dle směrnice AIFMD v případě, kdy je záměrem využít zjednodušený režim, který je v národní úpravě promítnut do institutu správy srovnatelné s obhospodařováním, a dále v případě využití národního „light režimu“ u při obhospodařování fondů kvalifikovaných investorů (vyjma fondů EuSEV a EuVECA). U ostatních subjektů není rozhodný limit relevantní.

Lze uzavřít, že kusá úprava rozhodného limitu v ZISIF může vést k výkladovým obtížím a to i s ohledem na roztržitost právní úpravy. Při této roztržitosti byly také zjištěny rozdílné výkladové verze, které mohou mít v určitých případech i rozsáhlé negativní důsledky.

Literature

Právní předpisy

Zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu.

Zákon č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, v aktuálním znění.

Vyhláška č. 244/2013 Sb., o bližší úpravě některých pravidel zákona o investičních společnostech a investičních fondech.

Vyhláška č. 267/2020 Sb., o oznamování údajů obhospodařovatelem a administrátorem investičního fondu a zahraničního investičního fondu České národní bance.

Důvodová zpráva k zákonu č. 140/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech.

Nařízení Komise (ES) č. 1126/2006 ze dne 3. listopadu 2008, kterým se přijímají některé mezinárodní účetní standardy v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1606/2002. In: *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2008R1126:20081221:CS:PDF>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/65/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se subjektů kolektivního investování do převoditelných cenných papírů. In: *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A02009L0065-20200107>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU ze dne 8. června 2011 o správních alternativních investičních fondů a o změně směrnic 2003/41/ES a 2009/65/ES a nařízení (ES) č. 1060/2009 a (EU) č. 1095/2010. In: *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:174:0001:0073:cs:PDF>

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 231/2013 ze dne 19. prosince 2012, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU, pokud jde o výjimky, obecné podmínky provozování činnosti, depozitáře, pákový efekt, transparentnost a dohled. In: *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A02013R0231-20200401>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 345/2013 ze dne 17. dubna 2013 o evropských fondech rizikového kapitálu. In: *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0345 & from=SV>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 346/2013 ze dne 17. dubna 2013 o evropských fondech sociálního podnikání. In: *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0346 & from=ES>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/760 ze dne 29. dubna 2015 o evropských fondech dlouhodobých investic. In: *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32015R0760>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1156 ze dne 20. června 2019 o usnadnění přeshraniční distribuce fondů kolektivního investování a o změně nařízení (EU) č. 345/2013, (EU) č. 346/2013 a (EU) č. 1286/2014. In: *EUR-LEX* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1156 & from=EN>

Internetového zdroje (jiné než oficiální dokumenty a zprávy)

Seznamy regulovaných a registrovaných subjektů finančního trhu. *Česká národní banka* [online]. [cit. 30. 4. 2021]. Dostupné z: https://apl.cnb.cz/apljerrsdad/JERRS.WEB24.SUBJECTS_COUNTS_2

Contact – e-mail

Zuzana.Sikova@lam.muni.cz

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-16>

TRŽNÍ RIZIKO: ZBYTNÝ PŘEDPOKLAD KVALIFIKACE (INVESTIČNÍHO) FONDU?¹

Lukáš Weiss

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Současná veřejnoprávní úprava investičních fondů dopadá na širokou množinu smluvních či korporálních investičních záměrů. Spadá-li investiční záměr do předmětné právní úpravy, lze jej realizovat pouze s příslušným povolením (či registrací), a to pod drobnohledem dohledových orgánů. Pochybení je přísně sankcionováno. Cílem tohoto příspěvku je zodpovězení klíčové otázky, zda jedním z nezbytných materiálních znaků či předpokladů investičního fondu je, aby investice investora byla vystavena tržnímu riziku vyplývajícímu z pořízení, držby nebo prodeje aktiv ve fondu. Rozhodovací praxe totiž v minulosti ukázala, že tento materiální znak investičního fondu lze interpretovat různě, což mělo a má dopad na předvídatelnost právního prostředí, právní jistotu účastníků kapitálového trhu a na kapitálový trh jako celek.

Keywords in original language

Investiční fond; zákon o investičních společnostech a investičních fondech; tržní riziko; sdružený výnos.

Abstract

The current public regulation of investment funds affects a wide range of contractual or corporate investment plans. If the investment plan falls under this regulation, it can be implemented only with the appropriate permit (or registration) under the supervision of supervisory authorities. Any misconduct is strictly sanctioned. This paper aims to answer the key question of whether one of the necessary material features or assumptions

¹ Tato stať vznikla za podpory projektu „Interní grantová agentura Masarykovy univerzity“ (reg. č.: CZ.02. 2. 69/0.0/0.0/19_073/0016943) financovaného z EFRR.

of the investment fund is that the investor's investment is exposed to market risk arising from the acquisition, holding, or sale of assets in this fund. Decision-making practice has shown in the past that this material feature of the investment fund can be interpreted differently, which has had and have to have an impact on the predictability of the legal environment, legal certainty for capital market participants, and the capital market as a whole.

Keywords

Investment Fund; Act of Investment Companies and Investment Funds; Market Risk; Pooled Return.

1 Úvod

Úspory uložené na bankovních účtech ztrácí hodnotu vlivem inflace.² Strádatelé tak hledají způsob, jak úspory před inflací ochránit a ideálně zhodnotit. Vzniká tak častější poptávka, jak umístit úspory efektivně.

Jednou z možností je i kolektivní participace prostřednictvím fondové struktury, kdy investor svěruje svůj majetek³ do správy kvalifikovaného správce (obhospodařovatele), který takto shromážděný majetek společně s majetkem shromážděným od jiných investorů umísťuje (investuje) a dále spravuje (obhospodařuje) na základě společné investiční strategie.⁴

Zvyšující se zájem o participaci prostřednictvím kolektivní fondové struktury a (potencionální) následky nekvalifikované správy cizího majetku byly v minulosti podkladem pro zachycení právního rámce,⁵ kterému se musí

² Jen pro představu, za posledních deset let došlo ke snížení kupní síly peněz asi o dvacet procent. srov. Inflace – druhy, definice, tabulky. *Český statistický úřad* [online]. 2021 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/mira_inflace

³ Ať už jde čistě o úspory jako části disponibilního důchodu domácností, kterou domácnosti nepoužijí ihned ke spotřebě, nebo i majetek získaný dluhovým financováním s vidinou zhodnocení.

⁴ Hodnota vlastního kapitálu investičních fondů (jiných než fondů peněžního trhu) na konci února 2021 činila 628,9 mld. Kč. To je o 11,7 % více než ve stejném období loňského roku. Viz Komentář ke statistice investičních fondů. *Česká národní banka* [online]. 2021 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/statistika/menova_bankovni_stat/harm_stat_data/komentar-ke-statistice-investicnich-fondu/index.html

⁵ První ucelenější normativní úprava investičních fondů se objevila v zákoně č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech. V současnosti je oblast upravena zákonem č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech.

podřídit každý, kdo se rozhodne takto kolektivně shromažďovat a následně spravovat cizí majetek.⁶

V současnosti přitom právní rámec dopadá na širokou množinu smluvních či korporálních kolektivních fondových struktur za předpokladu naplnění materiálních (pojmových) znaků investičního fondu, resp. činnosti vykazující znaky jeho obhospodařování či správy.⁷ Jsou-li tyto znaky naplněny, lze tuto činnost realizovat pouze s příslušným povolením (či registrací), a to pod drobnohledem dohledových orgánů. Jakékoli pochybení je přísně sankcionováno.⁸

Cílem tohoto příspěvku je zodpovězení klíčové otázky, zda jedním z nezbytných materiálních znaků či předpokladů kvalifikace investičního fondu je, aby investice investora byla vystavena tržnímu riziku vyplývajícimu z pořízení, držby nebo prodeje aktiv ve fondu.

Rozhodovací praxe totiž v minulosti ukázala, že tento znak fondu lze interpretovat různě, což mělo a má dopad na předvídatelnost právního prostředí, právní jistotu účastníků kapitálového trhu a na kapitálový trh jako celek.

⁶ Předmětná oblast klade důraz na dvě východiska, a to celkovou ochranu kapitálového trhu a ochranu investorů, což povede k naplnění základní funkce kapitálového trhu, tedy co „*možná neefektivnější distribuce kapitálu od osob, které jej mají nadbytek a v dohledné době jej nebudou potřebovat (typicky domácnosti a jejich úspory na stáří a jiné dlouhodobé cíle, například vzdělání či budoucí zabezpečení dětí), k osobám, které jej potřebují (typicky podniky a státní rozpočet).* Fungující kapitálový trh prospívá nejen všem jeho účastníkům, ale i ekonomice jako celku.“ MINISTERSTVO FINANČÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Koncepce rozvoje kapitálového trhu v České republice 2019–2023*. 2019, s. 9; Též shodně srov. HUSTÁK, Z. In: HUSTÁK, Z. a kol. *Zákon o podnikání na kapitálovém trhu*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 8–12; HOBZA, M. *Investiční služby v právní teorii a praxi*. Praha: Leges, s.r.o., 2017, s. 25 a násl.; ale také recitál 31 nebo 44 směrnice 2002/92/ES a 2011/61/EU, recitál 86 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU („**MIFID II**“) či § 1 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

⁷ Regulatorní zájem současného zákona se obrací na obhospodařovatele investičních fondů (např. investiční společnost spravující typicky nesamosprávný investiční fond, investiční fond s právní osobností, či správce majetku vykonávající činnost srovnatelnou s obhospodařováním) a další osoby vykonávající navazující činnosti (např. administrátor, depozitář) a nikoliv na investiční fondy, na které hledí prizmatem produktu nabízeného investorovi. Ačkoliv se proto působnost současného zákona obrací na osoby nebo činnosti, pro zjednodušení dále **pracuji primárně s označením „fond“**, kterým rozumím investiční i v praxi označovaný alternativní fond, jakkoli je **povinnou osobou obhospodařovatel, resp. správce**. Také srov. ŠOVAR, J. Jaké mýty provázejí novou právní úpravu fondů kvalifikovaných investorů? *pravniradce.ihned.cz* [online]. 2013 [cit. 1. 5. 2020]. Dostupné z: <https://pravniradce.ihned.cz/c1-60126480-jake-myty-provazeji-novou-pravni-upravu-fondu-kvalifikovanych-investoru>

⁸ Taktéž závěr, že zamýšlená struktura vykazuje znaky fondu, mnohdy z důvodu zvýšených nákladů na realizaci takového záměru povede k jeho zhroutilosti.

2 Výchozí orientace

Zkoumaná oblast je na úrovni Evropské unie silně harmonizována zejména prostřednictvím směrnic týkajících se subjektů kolektivního investování do převoditelných cenných papírů („**UCITS směrnice**“)⁹ a směrnice o alternativních správčích („**AIFM směrnice**“).¹⁰

Právě AIFM směrnice má zásadní význam při kvalifikaci (investičního) fondu. V současnosti dopadá na veškeré fondové (investiční) struktury, které stojí mimo režim UCITS směrnic, a které bez ohledu na svoji formu shromažďují majetek od (více) investorů za účelem společného investování na základě určené strategie ve prospěch těchto investorů.¹¹

Tyto struktury označuje jako „alternativní investiční fondy“ (srov. čl. 4 odst. 1 písm. a) AIFM směrnice).¹² V praxi též non-UCITS fondy nebo alternativní fondy. Adjektivum „alternativní“ pak potvrzuje, že může jít o enormní množství formálních či faktických smluvních či korporátních struktur.

Tato východiska český zákonodárce otiskuje do zákona č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech („**ZISIF**“), který předmětnou oblast upravuje společně s množinou prováděcích předpisů.¹³

⁹ Směsice směrnic od Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/65/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se subjektů kolektivního investování do převoditelných cenných papírů až po poslední Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/91/EU ze dne 23. července 2014, kterou se mění směrnice 2009/65/ES o koordinaci právních.

¹⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU ze dne 8. června 2011 o správčích alternativních investičních fondů a o změně směrnic 2003/41/ES a 2009/65/ES a nařízení (ES) č. 1060/2009 a (EU) č. 1095/2010.

¹¹ Naopak UCITS směrnice dopadá na investiční struktury, které se podřídí nákladnému právnímu rámci, přičemž odměnou je především výsada oslovit velké množství potenciálních investorů v rámci široké veřejnosti.

¹² Ačkoliv členským státům bylo začlenění pojmu alternativní (investiční) fond při transpozici AIFM směrnice doporučeno, Česká republika tak neučinila s odůvodněním, že ZISIF nahlíží na fondy prizmatem produktu a upravuje především správce a jejich činnost. Guidelines on key concepts of the AIFMD. *European Securities and Market Authority* [online]. 2013 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/2013-600_final_report_on_guidelines_on_key_concepts_of_the_aifmd_0.pdf

¹³ Výchozí předpisová základna je shrnuta zde: Legislativní základna. *Česká národní banka* [online]. [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/legislativni-zakladna/investicni-spolecnosti-a-investicni-fondy/>

Věcná působnost ZISIF je však konstruovaná poněkud komplikovaně. Výchozí ustanovení totiž stanoví, že citovaný zákon „*upravuje podmínky pro obhospodařování a administraci investičních fondů a zahraničních investičních fondů a nabízení investic do těchto fondů*“.¹⁴ Materiální znaky fondu (resp. činnosti vykazující znaky jeho obhospodařování) v daném ustanovení zmíněny nejsou.

Normativní základ kvalifikace (investičního) fondu zákonodárce charakterizuje prostřednictvím ustanovení § 15 a § 98 ZISIF.

Syntézou citovaných ustanovení lze dovodit, že ZISIF cílí na každého, kdo v České republice výdělečným způsobem spravuje majetek spočívající ve shromážděných peněžních prostředcích nebo penězi ocenitelných věcech od investorů nebo nabytý za tyto peněžní prostředky nebo penězi ocenitelné věci, **má-li být návratnost investice nebo zisk investora byt' jen částečně závislý na hodnotě nebo výnosu majetku, do kterého byly jeho prostředky investovány**, a to za účelem jeho společného investování na základě určené strategie **ve prospěch investorů**.¹⁵

3 Závislost investic na podkladových aktivech a přítomnost tržního rizika

ZISIF se tak podle všeho neuplatní, pokud chybí závislost investice nebo zisku investora na vývoji hodnoty majetku, do kterého byly jeho prostředky investovány.¹⁶ Jinak řečeno, o fond by nemělo jít v situaci, kdy je výnos investora předem stanoven nezávisle na úspěšnosti správce (obhospodařovatele), který s majetkem investorů prostřednictvím fondu nakládá.¹⁷ Především totiž nejde o správu ve prospěch investorů, neboť ti na svůj prospěch mají

¹⁴ K posouzení se dále musí přibrat i negativní vymezení dle ustanovení § 2 až § 4 ZISIF.

¹⁵ Není cílem této stati charakterizovat veškeré pojmové (materiální) znaky investičního fondu. K tomu srov. PIHERA, V. Investiční fond. Vyměřování teritoria. *Obchodněprávní revue*, 2017, č. 9, s. 242–249; HOBZA, M. Alternativní fondy aneb ke správě majetku srovnatelné s obhospodařováním. *Bulletin advokacie*, 2020, roč. 2020, č. 7–8, s. 32–39; či případně mé závěry viz WEISS, L. *Správa majetku srovnatelná s obhospodařováním*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020, s. 96.

¹⁶ Srov. § 2a odst. 1 zákona č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování, který znak taktéž stanovil.

¹⁷ To je typicky případ, kdy je cena za dočasné poskytnutí části disponibilního důchodu domácností, kterou domácnosti nepoužijí ihned ke spotřebě, stanovena z hlediska konkrétní výše (např. konkrétním % úrokem na splacení jistiny).

nárok bez ohledu na úspěšnost správce, resp. výkonnost aktiv jím spravovaných prostřednictvím fondu.

Ačkoliv je ZISIF projevem AIFM směrnice, ta tento znak fondu explicitně nestanoví. Evropský orgán pro cenné papíry a trhy („ESMA“) nicméně v souvislosti s probíhající konzultací k aktualizaci AIFM směrnice¹⁸ navrhuje doplnit do znak „sdruženého výnosu“ (prospěchu),¹⁹ který má být cílem kvalifikovaného správce, a který v minulosti definovala ve svých pokynech.²⁰

Sdružený výnos pak ESMA chápe jako *„výnos generovaný sdruženým rizikem vyplývajícím z pořízení, držby nebo prodeje investičních aktiv – včetně činností, jejichž cílem je optimalizace nebo zvýšení hodnoty těchto aktiv – bez ohledu na to, zda jsou pro investory generovány různé výnosy, například na základě politiky dividend přizpůsobené jejich potřebám“*.²¹ Sdruženým výnosem je nezbytné chápat i případnou sdruženou ztrátu.

Toto definiční vymezení sdruženého (společného)²² výnosu či ztráty se pak podobá znaku návratnosti investice či zisku investora na hodnotě nebo výnosu majetku, do kterého byly jeho prostředky investovány, jak jej chápe ZISIF (viz výše).

Obdobný přístup potvrzuje příkladmo i německý orgán dohledu finančního trhu *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* („BaFin“). Ten uvádí, že nezbytným znakem je závislost investice investora na (úspěšnosti) fondové

¹⁸ Financial services – review of EU rules on alternative investment fund managers. *European Commission* [online] 2020 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12648-Alternative-Investment-Fund-Managers-review-of-EU-rules/public-consultation>

¹⁹ Současná definice je údajně nedostatečná, přičemž zakládá významné rozdíly mezi členskými státy, a proto je třeba ji doplnit, aby zahrnovala podstatu pojmů „sdružený výnos“ a také „investiční politika“, přičemž v této souvislosti je vhodné i upřesnit výjimky z věcné působnosti pro obchodní a průmyslovou činnost. Ref: Review of the Alternative Investment Fund Managers Directive. *European Securities and Market Authority* [online]. 2021 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma34-32-551_esma_letter_on_aifmd_review.pdf

²⁰ Guidelines on key concepts of the AIFMD. *European Securities and Market Authority* [online].

²¹ Ibid.

²² Prvek sdruženosti či kolektivizace vyplývá ze samotné podstaty (kolektivních) fondových struktur, neboť dochází ke sdružení majetku od množiny investorů, přičemž bez ohledu na konkrétní investory je tento majetek v souladu s danou investiční strategií investován a podléhá společnému výnosu či ztrátě (riziku).

struktury, kterou daný správce (obhospodařovatel) spravuje.²³ A proto cena za dočasný převod úspor (majetku) investora musí být stanovena způsobem souvisejícím s výkonností aktiv náležejících do daného fondu, jak ostatně vyplývá i z § 1 odst. 1 německého investičního zákoníku pro správu investic (*Kapitalanlagegesetzbuch*). Naopak tato cena nesmí být stanovena z hlediska konkrétní výše (např. prostřednictvím procentuálního úroku z jistiny).²⁴

V kontextu ekonomické teorie pak lze výše uvedené právní chápání vymezit tak, že investice musí být vystavena tržnímu riziku.

Tržním rizikem se – s ohledem na závěry ekonomické teorie – rozumí riziko ztráty hodnoty aktiva vyplývající z neočekávaných změn tržních cen aktiv náležících do jmění fondové struktury.²⁵ Zisk nebo ztráta investice v (kvalifikované) správě je tak závislá na pohybu cen fondem držného aktiva napříč trhem.

Předpokladem přítomnosti tržního rizika je poté existence tří prvků: směrodatného faktoru – proměnlivé veličiny, která ovlivňuje hodnotu aktiva, rizikové pozice – proměnlivé veličiny, která reaguje na změnu tržní hodnoty směrodatného faktoru, a negativní události.²⁶ Jinak řečeno, investice investora je vystavena tržnímu riziku, pokud je přítomna proměnlivá veličina (např. fondem držné akciové tituly), rizikové pozice (např. změna tržní hodnoty akcie), a potencionální negativní událost, která má dopad na investici (např. pokles tržní hodnoty v důsledku negativní události, což může vést až k úplné ztrátě její hodnoty, a tedy i původní správci svěřené investici).

Shrnu-li výše uvedené, ekonomické chápání tržního rizika pak s jistou literární licencí svou podstatou kopíruje znak „byť jen částečné závislosti na hodnotě nebo výnosu majetku, do byly jeho prostředky investovány“ ve smyslu ZISIF či „sdruženého výnosu“ dle evropského výkladu.

²³ Auslegungsschreiben zum Anwendungsbereich des KAGB und zum Begriff des „Investmentvermögens“. *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* [online] 2013 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Auslegungsentscheidung/WA/ae_130614_Anwendungsber_KAGB_begriff_inv-vermoegen.html

²⁴ Ibid.

²⁵ Srov. např. VLACHÝ, J. *Řízení finančních rizik*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2006, s. 11.

²⁶ MEJKAL, V. a K. RAIS. *Řízení rizik ve firmách a jiných organizacích*. 3., rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Grada, 2010, s. 99, Expert; též VLACHÝ, J. *Řízení finančních rizik*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2006, s. 11.

Ostatně přítomnost tržního rizika, kterému je podkladové aktivum vystaveno, a tedy i možnost potencionálně (neomezeného) růstu hodnoty tohoto aktiva, je mnohdy právě impulsem, díky kterému investor volí kolektivní fondové schéma, nikoliv formu participace na dluhovém financování s „jistým“ výsledkem.²⁷

Na přítomnosti tržního rizika přitom nemá vliv ani situace, kdy je zisk nebo ztráta investora smluvně omezena.²⁸

BaFin k tomu uvádí, že „ani jakékoli záruky nevedou k vyloučení ztrátové účasti, [...] protože se investor v zásadě podílí na zisku a ztrátě investičního schématu. Ochrana poskytnutá, a to i do určité míry, proti sdílení ztrát prostřednictvím minimálního platebního závazku, je pouze druhořadá. Ani sledování investiční strategie, jejíž obsah směřuje k tomu, aby investor získal zpět alespoň částku, kterou investuje (aniž by investor neměl bezpodmínečný nárok na splacení jistiny), nevede k vyloučení účasti investora na ztrátě. I když cílem takové investiční strategie je splatit alespoň částku investice, nemůže vyloučit riziko ztráty.“²⁹ Ani přítomnost smluvní modifikace nevylučuje přítomnost tržního rizika, neboť taková ochrana poskytnutá proti ztrátám je pouze druhořadá. Uvedené jen zdůrazňuje ekonomickou podstatu investice do fondu a její vázanosti k rizikovým principům.

4 Podivná rozhodovací praxe

Jakkoli se přítomnost tržního rizika v souladu s výše uvedeným výkladem zdá být zřejmá, česká rozhodovací praxe daný znak fondu v minulosti interpretovala jinak.

²⁷ Přičemž například z hlediska alternativních fondů tvořily fondy fondů tvoří 14 % z čistého jmění (NAV) ze všech alternativních fondů z Evropské unie, realitní fondy 12 % z NAV, fondy privátního či rizikového kapitálu 6 % z NAV, hedgové fondy 6 % z NAV a zbytek směsice výše uvedených a jiných aktiv. Annual Statistical Report EU Alternative Investment Funds 2020. *European Securities and Markets Authority* [online]. 2020. [cit. 1. 5. 2020]. Dostupné z: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-165-1006_asr-aif_2020.pdf

²⁸ **Tím lze například chápat v současnosti atraktivní investice s tzv. garantovaným výnosem.** O ten jde v případě, kdy investice sice podléhají tržnímu riziku, avšak z důvodu zvýšení lukrativnosti nabízené investice jiná (typicky mateřská) společnost nebo i sám správce garantuje minimální výnos investice. Pokud tedy investice fond nedosáhne určitého výnosu k datu odkupu investice, jiná (typicky mateřská) společnost nebo i sám správce doplatí rozdíl mezi garantovaným výnosem a skutečným výnosem z vlastních zdrojů.

²⁹ Auslegungsschreiben zum Anwendungsbereich des KAGB und zum Begriff des „Investmentvermögens“. *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* [online].

4.1 Woman & Man Exclusive

Tak například v rozhodnutí Woman & Man Exclusive „společnost [...] shromažďovala [...] **na základě smluv o půjčkách** specifikovaných jako programy prémium, progresu, jistota a jistá renta, peněžní prostředky od veřejnosti za účelem jejich společného investování na finančním a realitním trhu a tyto prostředky na těchto trzích také investovala“.³⁰ Jednotlivé typy půjček se pak od sebe lišily zejména výší úroku a dobou splacení jistiny.

V řízení nebylo sporné, že společnost získané prostředky od veřejnosti fakticky zhodnocovala pevně stanovenou výší úroku. Jinak řečeno, výnos z dočasného poskytnutí úspor nebyl jakkoli závislý na hodnotě nebo výnosu majetku, do něž byly prostředky následně investovány (investice nepodléhala tržnímu riziku). Poskytnuté úspory byly vystaveny riziku schopnosti dané společnosti splatit své závazky (investice nepodléhala kreditnímu riziku či riziku solventnosti). Kreditní riziko přitom nemůže být směřováno s tržním rizikem.³¹

I přesto soud v odůvodnění uvedl, že: „*Zákon tuto částečnou závislost blíže nespecifikuje. Je však zřejmé, že závislost návratnosti investice nevyplývá jen ze smluvní dokumentace, ale i z ekonomické analýzy činnosti osoby, která prostředky od veřejnosti shromažďuje. Nelze se domnívat, že pouhé smluvní zafixování výnosu z investice tuto návratnost zabezpečuje [...]. Účastník řízení není schopen zaručit návratnost shromážděných prostředků ze svého majetku, ale pouze z výnosu investic, které ze shromážděných prostředků realizoval. Zafixování výnosu smluvním ujednáním je tak pouhým založením závazkového právního vztahu, který však nebude moci být naplněn bez kladného vývoje realizovaných investic.*“³² Tímto soud popřel výše uvedené závěry.

Výchozím argumentem soudu bylo, že postačuje **existence závislosti investice** na hodnotě nebo výnosu majetku, do kterého byly jeho prostředky investovány z **materiálního hlediska, a nikoliv faktická závislost.** Jinak řečeno, bez ohledu na to, že poskytnuté úspory byly zhodnocovány pevnou sazbou na základě smlouvy o půjčce, Česká národní banka a následně

³⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. prosince 2013, sp. zn. 6 Ca 154/2009, s. 7.

³¹ PIHERA, op. cit., s. 240.

³² Ibid., s. 14.

i Městský soud v Praze kvalifikovali danou (podnikatelskou) strukturu jako pokoutný fond podle § 98 ZISIF.

Pihera k tomuto argumentu kriticky a vhodně uvádí: „*I optikou selského (přirozeného) rozumu je zjevně neudržitelný závěr, kdy by např. úvěry poskytnuté nemajetnému spekulantovi za účelem rizikové investice do cenných papírů mohly být při poskytnutí úvěrů posouzeny jako struktura investičního fondu, nicméně tuto povahu by úvěrové smlouvy ztratily, pokud by spekulant v mezidobí nečekaně zdědil značný majetek (a jeho schopnost splatit úvěry by tak ani v případě neúspěchu investice nebyla ohrožena). Ještě absurdnější pak vyznívá opačná situace, kdy by daný spekulant byl v době financování sice dostatečně movitý, nicméně v průběhu investice by zchudl tak, že by se jeho schopnost platit poskytnuté úvěry stala závislou na úspěchu dotčené investice. Věřitelé by se pak bez vlastního přispění stali investory do investičního fondu. A jak si poradit s hraničními situacemi? Je jasné, že otázka, zda určitá struktura vykazuje znaky investičního fondu, nemůže být závislá na takto náhodných a nesouvisejících okolnostech.*“³³

Kriticky se k rozhodnutí později staví i další kolektiv autorů.³⁴ O delikt dle § 98 ZISIF totiž nejde „*typicky v situaci, kdy je výnos investora určen pevnou úrokovou sazbou; lhotejno, jaký výnos bude při správě majetku dosažen, investoru případně vždy konkrétně určená částka.*“³⁵

Takto koncipovaný záměr měl být proto hodnocen jako soustavné (kontinuální, vícekrát se opakující) přijímání vkladu v rozporu s § 2 odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách.³⁶ Tedy jako tzv. černé bankovnictví.

4.2 Arca Capital Bohemia, a. s.

Mohlo by se zdát rozhodnutí bylo jen excesem, který nemohl mít precedenční povahu.³⁷ Nikoliv.

Česká národní banka obdobně – ve smyslu materiálního hlediska existence fondu – argumentovala i později ve věci schvalování veřejné nabídky

³³ PIHERA, op. cit., s. 240.

³⁴ SMUTNÝ, A., V. PIHERA a T. CUNÍK. In: SMUTNÝ, A. a kol. *Zákon o bankách*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 112–113; SMUTNÝ, A. In: HUSTÁK, Z. a A. SMUTNÝ. *Investiční služby a nástroje po rekodifikaci*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 150.

³⁵ ŠOVAR, J. In: ŠOVAR, J., A. KRÁLÍK, J. BERAN, D. DOLEŽALOVÁ a kol. *Zákon o investičních společnostech a investičních fondech. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 331.

³⁶ Srov. též SMUTNÝ, PIHERA, CUNÍK, op. cit., s. 112–113; SMUTNÝ, op. cit., s. 150.

³⁷ PIHERA, op. cit., s. 240.

dluhopisů společnosti Arca Capital Bohemia za účelem využití výtěžku z emise dluhopisů k nákupu podílů zejména kótovaných společností.³⁸

Žádost o prospekt byla zamítnuta odůvodněním, že: „*V případě posouzení závislosti návratnosti investice investora na hodnotě nebo výnosu majetku, do kterého byly peněžní prostředky investovány, je třeba přihlídnout k tomu, že i v případě emise dluhopisů s pevným výnosem může dojít k přenosu rizika obchodování dlužníka na věřitele. Jakkoliv jde z formálního hlediska o nástroje s pevným výnosem, z materiálního pojetí není investorova expozice nezávislá na hospodářských výsledcích emitenta/dlužníka. [...] Míra závislosti tedy v případě dluhopisů není tak bezprostřední jako v případě kapitálových účastí, úplné popření vazby však z materiálního hlediska není možné* [příčemž z finančních výkazů je zřejmé, že emitent negeneruje žádné jiné významné pravidelné výnosy, pozn. autora]. *Návratnost investice vlastníka dluhopisů tak bude v tomto případě nepochybně závislá na výnosnosti nebo hodnotě majetku, do kterého, budou investovány peněžní prostředky z výtěžku emise dluhopisů.*“³⁹

Zde proto Česká národní banka dospěla k závěru, že takové shromažďování majetku od veřejnosti formou veřejné nabídky dluhopisů by vzhledem k předpokládanému použití výtěžku emise dluhopisů v kombinaci s činností účastníka řízení bylo – materiálně – v konfliktu s § 98 ZISIF.

Ačkoliv České národní bance nelze upřít predikovatelnost solventnosti společnosti Arca Capital Bohemia,⁴⁰ uvedenou argumentaci podobně jako v prvním případě nelze akceptovat. Litera zákona zřetelně charakterizuje, že o fond jde má-li být návratnost investice nebo zisk investora byt' jen částečně závislý na hodnotě nebo výnosu majetku, do kterého byly prostředky prostřednictvím fondu investovány, kde je investice vystavena tržnímu riziku. O fond naopak nemůže jít v situaci, kdy je investice vystavena kreditnímu (solventnímu) riziku a výnos investora je „*předem stanoven nezávisle na úspěšnosti správce, a investice tak není (resp. podle dohody stran nemá být) vystavena tržnímu riziku*“.⁴¹

³⁸ Rozhodnutí České národní banky ze dne 4. listopadu 2016, sp. zn. 2016/00016/CNB/572.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Podle informací zveřejněných v insolvenčním rejstříku se společnost *Arca Capital Bohemia* se v současnosti nachází v úpadku, respektive moratoriu.

⁴¹ Správa majetku srovnatelná s obhospodařováním (§ 15 ZISIF). *Česká národní banka* [online] 2021 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/legislativni-zakladna/stanoviska-k-regulaci-financniho-trhu/RS2021-01>

I zde proto měla Česká národní banka dojít k aplikaci tzv. černé banky.⁴²

5 Závěr

V souladu s výše uvedenými závěry lze uzavřít, že jedním z nezbytných materiálních znaků (investičního) fondu je, **aby investice investora byla vystavena tržnímu riziku vyplývajícímu z pořízení, držby nebo prodeje aktiv ve fondu.** Ekonomické chápání tržního rizika totiž s jistou literární licencí svou podstatou kopíruje znak „byť“ jen částečné závislosti na hodnotě nebo výnosu majetku, do byly jeho prostředky investovány“ ve smyslu ZISIF či „sdruženého výnosu“ dle evropského výkladu.

Znak (investičního) fondu přitom není narušen ani tehdy, pokud je investice investora do fondu podléhající tržnímu riziku dále jakkoli smluvně modifikována, typicky prostřednictvím garance určitého výnosu s cílem zvýšení lukrativity investice.

Výklad narušuje rozhodovací praxe, která pracuje s existencí „materiální“ kvalifikace (investičního) fondu. **Pokud je mi známo, současná praxe odborů České národní banky již směřuje výklad při absenci tržního rizika správným směrem snad i s ohledem na kritiku ze strany odborné veřejnosti.**⁴³

To potvrzuje i nedávno zveřejněný výklad, kdy o fond, respektive (kvalifikovanou) správu majetku ve prospěch investorů, nepůjde v případě, kdy investice není (resp. dle dohody stran nemá být) vystavena tržnímu riziku.⁴⁴

⁴² Mezi další případ patří například pokuta uložená společnosti Mgr. Vojtěch Híreš správce majetku a Opavské ekonomické centrum finanční poradenství, k. s., č. j. 2014/75470/570: „na základě smluv o záplývkách sbírala od veřejnosti peněžní prostředky, za účelem jejich společného investování na finančních trzích [...] tedy porušila zákaz stanovený v § 98 ZISIF“.

⁴³ I přesto se například v případě veřejné nabídky dluhopisů, kdy tuto nabídku činí správce podle § 15 ZISIF, lze stále ojediněle setkat s požadavkem České národní banky, aby v prospektu bylo uvedeno prohlášení, že prostředky nebudou dále investovány a budou emitentem drženy odděleně od prostředků spravovaných v souvislosti s jeho registrací dle § 15 ZISIF a budou emitentem užity výhradně za účelem popsáním v prospektu. To stále zanechává jisté pochybnosti.

⁴⁴ Správa majetku srovnatelná s obhospodařováním (§ 15 ZISIF). Česká národní banka [online]; a také starší výklad CUNÍK, T. Správa majetku srovnatelná s obhospodařováním (§ 15 ZISIF). Česká národní banka [online]. 2014 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/casto-kladene-dotazy/.galleries/stanoviska_a_odpovedi/pdf/sprava_majetku_srovnatelna_s_obhospodarovanim_par_15_zisif.pdf

Literature

Annual Statistical Report EU Alternative Investment Funds 2020. *European Securities and Markets Authority* [online]. 2020 [cit. 1. 5. 2020]. Dostupné z: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-165-1006_asr-aif_2020.pdf

Auslegungsschreiben zum Anwendungsbereich des KAGB und zum Begriff des „Investmentvermögens“. *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* [online]. 2013 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Auslegungsentscheidung/WA/ae_130614_Anwendungsber_KAGB_begriff_invvermoegen.html

Financialservices—review of EU rules on alternative investment fund managers. *European Commission* [online]. 2020 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12648-Alternative-Investment-Fund-Managers-review-of-EU-rules/public-consultation>

Guidelines on key concepts of the AIFMD. *European Securities and Market Authority* [online]. 2013 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/2013-600_final_report_on_guidelines_on_key_concepts_of_the_aifmd_0.pdf

Inflace – druhy, definice, tabulky. *Český statistický úřad* [online]. 2021 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/mira_inflace

Komentář ke statistice investičních fondů. *Česká národní banka* [online]. 2021 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/statistika/menova_bankovni_stat/harm_stat_data/komentar-ke-statistice-investicnich-fondu/index.html

Legislativní základna. *Česká národní banka* [online]. [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/legislativni-zakladna/investicni-spolecnosti-a-investicni-fondy/>

Ref: Review of the Alternative Investment Fund Managers Directive. *European Securities and Market Authority* [online]. 2021 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma34-32-551_esma_letter_on_aifmd_review.pdf

Správa majetku srovnatelná s obhospodařováním (§ 15 ZISIF). *Česká národní banka* [online]. 2021 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/legislativni-zakladna/stanoviska-k-regulaci-financniho-trhu/RS2021-01>

- CUNÍK, T. Správa majetku srovnatelná s obhospodařováním (§ 15 ZISIF). *Česká národní banka* [online]. 2014 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/casto-kladene-dotazy/.galleries/stanoviska_a_odpovedi/pdf/sprava_majetku_srovnatelna_s_obhospodarovanim_par_15_zisif.pdf
- HOBZA, M. Alternativní fondy aneb ke správě majetku srovnatelné s obhospodařováním. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 7–8, s. 32–39.
- HOBZA, M. *Investiční služby v právní teorii a praxi*. Praha: Leges, s.r.o., 2017.
- HUSTÁK, Z. a kol. *Zákon o podnikání na kapitálovém trhu*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012.
- HUSTÁK, Z. a A. SMUTNÝ. *Investiční služby a nástroje po rekonstrukci*. Praha: C. H. Beck, 2016.
- MEJKAL, V. a K. RAIS. *Řízení rizik ve firmách a jiných organizacích*. 3., rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Grada, 2010, Expert.
- MINISTERSTVO FINANČÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Koncepce rozvoje kapitálového trhu v České republice 2019–2023*. 2019.
- PIHERA, V. Investiční fond. Vyměřování teritoria. *Obchodněprávní revue*, 2017, č. 9, s. 242–249.
- SMUTNÝ, A., V. PIHERA, P. SÝKORA a T. CUNÍK. *Zákon o bankách*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019.
- ŠOVAR, J. Jaké mýty provázejí novou právní úpravu fondů kvalifikovaných investorů? *pravniradce.ihned.cz* [online]. 2013 [cit. 1. 5. 2020]. Dostupné z: <https://pravniradce.ihned.cz/c1-60126480-jake-myty-provazeji-novou-pravni-upravu-fondu-kvalifikovanych-investoru>
- ŠOVAR, J., A. KRÁLÍK, J. BERAN, D. DOLEŽALOVÁ a kol. *Zákon o investičních společnostech a investičních fondech. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- VLACHÝ, J. *Řízení finančních rizik*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2006.
- WEISS, L. *Správa majetku srovnatelná s obhospodařováním*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020.

Contact – e-mail

Lukas.Weiss@lam.muni.cz

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-17>

POSTAVENÍ A ROLE ODDĚLENÍ COMPLIANCE V BANCE

Katarína Kolbenhayerová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Tento článek se bude zabývat zakotvením, úlohou a hlavními činnostmi compliance v bankovníctví v České republice. Oddělení compliance je neoddělitelnou součástí řídicího a kontrolního systému v banky. Autorka si ukládá za cíl na základě analýzy právní úpravy vymezit hlavní činnosti, které banka přiděluje compliance, tedy zajištění takových činností a procesů, prostřednictvím kterých bude minimalizováno compliance riziko v bance. Autorka článku si dává také za cíl vymezit rozdíl mezi funkcí a postavením compliance v bance.

Keywords in original language

Compliance; bankovníctví; funkce compliance; soulad; řízení rizik; compliance riziko.

Abstract

This article will deal with the role and main activities of compliance department in banking system in the Czech Republic. The compliance department is an integral part of the bank's management and control system. The author aims to define the main activities that the bank assigns to compliance, based on the analysis of legislation, i.e. the provision of such activities and processes through which compliance risk will be minimized in the bank. The author of the article also aims to define the difference between the function and the position of compliance in the bank.

Keywords

Compliance; Banking; Compliance Function; Risk Management; Compliance Risk.

1 Úvod

Pojem compliance je rozšířený pojem, který není znám pouze v oblasti finančních trhů. Oddělení compliance mají společnosti napříč různými odbory – např. energetika, pojišťovnictví, bankovníctví, logistika nebo velkoobchod. Osobně však zastávám názor, že i když je pojem compliance poměrně rozšířený a známý, jen málokdo skutečně ví, co si pod pojmem compliance doopravdy představit.

Z praxe mi je známo, že aktuálně probíhá veřejná diskuze a sběr dat od členů České bankovní asociace s cílem vymezit základní rámec pro poskytování služeb compliance v bance. Důvodem je, že činnost compliance v bance je nutná, no jednotlivé činnosti, které jsou oddělení compliance v bance přiděleny, se mohou v každé bance lišit. Cílem této veřejné diskuze má být proto jednotlivé činnosti oddělení bankovní compliance definovat a z toho vyvodit možná doporučení.

Jelikož mi je to aktuálně nejbližší, ve svém příspěvku se budu věnovat konkrétně roli a postavení compliance v bankovníctví. Budu vycházet z hypotézy, že postavení a role compliance není ujednocená a každá banka může mít činnost svého compliance vymezeno jinak. Tuto hypotézu potvrzuje i fakt, že v rámci České bankovní asociace aktuálně probíhá diskuse, jejímž závěrem má být i byť rámcové vymezení toho, jakou činnost má compliance vykonávat. Na začátku svého příspěvku stručně shrnu právní úpravu postavení a role compliance v českém a evropském bankovníctví. Následně se budu věnovat konkrétním činnostem, které by oddělení v bance mělo vykonávat a na konci svého příspěvku věnuji prostor vymezení rozdílu mezi funkcí a postavení compliance.

2 Pojem compliance

Pod pojmem compliance je možné zjednodušeně si představit soulad s pravidly. Vycházíme z anglického slova „*compliance*“, což *můžeme přeložit jako vybování neboli dodržování něčeho*. Jedná se o soulad s právními předpisy, s etickými normami, s vnitřními předpisy ale také s pravidly slušného chování. Není neobvyklé, že společnosti mají v organizační struktuře oddělení věnující se činnosti compliance. Pro účely tohoto příspěvku se budu věnovat jenom

regulatorní compliance ve finančních institucích, resp. v bance s příslušným povolením od České národní banky.

3 Outsourcing compliance

Není neobvyklé, že činnost compliance v bankách nebo i v jiných institucích vzhledem k odborné a finanční náročnosti bývá outsourcována. Pod pojmem outsourcing je možné představit si smluvní vztah s dodavatelem za účelem přenesení odpovědnosti a výkonu za určitou činnost. Pojem outsourcing vychází z americké obchodní angličtiny. Ekvivalent slova outsourcing v Českém jazyce však nenajdeme. Volně je možné pojem outsourcing přeložit jako využívání externích (*out, outside*) zdrojů (*resource*). „*Outsource*“ je následně překládáno jako „vytěsnit“ nebo „odsunout“. Tím tento pojem popisuje dlouhodobé, resp. definitivní zadání nějaké služby někomu jinému. V rámci outsourcingu banka vyčleňuje činnosti, která není schopna sama vlastními silami provádět efektivně a účelně.

Právní regulace nepomíjí ani oblast outsourcingu bankovního compliance. V příloze č. 7 vyhlášky o činnosti bank jsou stanoveny některé požadavky na řízení rizika outsourcingu. Mezi některé zásady a postupy podporující omezování rizika outsourcingu patří zajištění ucelenosti a přiměřenosti předpokladů řádné správy a řízení, řízení rizik a vnitřní kontroly při využívání outsourcingu, zajištění systematického řízení rizika compliance nebo zachování adekvátní úrovně kvality řídicího a kontrolního systému banky.

4 Právní úprava bankovního compliance

4.1 Právní úprava bankovního compliance v České republice

Úvodem je nutné říct, že compliance je důležitá v různých oblastech. Pravidla compliance jsou k nalezení v trestněprávních předpisech, v předpisech upravujících ochranu osobních údajů nebo například soutěžní právo. Pro účely tohoto příspěvku se však zaměřím pouze na compliance z pohledu bankovní regulace.

V České republice neexistuje ucelená právní úprava bankovního compliance a je k nalezení pouze na pár místech. Jedním z hlavních dokumentů věnující

se compliance v bankovníctví je aktuálně vyhláška č. 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry a zákon č. 21/1992 Sb., o bankách. Vyhláška upravuje požadavky na řídicí a kontrolní systém bank, pravidla pro krytí a omezení rizik, uveřejňování informací a komunikaci s Českou národní bankou. Banka již v rámci žádosti o bankovní licenci musí podle vyhlášky č. 355/2020 Sb., o žádostech a některých informacích podle zákona o bankách a zákona o spořitelních a úvěrních družstvech doložit popis řídicího a kontrolního systému banky, který obsahuje i zajištění funkce compliance.

Tato vyhláška vymezuje pojem compliance jako soulad činností s právními předpisy a stanovuje základní požadavky na řídicí a kontrolní systém bank a obchodníků s cennými papíry.

Za zmínku stojí také i úřední sdělení České národní banky ze dne 10. prosince 2010 k výkonu činnosti na finančním trhu: kvalitativní požadavky související s výkonem činnosti – základní informace. Toto úřední sdělení definuje základní cíle, prvky a parametry řídicího a kontrolního systému, přičemž říká, že řídicí a kontrolní systém má zabezpečit mimo jiné alespoň *compliance objective*, tj. soustavný soulad výkonu činnosti s právními a dalšími relevantními předpisy a pravidly a s podmínkami, za kterých bylo poskytovateli finančních služeb uděleno povolené k výkonu činnosti.¹

Za zmínku stojí určitě i zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který do českého právního řádu vnesl důležitost compliance obecně. Tento zákon umožňuje za trestné činy stíhat nejen osoby fyzické ale i právnické.

Obdobné požadavky na zavedení a udržování funkce compliance jako v bance nalezneme i v jiných právních předpisech napříč finančním trhem, a to například v předpisech regulujících platební instituce, obchodníky s cennými papíry nebo investiční zprostředkovatele.

¹ Úřední sdělení České národní banky ze dne 10. prosince 2010 k výkonu činnosti na finančním trhu: kvalitativní požadavky související s výkonem činnosti – základní informace. *Česká národní banka* [online]. [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/legislativa/galleries/Vestnik-CNB/2010/v_2010_18_22010560.pdf

4.2 Právní úprava bankovního compliance v Evropské Unii

Co se týče dále mezinárodní, resp. evropské právní úpravy v oblasti bankovní compliance, najdeme zde zejména různé standardy, doporučení nebo stanoviska různých mezinárodních organizací nebo jiné dokumenty vydávané evropskými orgány dohledu. Mezinárodní organizace, které tyto standardy vydávají, sdružují banky a banky se zavazují těmito standardy v rámci své činnosti řídit.

Evropský systém finančního dohledu (ESFS) je orgán založený v roce 2011. Tento orgán zahrnuje Evropskou radu pro systémová rizika (ESRB). Dále pak, za stejným účelem, byly některé kompetence svěřeny do rukou nových institucí, a to Evropským orgánům dohledu (ESA), kterými jsou Evropský orgán pro bankovníctví (EBA), Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA) a Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA). Evropské orgány pro dohled mají za cíl harmonizovat finanční dohled v EU, a to tak, že připravují jednotná pravidla, která obsahují standardy pro finanční instituce.² ESFS je systémem mikrobezpečnostního a makrobezpečnostního dohledu. Dohled mikrobezpečnostní se zaměřuje na dohled nad jednotlivými finančními institucemi. Naproti tomu dohled makrobezpečnostní se zabývá ochranou celé ekonomiky před poklesem reálného produktu.³

Banky podléhají zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 o obezřetnostních požadavcích a jeho prováděcím předpisům, nařízení Komise k provedení směrnice č. 2014/65/EU (MIFID II) a nařízení Komise k provedení směrnice č. 2013/36/EU (CRD IV). Směrnice CRD IV upravuje požadavky na udržování kapitálových rezerv a požadavky na řídicí a kontrolní systém. Směrnice MIFID II je hlavní směrnice, která určuje požadavky na funkci a činnost compliance v oblasti kapitálového trhu. K směrnici MIFID byly vydány Obecné pokyny k určitým aspektům požadavků směrnice MIFID a funkci compliance⁴ a k směrnici MIFID II

² European System of Financial supervision. *European Central Bank* [online]. 2019. [cit. 4. 7. 2021].

³ DESSIMIROVA, D. a D. RAKIC. European System of Financial Supervision (ESFS). *European Parliament* [online]. 2019 [cit. 4. 7. 2020].

⁴ Více dostupné z: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/2012-388_cz.pdf

byly vydány také Obecné pokyny k aplikaci přílohy I oddílu C odst. 6 a 7 směrnice MIFID II.⁵ Účelem těchto obecných pokynů je vyjasnit uplatňování určitých aspektů požadavků směrnice MIFID na funkci compliance s cílem zajistit společné, jednotné a důsledné dodržování ustanovení směrnice MIFID.

Evropské orgány pro dohled nad finančním trhem, na základě zmocnění, vydávají různé dokumenty, které doplňují a rozšiřují primární regulatorní prameny. EBA vydává obecné pokyny, které je nutné při svých činnostech zohledňovat – z pohledu bankovní compliance například obecné pokyny zmíněny výše. Je na dohledovém orgánu, zda se pokyny řídit míní nebo ne. Česká národní banka ve formě sdělení informuje veřejnost, že se těmito pokyny hodlá řídit. Je pravidlem, že Česká národní banka k těmto pokynům přistupuje.

Jednou z nejdůležitějších organizací v oblasti compliance je Basilejský výbor pro bankovní dohled (*Basel Committee on Banking Supervision – BCBS*). Basilejský výbor je neformální institucí působící při Bance pro mezinárodní platby (*Bank for International Settlements – BIS*). Tento výbor byl vytvořen v roce 1974 centrálními bankami zemí skupiny G10.⁶ V současnosti je výbor odpovědný dozorovému orgánu, kterým je Skupina guvernérů centrálních bank a vedoucích dohledu⁷ (*Group of Central Bank Governors and Head of Supervision*)⁸. Basilejský výbor se skládá z guvernérů centrálních bank nebo z předních představitelů dozorových orgánů, který mají působnost centrálních bank.⁹ Basilejský výbor vytváří různé standardy a doporučení. Mezi nejdůležitější dokumenty patří Basilejské principy efektivního bankovního dohledu (*Core Principles for Effective Banking Supervision*). Cílem Basilejského výboru je podporovat spolupráci v oblasti bankovního dohledu a na základě

⁵ Více dostupné z: <https://www.esma.europa.eu/file/55954/download?token=91kCLld>

⁶ Více dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni-vztahy/centralni-banky-mezinarodni-institute/-centralni-banky-skupiny-g10/

⁷ BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. A brief history of the Basel Committee. *Bank for International Settlements* [online]. 2014 [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcbcs312.pdf>

⁸ BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. Core Principles for Effective Banking Supervision. *Bank for International Settlements* [online]. 1997 [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcbcs30a.pdf>

⁹ Ibid.

informací od svých členů vytváří právní akty, které jsou sice nezávazné, ale mezinárodně uznávány aplikovány.¹⁰

Prvním z dokumentů, kterých obsahem je přímo bankovní compliance je dokument Funkce compliance v bankách (*The compliance function in banks*). Funkce compliance v bankách upravuje deset základních principů compliance a výkonu funkce compliance. Mezi další důležité dokumenty vydané Basilejským výborem patří Funkce interního auditu v bankách (*The internal function in banks*), který se věnuje primárně internímu auditu, avšak zabývá se mimo jiné i úlohou interního auditu při kontrole výkonu funkce compliance.¹¹

5 Hlavní funkce oddělení compliance v bance

V této kapitole se budu stručně věnovat činnostem, které jsou podle mého názoru pro funkční oddělení compliance banky hlavní. Výčet těchto činností dozajista není taxativní.

5.1 Monitoring legislativních změn

Základní agenda oddělení compliance v bance je nastíněna v § 48 Vyhlášky o činnosti bank. Podle této vyhlášky by měla banka zavést a udržovat zásady a postupy pro zajišťování compliance. Podle § 10 odst. 2 této vyhlášky mají banky pro účely plnění předpokladů řádné správy a řízení prostřednictvím uplatňování řádných postupů, banka zvolí a zapracuje do vnitřních předpisů a uplatňuje při své činnosti jí zvolené uznávané a osvědčené principy a postupy vydávané uznávanými vydavateli. Jedná se zejména o obecné pokyny Evropských orgánů dohledu.¹² Česká národní banka stanovuje ve svém úředním sdělení ČNB č. 22/2010, k výkonu činnosti na finančním trhu to, které standardy považuje za uznávané.¹³ To znamená, že banka

¹⁰ Basel Committee on Banking Supervision: About the Basel Committee. [online]. Bank for International Settlements [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.bis.org/bcbs/about.htm>

¹¹ The internal audit function in banks. [online]. Basel Committee on Banking Supervision, 2012 [cit. 26. 4. 2012]. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcbs223.pdf>

¹² ESMA, EBA, EIOPA.

¹³ Úřední sdělení České národní banky č. 20/2010 ze dne 10. prosince 2010 k výkonu činnosti na finančním trhu: Kvalitativní požadavky související s výkonem činnosti – základní informace, publikované dne 21. prosince 2010 ve Věstníku ČNB, částka 18/2010.

zajišťuje průběžnou kontrolu dodržování právních povinností a povinností plynoucích z jejich vnitřních předpisů.¹⁴ Na to, aby mohla banka udržovat vnitřní předpisy vždy aktuální a v souladu s platnou a účinnou legislativou, musí sledovat legislativní vývoj. Oddělení compliance má v bance vždy na starosti monitoring legislativy, která dopadá na činnost bank. Compliance oddělení má pak povinnost o těchto regulačních změnách v dostatečném předstihu informovat vedení banky a jednotlivé oddělení odpovědné za implementaci. Oddělení compliance taktéž upozorňuje na riziko spojené s nesouladem s právními předpisy.

V České republice compliance v oblasti bankovníctví sleduje zejména zákony a vyhlášky ministerstva financí a České národní banky. Pracovníci compliance se často zúčastňují prostřednictvím České bankovní asociace různých veřejných konzultací k připravovaným legislativním změnám nebo individuálně nebo skrz asociace diskutují implementaci různých evropských nařízení a směrnic.

5.2 Poradní činnost compliance

Jak již zmiňuji výše, oddělení compliance v bance zastává poradní orgán.¹⁵ Compliance oddělení by mělo budovat tzv. „compliance kulturu“. Cílem by mělo být vytvořit v bance kulturu, která by podporovala řešení otázek compliance, ale taky v tom, aby tato kultura podporovala pracovníky jednat tak, aby co nejvíc chránili zájmy klientů. Pracovníci compliance by měli být nápomocní pracovníkům jiných útvarů banky při jejich každodenní práci a měli by být vždy k dispozici, aby odpovídali na otázky z oblasti compliance.

Na to, aby mohli pracovníci compliance poskytovat dostatečnou pomoc při každodenní práci jiných oddělení, by měli být zapojeni do všech významných úprav v organizaci banky, do jejich činností nebo do doplňkových služeb.

Z tohoto důvodu je nesmírně důležité dbát na odpovídající znalosti a vzdělávání svých compliance pracovníků. Pracovníci v oddělení compliance by měli zajistit podporu obchodních útvarů a měli by být k dispozici ostatním

¹⁴ § 48 Vyhlášky o činnosti bank.

¹⁵ Obecné pokyny ESMA k určitým aspektům požadavků směrnice MiFID na funkci compliance. *ESMA* [online]. [cit. 25.4. 2021]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-finančni-trh/.galleries/legislativní_zakladna/obecné_pokyny_evropských_organu_dohledu/esma_2012_388_cs.pdf

zaměstnancům vždy, pokud vyvstane nějaká nejasnost týkající se regulační oblasti. Vzdělávání zaměstnanců v oblasti compliance by se měla zaměřovat zejména na oblasti vnitřní strategie a organizační upřádání, právní předpisy, obecné standardy a jiné regulační předpisy.¹⁶

Vzdělávání pracovníků by mělo být pravidelné a v případě nezbytné nutnosti by mělo být zajištěno ad hoc vycházející z konkrétních potřeb. Vzdělávání by mělo být realizováno průběžně a mělo by se pravidelně informovat, zda jsou pracovníci dostatečně informováni a zda správně uplatňují postupy a strategie banky.

Zákon o bankách nestanovuje konkrétní požadavky na vzdělání pracovníků compliance oddělení. Vyhláška o činnosti banky ale stanovuje v § 17 odst. 2 požadavek na to, aby veškeré činnosti včetně činností orgánů a výborů, pokud jsou zřízeny a jejich členů, vykonávali kvalifikovaní pracovníci s odpovídajícími znalostmi a zkušenostmi a aby rozsah a povaha činností osob nebránila řádnému výkonu jednotlivých činností banky.¹⁷

Pracovník compliance oddělení v bance by měl znát a ovládat základní činnosti banky na takové úrovni, aby byl schopen jim porozumět a kontrolovat výkon těchto činností a posuzovat jejich soulad s vnitřními předpisy. Výčet činností, které by pracovník compliance měl znát, se vždy odvíjí od činností konkrétní banky.

5.3 Vyhodnocování compliance rizika

Jedním z hlavních úkolů oddělení compliance je identifikace, měření a vyhodnocování compliance rizika. Riziko compliance je možno chápat jako riziko právních či regulačních sankcí, materiálních a finančních ztrát nebo ztráty reputace, kterou banka a utrpí jako důsledek porušení zákonů, nástrojů regulace, pravidel, relevantních etických a seberegulačních standardů organizace.¹⁸

¹⁶ Obecné pokyny ESMA k určitým aspektům požadavků směrnice MiFID na funkci compliance. *ESMA* [online]. [cit. 25. 4. 2021].

¹⁷ § 17 odst. 2 Vyhlášky o činnosti bank.

¹⁸ Bod 3. Compliance and the compliance function in banks. *Basel Committee on Banking Supervision* [online]. 2005 [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcb113.pdf>

Činnost compliance by v tomto směru měla být rozdělena do několika fází. Konkrétně se jedná o identifikaci, posouzení, vyhodnocení, sledování, řešení a reportování compliance rizika.

5.4 Další činnosti oddělení compliance

Mezi další činnosti, které patří do agendy oddělení compliance bývá například plánování – vypracování plánu, ve kterém budou zachyceny časově a organizačně plánované aktivity (implementace a přezkoumávání konkrétních politik a procesů, posouzení compliance rizika, compliance testování, vzdělávání zaměstnanců...). Compliance oddělení pravidelně vypracovává taktéž compliance zprávy pro vrcholné vedení, ve kterým oddělení upozorňuje na zjištěné nedostatky a rizika.

Oddělení compliance většinou taktéž vyřizuje reklamace a stížnosti klientů, na základě, kterých pak přijímá nápravné opatření. Compliance oddělení taktéž komunikuje s orgány dohledu a dozoru a spolupracuje při kontrolách.

6 Funkce versus postavení compliance

Je běžnou praxí, že každá banka má v České republice nebo jiné krajině Evropské Unie zřízené oddělení, které zajišťuje činnost compliance. V organizační struktuře banky bývá samostatný a nezávislý orgán zajišťující činnost compliance. V některých případech může být činnost compliance také outsourcována.

Česká národní banka v rámci své činnosti na českém trhu spatřuje jako nedostatečné rozlišování mezi útvarem (oddělením) compliance a funkcí compliance, či nedostatečné promítnutí funkce compliance a úlohy jejího vedení do podmínek banky.¹⁹ V ideálním případě by v bance neměli vznikat žádné negativní nebo pozitivní kompetenční spory. Česká národní banka poukazuje hlavně na to, že v praxi se lze často setkat s tím, že oddělení compliance v bance (resp. osoba ve vedení oddělení compliance) není dostatečně informována o tom, jaké kontroly jsou na jednotlivých úsecích nastaveny,

¹⁹ Aktuální poznatky ČNB z kontrol nastavení kontrolních systémů úvěrových institucí. *Česká národní banka* [online]. 2020 [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/cnblog/Aktualni-poznatky-CNB-z-kontrol-nastaveni-vnitrnich-kontrolnich-systemu-uverovych-instituci/

či jaké jsou jejich výsledky, a není do nastavování takových kontrol řádně zapojen.²⁰ Tyto informace o kontrolách pak nejsou často dostatečně reportovány vedení banky a napříč bankou koordinovány. Kontroly bývají pak častokrát neefektivní a dělají se „na oko“. Oddělení compliance a funkce compliance je oddělená a není možné tyto pojmy navzájem zaměňovat. Funkce compliance nepatří striktně pouze do agendy oddělení compliance. Funkce compliance má být rozprostřená mezi vícero organizačních útvarů banky, musí být náležitě dekoncentrovaná a osoba ve vedení oddělení compliance by měla tuto funkci koordinovat. Na to, aby mohla osoba ve vedení oddělení compliance funkci compliance v bance dostatečně koordinovat, má mít přidělený dostatečný aparát, který je jí podřízen, a to oddělení compliance.

S problémem, která Česká národní banka ve svém článku zmiňuje, jsem se setkala také v praxi v bankovníctví. Není neobvyklé, že osoba ve vedení oddělení compliance nemá dostatečný přehled o kontrolách vykonávaných napříč jednotlivými odděleními v bance. Důvodem toho je často nejen to, že osoba ve vedení oddělení compliance se neúčastní nastavování a implementace takových kontrol, ale i samotná časová vytíženost. Osoba ve vedení oddělení compliance je poradním orgánem v oblasti bankovní regulace a v praxi zastává mnoho jiných rolí. Osoby pracující v oddělení compliance často spolupracují na různých projektech, implementaci nových procesů, připomínkují právní dokumentaci nebo spolupracují při reportingu, AML procesech nebo při přípravě vnitřních předpisů. Dovolím si tvrdit, že pracovníci z oblasti compliance mávají častokrát velký přesah a pracují na projektech, které se prolínají mnoha odděleními a oblastmi v bance. Z tohoto důvodu se kontrolní činnost, resp. koordinace kontrolní činnosti dostává do pozadí.

7 Závěr

Řádné vykonávání činnosti compliance v bance považuji za klíčové. Oddělení compliance je klíčový útvar, který by měl být přítomen při všech významných změnách v činnosti banky v rámci řízení rizika compliance, při tvorbě a dodržování vnitřních předpisů, při implementaci nových právních norem

²⁰ Ibid.

do procesů banky, při školení jiných zaměstnanců banky, při zajišťování pravidelných kontrol nebo při dalších mnoha povinnostech banky. Je proto nesmírně důležité, aby banka dbala na dostatečné lidské zdroje, které budou činnost compliance zajišťovat.

Závěrem lze konstatovat, že činnost compliance se doopravdy v bance od banky liší a neexistuje ucelená právní úprava, která by stanovovala vymezený výčet činností, které by oddělení compliance mělo vykonávat. Myslím, že iniciaci České bankovní asociace v tom, definovat základní rámec činností bankovního compliance je správná. Každá banka by si měla organizace odpovědností napříč jednotlivými odděleními v bance nastavit efektivně s přihlédnutím k poskytovaným službám, velikosti a obchodní strategii.

Na závěr bych také doplnila, že odborná literatura v oblasti bankovního compliance podle mého názoru ponechává velký prostor autorům i do budoucna. Pevně věřím, že rozvoji tomuto tématu dopomůže i veřejná diskuze napříč bankovním sektorem v České republice.

Literature

- Aktuální poznatky ČNB z control nastavení kontrolních systémů úvěrových institucí. *Česká národní banka* [online]. 2020 [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/cnblog/Aktualni-poznatky-CNB-z-kontrol-nastaveni-vnitrnich-kontrolnich-systemu-uverovych-instituci/
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. A brief history of the Basel Committee. *Bank for International Settlements* [online]. 2014 [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcbssc312.pdf>
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. About the Basel Committee. *Bank for International Settlements* [online]. [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.bis.org/bcbs/about.htm>
- Obecné pokyny EBA k internal governance (řídící a kontrolní systém). *EBA* [online]. [cit. 26. 4. 2012]. Dostupné z: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/103861/70c5ff66-7292-486e-a451-00daa5826aaa/EBA_2012_00210000_CS_COR.pdf?retry=1

Obecné pokyny EBA k posuzování vhodnosti členů řídicího orgánu a osob v klíčových funkcích. *EBA* [online]. [cit. 26. 4. 2012]. Dostupné z: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/106695/f2a86e23-38d0-4ee8-84b0-334d7dda4dda/EBA_2012_00220000_CS_COR.pdf?retry=1

Obecné pokyny EBA k vnitřnímu systému správy a řízení. *EBA* [online]. [cit. 26. 4. 2012]. Dostupné z: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2164689/e1d8f4b9-71e5-408f-86bb-ef94da11938a/Guidelines%20on%20Internal%20Governance%20%28EBA-GL-2017-11%29_CS.pdf?retry=1

Obecné pokyny ESMA k určitým aspektům požadavků směrnice MiFID na funkci compliance. *EBA* [online]. [cit. 26. 4. 2012]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/.galleries/legislativni_zakladna/obecne_pokyny_evropskych_organu_dohledu/esma_2012_388_cs.pdf

Obecné pokyny Evropského orgánu pro bankovníctví k internal governance (řídicí a kontrolní systém). *EBA* [online]. 2014. [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/103861/70c5ff66-7292-486e-a451-00daa5826aaa/EBA_2012_00210000_CS_COR.pdf?retry=1

Úřední sdělení České národní banky ze dne 10. prosince 2010 k výkonu činnosti na finančním trhu: kvalitativní požadavky související s výkonem činnosti – základní informace. *Česká národní banka* [online]. [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/legislativa/.galleries/Vestnik-CNB/2010/v_2010_18_22010560.pdf

Rozhodnutí České národní banky č.j. 2020/103353/570 ze dne 17. srpna 2020, sp. zn. Sp/2019/352/573. *Česká národní banka* [online]. [cit. 26. 4. 2012]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/dohled-financni-trh/.galleries/prilohy/S-Sp-2019_00352_CNB_573.pdf

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. The internal audit function in banks. *Bank for International Settlement* [online]. 2012 [cit. 26. 4. 2012]. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcbs223.pdf>

Vyhláška 163/2014 Sb., o výkonu činnosti bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry. In: *Zákony pro lidi* [online]. [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2014-163>

Vyhláška 392/2014 Sb., kterou se mění vyhláška 163/2014 Sb. In: *Zákony pro lidi* [online]. [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/legislativa/.galleries/vyhlaskey/vyhlasaka_392_2017.pdf

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách. In: *Zákony pro lidi* [online]. [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-21>

Contact – e-mail

438411@mail.muni.cz

<https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021-18>

VYBRANÉ METODY VYUŽÍVANÉ V PRAXI PŘI POSUZOVÁNÍ ÚVĚRUSCHOPNOSTI SPOTŘEBITELE

Martin Stančík

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek blíže pojednává o problematice posuzování úvěruschopnosti spotřebitelů. Cílem příspěvku je zejména poukázat na ne zcela jasné požadavky zákona a přiblížit ekonomické a jiné neprávní metody, které jsou v praxi aplikovány při posuzování úvěruschopnosti spotřebitele.

Keywords in original language

Posuzování úvěruschopnosti spotřebitele; spotřebitel; úvěr.

Abstract

This paper deals in detail with the issue of assessing the creditworthiness of consumers. The aim of the paper is to point out not entirely clear requirements of the law and to focus on the economic and other non-legal methods that are applied in practice applied when assessing the creditworthiness of consumers.

Keywords

Creditworthiness Assessment; Consumer; Credit.

1 Úvod

Téma posuzování úvěruschopnosti podle zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších předpisů („ZSÚ“) je velmi aktuální, jelikož posuzování schopnosti spotřebitele splácet úvěr je a v budoucnu i nadále bude jednou z hlavních otázek řešených bankovními i nebankovními poskytovateli spotřebitelských úvěrů („poskytovatel“). Důvodem

je obecnost zákonné úpravy institutu posuzování úvěruschopnosti a rozdílný pohled na její interpretaci ze strany obecných soudů, Finančního arbitra a České národní banky.

Rozdílné nahlížení na proces posuzování úvěruschopnosti činí v praxi značné problémy. Velmi diskutovanou a doposud jednoznačně nevyřešenou je především otázka možnosti posuzování finanční situace klienta jak pomocí „přímých důkazů“ (potvrzení o příjmu od zaměstnavatele, výpisy z účtu atp.), tak pomocí „důkazů nepřímých“ (informace o závazcích spotřebitele dostupné v úvěrových registrech, skóring spotřebitele na základě statistických modelů atp.). Přitom právě důkazy nepřímé jsou v praxi využívány drtivou většinou poskytovatelů na trhu.

Cílem tohoto příspěvku je přiblížit ekonomické a jiné neprávní metody, které jsou v praxi využívány poskytovateli za účelem nepřímého ověření finanční situace spotřebitelů a zhodnotit, zda je využití těchto metod v souladu se ZSÚ či nikoli.

2 Základní východiska procesu posuzování úvěruschopnosti spotřebitele

Níže stručně uvádím podmínky a pravidla posouzení úvěruschopnosti, jak je stanoví zákon a evropské předpisy, jak je vykládají soudy, ČNB a Finanční arbitr.

2.1 Zákon o spotřebitelském úvěru

Primárním chráněným zájem podle ZSÚ je ochrana spotřebitele před neodpovědným poskytnutím úvěru, které by mohlo vést k jeho insolvenčnímu se všemi negativními následky.¹ Za tímto účelem je poskytovatel před poskytnutím úvěru spotřebiteli povinen posoudit jeho úvěruschopnost.

Základní východisko pro posuzování úvěruschopnosti spotřebitele nabízí ZSÚ v § 86 odst. 1. Při posuzování úvěruschopnosti poskytovatel vyhodnocuje zejména schopnost spotřebitele splácet sjednané pravidelné splátky spotřebitelského úvěru, a to na základě **porovnání příjmů a výdajů**

¹ SLANINA, J., L. JEMELKA, P. VETEŠNÍK, L. WACHTLOVÁ a J. FLÍDR. *Zákon o spotřebitelském úvěru*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 425.

spotřebitele a způsobu plnění dosavadních dluhů.² Povinnost provést toto posouzení je povinností předsmulvní a vždy ji prokazuje poskytovatel. ZSÚ požaduje, aby úvěruschopnost spotřebitele byla posouzena na základě nezbytných, spolehlivých, dostatečných a přiměřených informací získaných od spotřebitele, a pokud je to nezbytné, z databáze umožňující posouzení úvěruschopnosti spotřebitele nebo i z jiných zdrojů.³ V souladu s **principem přiměřenosti** je pak třeba získávat informace nejvýše v rozsahu nezbytně nutném při maximálním respektování spotřebitelových práv na ochranu jeho osobních údajů.⁴

ZSÚ nestanoví konkrétní postup, jakým má probíhat posouzení úvěruschopnosti, hierarchii zdrojů, ze kterých má poskytovatel informace získat, ani konkrétní rozsah údajů potřebných k posouzení úvěruschopnosti.⁵

Při posuzování úvěruschopnosti je třeba jednat s **odbornou péčí**,⁶ což považují za rozhodující korektiv jednání poskytovatele při takovém posuzování.

Odborná péče v kontextu ZSÚ se zakládá na hledisku objektivním (odborné znalosti a schopnosti poskytovatele), a subjektivním (pečlivost konkrétního poskytovatele).⁷ **Z požadavku odborné péče stanovené ZSÚ však nelze dovozovat jeden konkrétní (nejlepší) postup posuzování úvěruschopnosti.**

Naplnění požadavků odborné péče bude vždy posuzováno ze strany soudů, Finančního arbitra nebo ČNB s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu.

² § 86 odst. 2 ZSÚ.

³ § 86 odst. 1 ZSÚ.

⁴ Důvodová zpráva k ZSÚ, výklad k § 86.

⁵ Tento názor zastává i Vrchní soud v Olomouci (srov. rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. 17 VSOL 127/2017-39), podle kterého „*zákon nestanoví přesný postup či hierarchii informací nutných k posouzení úvěru schopnosti spotřebitele. Údaje pro posouzení úvěruschopnosti spotřebitele však musí být aktuální a musí vypovídat o finanční situaci spotřebitele v okamžiku, kdy žádá o spotřebitelský úvěr. Při získávání relevantních informací za účelem posouzení úvěruschopnosti spotřebitele věřitel vychází především z informací dodaných (KSOS 36 INS 10674/2015) spotřebitelem. Vedle těchto informací získává další údaje nezbytné pro posouzení úvěruschopnosti spotřebitele i z jiných zdrojů, případně jejich prostřednictvím tvrzení spotřebitele pověř, to vše při respektování principu přiměřenosti, tedy nejvýše v rozsahu nezbytně nutném pro splnění této povinnosti při maximálním respektování spotřebitelových práv na ochranu jeho osobních údajů.*“

⁶ § 75 ZSÚ.

⁷ Srov. např. rozhodnutí Finančního arbitra ze dne 28. 5. 2018, č.j. FA/SR/SU/1192/2017-20.

2.2 Evropská legislativa

Úprava v ZSÚ vychází ze směrnice EP a Rady 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru („**CCD**“) a směrnice EP a Rady 2014/17/EU o smlouvách o spotřebitelském úvěru na nemovitosti určené k bydlení („**MCD**“).

Stejně jako ZSÚ, ani CCD nebo MCD nestanoví taxativní výčet informací, s jejichž pomocí má poskytovatel posoudit úvěruschopnost nebo způsob, jakým mají být informace získané od spotřebitele kontrolovány.

Regulace procesu posuzování úvěruschopnosti podle CCD a MCD pak vykazuje řadu odlišností, které je třeba vzít v úvahu. Jedná se zejména o následující skutečnosti:⁸

- a) zatímco CCD vyžaduje posoudit úvěruschopnost,⁹ podle MCD má být posouzení úvěruschopnosti důkladné,¹⁰
- b) podle CCD se má primárně postupovat dle informací získaných od spotřebitele,¹¹ zatímco MCD vyžaduje použít všechny relevantní vnitřní i vnější zdroje,¹²
- c) podle CCD postačují dostatečné informace,¹³ zatímco MCD vyžaduje informace nezbytné, dostačující a přiměřené,¹⁴
- d) MCD stanoví povinnost všechny informace ověřit,¹⁵ avšak CCD nikoliv.

Český zákonodárce požadavky CCD a MCD nerozlišuje.

2.3 Přístup ČNB

ČNB se v minulosti k požadavkům ZSÚ na posuzování úvěruschopnosti vyjádřila v dohledovém benchmarku ČNB č. 1/2014. Z tohoto benchmarku vyplývají mj. následující požadavky na posuzování úvěruschopnosti:¹⁶

- a) výběr takových informací o žadateli, které lze z hlediska rozsahu i kvality, jakož i hodnověrnosti zdrojů a pro účely daného posouzení

⁸ BEZOUŠKA, P. Zkoumání úvěruschopnosti dle zákona o spotřebitelském úvěru. *Právní rozhledy*, 2017, č. 11, s. 381.

⁹ Čl. 8 odst. 1 CCD.

¹⁰ Čl. 18 odst. 1 MCD.

¹¹ Čl. 8 odst. 1 CCD.

¹² Čl. 20 odst. 1 MCD.

¹³ Čl. 8 odst. 1 CCD.

¹⁴ Čl. 20 odst. 1 MCD.

¹⁵ Čl. 20 odst. 1 MCD.

¹⁶ Benchmark ČNB č. 1/2014 se vztahuje k Předchozímu ZSÚ, jeho závěry je však možné vztáhnout i na ZSÚ.

považovat za „dostatečné“ v kontextu § 9 odst. 1 předchozího zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů („**Předchozí ZSÚ**“);¹⁷

- b) dostatečně průkazné ověření rozhodujících informací získaných od žadatele, týkajících se zejména výše a pravidelnosti žadatelem deklarovaných příjmů a jejich zdrojů, jakož i životních nákladů a finančních závazků žadatele;
- c) metodičnost a systematickosti postupů provádění analýzy ekonomické situace žadatele a hodnocení jeho schopnosti splácet žádaný úvěr.

Podle dohledového benchmarku ČNB č. 3/2016¹⁸ by pak posouzení úvěruschopnosti mělo zahrnovat:

- a) přiměřené zjištění a vyhodnocení očekávaného vývoje příjmů a výdajů spotřebitele a jejich případných výkyvů v průběhu času;
- b) posouzení dosavadních dluhů a způsobu jejich plnění, podmínky a způsob zohlednění majetku spotřebitele;
- c) vyhodnocení přiměřenosti pravděpodobného příjmu spotřebitele z hlediska jeho schopnosti plnit dluhy ze smlouvy o úvěru poté, co spotřebitel odejde do důchodu nebo nastane jiná objektivně očekávatelná skutečnost, v jejímž důsledku dojde ke snížení příjmu spotřebitele;
- d) zohlednění relevantních faktorů, které by mohly ovlivnit schopnost spotřebitele plnit dluhy, aby nedošlo k nepřiměřenému strádání a předlužení spotřebitele,
- e) ověření, že schopnost spotřebitele plnit dluhy z úvěru nezávisí na výrazném zvýšení spotřebitelova příjmu (pokud dokumentace neposkytuje dostatečnou oporu pro závěr, že ke zvýšení dojde); a
- f) obezřetné zohlednění případných negativních scénářů budoucího vývoje (např. zvýšení referenčních úrokových sazeb u úvěrů s pohyblivou úrokovou sazbou, záporné amortizace, balonové splátky nebo odložení plateb jistiny či úroku).

¹⁷ Posuzování úvěruschopnosti spotřebitele bylo zakotveno již v Předchozím ZSÚ, ZSÚ však tato pravidla podrobněji rozpracovává a upřesňuje s cílem posílení principu zodpovědného úvěrování. Srov. BALCAROVÁ, Anna. Nový zákon o spotřebitelském úvěru. *Právní rozhledy*, 2017, č. 8, s. 272.

¹⁸ Benchmark se vztahuje specificky na nebankovní poskytovatele, jeho závěry je však možné analogicky aplikovat i na poskytovatele z řad bank.

2.4 Přístup soudů a Finančního arbitra

Institut posuzování úvěruschopnosti existuje v českém právním řádu již od roku 2011 v souvislosti s Předchozím ZSÚ. Jelikož byl tento institut již v praxi z různých pohledů testován, může poskytnout vodítko, jak k posuzování úvěruschopnosti přistoupit i podle ZSÚ.¹⁹

Podle judikatury musí být údaje pro posouzení úvěruschopnosti aktuální a vypovídat o finanční situaci spotřebitele v okamžiku, kdy žádá o spotřebitelský úvěr. Poskytovatel by měl vycházet především z informací dodaných spotřebitelem a vedle nich získávat i další údaje nezbytné pro posouzení úvěruschopnosti z jiných zdrojů.²⁰

Jak dovodil Nejvyšší správní soud, požadavek odborné péče zakotvený v ZSÚ stanovuje poskytovateli povinnost vždy aktivně prověřovat podstatné informace poskytnuté spotřebitelem svědčící o jeho schopnosti splácet úvěr, nikoliv se spokojit pouze s jeho ničím nedoloženými prohlášeními.²¹ Za vhodné zdroje je pak možné považovat veřejné dostupné rejstříky.²² Tento přístup zastává i Finanční arbitr, podle kterého je součástí odborné péče poskytovatele prověření tvrzení spotřebitele dle kritérií stanovených Nejvyšším správním soudem.²³

Nad rámec zákona pak judikatura dovozuje také konkrétní způsoby, kterými by poskytovatel měl tvrzení spotřebitele ověřovat.

Podle Nejvyššího správního soudu z požadavku odborné péče vyplývá povinnost poskytovatele požadovat od spotřebitele k podložení jeho tvrzení o příjmu doklady vydané třetí stranou, které mohou zahrnovat např. potvrzení o příjmu vystavené zaměstnavatelem nebo výplatní pásky.

¹⁹ Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2019, sp. zn. III. ÚS 4129/18, podle kterého je úprava posuzování úvěruschopnosti zakotvená v ZSÚ obsahově obdobná, jako v Předchozím ZSÚ.

²⁰ Rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. 17 VSOL 127/2017-39 (viz citace pod čarou výše).

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2015, sp. zn. 1 As 30/2015.

²² Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 12. 2017, sp. zn. 34 Cm 4712/2015.

²³ Rozhodnutí Finančního arbitra ze dne 27. 12. 2017, č. j. FA/SU/519/2017, podle kterého „*Finanční arbitr odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu České republiky v souvislosti s ověřováním údajů o ledně příjmu a výdajů žadatele o úvěr při posouzení jeho úvěruschopnosti v rozhodnutí ze dne 1. 4. 2015, sp. zn. 1 As 30/2015, který dovodil, že součástí odborné péče poskytovatele úvěru dle § 9 odst. 1 zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru, je i taková obezřetnost, která jej vede k nespolehání se jen na údaje tvrzené žadatelem o úvěr, ale i k prověření (požadavku na doložení) těchto tvrzení (např. potvrzením o zaměstnání a příjmu, doložením výplatních pásek, doložením výpisu z účtu žadatele apod.).*“

O krok dál pak šel Nejvyšší soud, který dovodil, že součástí odborné péče je povinnost poskytovatele nezbytné údaje uvedené spotřebitelem podložit minimálně potvrzením zaměstnavatele spotřebitele.²⁴

Ještě přísnější výklad ZSÚ pak zaujal Finanční arbitr, podle kterého by v rámci posuzování úvěruschopnosti mělo být zjišťováno, zda bude spotřebitel schopen splatit úvěr bez negativních zásahů do jeho majetkových a společenských poměrů.²⁵

3 Hlavní závěry ve vztahu k požadavkům na posuzování úvěruschopnosti spotřebitele

Na základě výše uvedeného výkladu je možné učinit následující hlavní závěry týkající se požadavků na posuzování úvěruschopnosti spotřebitele podle ZSÚ:

- a) ZSÚ výslovně neupravuje, jakými postupy má posuzování úvěruschopnosti probíhat, ani hierarchii nebo sílu důkazů, ze kterých má poskytovatel informace získat;
- b) pasivní sběr informací od spotřebitele není dostatečný, poskytovatel si musí v souladu s požadavkem odborné péče rozhodné informace o spotřebiteli aktivně zjistit a ověřit;
- c) poskytovatel má široké pole uvážení, jak si údaje poskytnuté spotřebitelem ověří. Povaha a typ vyžadovaných informací a dokladů musí vyhovět zákonnému testu nezbytnosti, spolehlivosti, dostatečnosti a přiměřenosti; a
- d) poskytovatel by měl rozumně vážit, jaké informace o finanční situaci klienta bude v konkrétním případě získávat, z jakých zdrojů a jak je bude ověřovat; kvalita a kvantita způsobu posuzování úvěruschopnosti spotřebitele se tedy v závislosti na konkrétním typu úvěrového produktu nebo klienta může lišit.

Judikatura českých soudů nad rámec ZSÚ dovozuje, že poskytovatel si vždy k podložení tvrzení spotřebitele o příjmu musí vyžádat (i) předložení dokladů

²⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 7. 2018, sp. zn. 33 Cdo 2178/2018. Na závěry uvedené v tomto rozsudku Nejvyšší soud odkazuje i v dalších rozhodnutích, např. v rozsudku ze dne 20. 9. 2018, sp. zn. 20 Cdo 3180/2018.

²⁵ Rozhodnutí Finančního arbitra ze dne 28. 5. 2018, č. j. FA/SR/SU/1192/2017-20.

vydaných třetí stranou, nebo (ii) potvrzení zaměstnavatele spotřebitele (přístup Nejvyššího soudu).

Finanční arbitr ve své rozhodovací praxi odkazuje na přístup Nejvyššího správního soudu, který dále rozvádí požadavkem na absenci negativních zásahů do majetkových a společenských poměrů spotřebitele v souvislosti s poskytnutím úvěru.

4 Metody nepřímého vyhodnocení finanční situace spotřebitele využívané při posuzování úvěruschopnosti

Z výše uvedeného výkladu je zřejmé, že interpretace požadavků na proces posuzování úvěruschopnosti spotřebitele je nejednotná a přístupy různých orgánů k výkladu ZSÚ se velmi liší.

Požadavek na využití výhradně přímých důkazů pro účely zjištění finanční situace spotřebitele je podle autora tohoto textu již překonaný, když poskytovatelé při posuzování úvěruschopnosti spotřebitele v drtivé většině spoléhají na důkazy nepřímé, jejichž využití je mnohdy efektivnější, než využití důkazů přímých (ve smyslu jejich využití jak pro poskytovatele, tak pro spotřebitele).

Při posuzování úvěruschopnosti spotřebitele poskytovatelé ze zkušenosti autora tohoto textu využívají, mimo jiné, následující nástroje a metody:²⁶

a) Behaviorální rating

Používá se u stávajících klientů bank, o kterých jsou dostupné historické informace. Obecně se vychází z informací, které má banka k dispozici z předchozího vztahu s klientem (zejména z jeho chování při využívání produktů banky) jako:

- údaje o obracech na účtech,
- celková částka čerpaných úvěrů a otevřených úvěrových rámců u banky,
- výše splátek úvěrů čerpaných u banky,
- počet zbývajících splátek úvěrů u banky, a

²⁶ Autor tohoto textu pracuje jako advokát se zaměřením na bankovní a finanční právo. Metody popisované v této kapitole jsou autorovi této práce známy z jeho praxe v oblasti fungování finančních institucí při poskytování spotřebitelských úvěrů. Nemí vyloučeno, že konkrétní poskytovatelé používají v rámci posuzování úvěruschopnosti uvedené metody v modifikované podobě a/nebo spolu s jinými metodami.

- delikvence při splácení úvěrů/nepovolené debety u kreditních karet.

b) **Aplikační rating**

Používá se u nových klientů a vychází z demografických informací, které má banka o klientovi k dispozici (nikoliv nutně z předchozích vztahů s ním) a z informací z externích registrů jako:

- věk,
- pohlaví,
- trvalé bydliště, a
- vzdělání.

c) **CBScore**

CBScore je ukazatel ekonomického charakteru poskytovaný společností Czech Credit Bureau, a.s., který je založen, mimo jiné, na informacích o úvěrech uchovávaných v databázích BRKI a NRKI.

Z podkladové zprávy Czech Credit Bureau, a.s. pro výpočet CBScore je možné vyčíst zejména informace o finanční situaci klienta, jako

- celková částka úvěrů/otevřené úvěrové rámce pro klienta;
- zůstatková hodnota úvěrů/čerpání úvěrového limitu,
- periodicita splátek a jejich výše,
- počet existujících a ukončených úvěrových smluv,
- počet smluv po splatnosti a suma splátek po splatnosti, a
- historie splácení a datum poslední delikvence (maximální přecherpaní a jeho datum v případě kreditní karty).

(„**Podkladové informace pro CBScore**“)

CBScore vyjadřuje pravděpodobnost, se kterou se klient dostane v následujících 12 měsících do prodlení se splácením nového úvěru. Ukazatel reflektuje veškeré úvěry zanesené do databází BRKI a NRKI, a to jak úvěry ve stádiu žádosti, tak úvěry aktuálně čerpané, splacené i zamítnuté, včetně jejich historie. Spolehlivost CBScore je ze strany Czech Credit Bureau, a.s. i bank pravidelně vyhodnocována.

Jedná se o nástroj určený, mimo jiné, pro rozhodování o poskytnutí úvěru a řízení zákaznického portfolia včetně řízení úvěrových limitů a vymáhání. Skóre samo o sobě je ukazatel (číslo), který vznikne výpočtovým algoritmem beroucím v potaz klientovy dluhy zachycené

v úvěrových registrech. Ukazatel bere v úvahu vybrané Podkladové informace pro CBScore (tj. klientovo zadlužení a způsob splácení klientových dluhů), čímž dává nepřímý obrázek o finanční situaci klienta a indikuje mj. stabilitu jeho příjmů.

Na základě Podkladových informací pro CBScore je pak možné nepřímě ověřit, zda klientem tvrzené příjmy a výdaje odpovídají skutečnosti.

Toto ověření je možné provést porovnáním informací získaných na základě Podkladových informací pro CBScore (zejména výše splátek úvěrů klienta a historie splácení) s příjmy a výdaji prohlašovanými klientem.

d) **Debt Ratio**

Debt Ratio je ukazatel platební schopnosti klienta, který vyjadřuje poměr jeho současných splátek závazků (ne nutně u dané banky) včetně splátky nového úvěru, o který si klient žádá, a jeho disponibilního příjmu. Zjišťuje se jako podíl sumy splátek, které má klient hradit podle údajů zanesených v registrech BRKI a NRKI (nebo závazků deklarovaných klientem, jsou-li vyšší) včetně splátky nového úvěru, o který si klient žádá, a jeho disponibilního příjmu (příjem – klientovy výdaje na spotřebu).

Výše uvedený výčet je pouze demonstrativní, poskytovatelé v praxi využívají i celou řadu dalších modelů, díky kterým získávají detailní přehled o finanční situaci klienta.

Pokud je na základě těchto nástrojů možné dospět k racionálnímu a přiměřeně přesnému závěru o výši a pravidelnosti příjmů a o výši výdajů klienta, který není založen pouze na (z pohledu zákona nedostatečném) prohlášení klienta, ale je přiměřeně „ověřen“ dostatečnými a spolehlivými informacemi a podklady z jiných zdrojů (nepřímými důkazy), měly by být podle názoru autora tohoto textu splněny požadavky ZSÚ na posouzení úvěruschopnosti.

5 Závěr

Účelem institutu posuzování úvěruschopnosti spotřebitele je zajištění zodpovědného chování poskytovatelů na straně jedné a zároveň ochrana

jednotlivce, kterému nemůže být ze strany poskytovatele poskytnut úvěr v případě důvodných pochybností o jeho schopnosti úvěr splácet, na straně druhé.

ZSÚ nezakotvuje právo spotřebitele na získání úvěru bez dalšího. Obdobně právo spotřebitele na poskytnutí úvěru nevyplývá ani z evropské legislativy. Spotřebitel má však právo na to, aby s jeho žádostí bylo zacházeno nedis-kriminačně a aby tato byla vyhodnocena podle předem stanovených objek-tivních kritérií.

Při posuzování úvěruschopnosti spotřebitele by mělo být postupováno v souladu s principem přiměřenosti a informace o spotřebiteli získávány nejvýše v nebytném rozsahu. Tomu by mělo odpovídat interní nastavení procesů poskytovatele pro účely posouzení úvěruschopnosti.

ČNB jako orgán dohledu v oblasti poskytování spotřebitelských úvěrů prozatím ponechává poskytovateli volné pole působnosti v tom, jaké pro-středky a techniky při prověřování finanční situace spotřebitele využije. Důležité podle ČNB je, aby v důsledku poskytnutí úvěru nebyla snížena schopnost spotřebitele splácet jeho další finanční závazky a hradit nezbytné životní výdaje. Tento přístup je podle názoru autora tohoto textu v souladu s účelem ZSÚ.

Požadavky na kvalitu procesu posuzování úvěruschopnosti u poskytovatele vedle závazných právních norem dotváří judikatura českých soudů, podle které zákonný požadavek odborné péče stanovuje poskytovateli povinnost vždy aktivně prověřovat podstatné informace poskytnuté spotřebitelem svědčící o jeho schopnosti splácet úvěr, nikoliv se spokojit pouze s jeho ničím nedoloženými prohlášeními. Obecné soudy i Finanční arbitr se pak v tomto směru přiklání k požadavku na ověření finanční situace spotřebitele prostřednictvím „přímého důkazu“.

Využití pouze přímých důkazů k posouzení finanční situace spotřebitele však nevyplývá ze ZSÚ ani evropské úpravy. Naopak, využití nepřímých důkazů mnohdy může být mnohem efektivnější a spolehlivější, jak pro poskyтова-tele, tak pro spotřebitele. Mimo jiné i z těchto důvodů se praxe na finančním trhu kloní k využívání důkazů nepřímých.

Podle názoru autora tohoto textu nepřímé důkazy mohou naplňovat podmínky stanovené ZSÚ na posuzování úvěruschopnosti. Bude tomu tak v případech, kdy bude možné na jejich základě dospět k racionálnímu a přiměřeně přesnému závěru o finanční situaci klienta, který není založen pouze na prohlášení klienta, ale je přiměřeně ověřen dostatečnými a spolehlivými informacemi a podklady z jiných zdrojů.

Výše uvedené by podle názoru autora této práce mělo být založeno zejména na předpokladech, že:

- a) údaje prohlášené spotřebitelem o příjmech a výdajích by rozumně korespondovaly s údaji zjištěnými metodami uvedenými v kap. 4 výše a nebyly by navzájem rozporné či „nelogické“;
- b) poskytovatel by měl zavedeny přiměřené vnitřní řídicí a kontrolní mechanismy pro posuzování úvěruschopnosti;
- c) prostředky, technika a hloubka prověřování údajů by byla zpětně ověřitelná;
- d) poskytovatel by postupoval metodicky a systematicky při provádění analýzy ekonomické situace spotřebitele a hodnocení jeho schopnosti splácet úvěr, zejména by dostatečně reflektoval jemu známé skutečnosti;
- e) poskytovatel by vedl řádnou dokumentaci schvalovacího procesu.

Literature

- BALCAROVÁ, A. Nový zákon o spotřebitelském úvěru. *Právní rozhledy*, 2017, č. 8.
- BEZOUŠKA, P. Zkoumání úvěruschopnosti dle zákona o spotřebitelském úvěru. *Právní rozhledy*, 2017, č. 11.
- SLANINA, J., L. JEMELKA, P. VETEŠNÍK, L. WACHTLOVÁ a J. FLÍDR. *Zákon o spotřebitelském úvěru*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) 2008/48 ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru (CCD). In: *ASPI*. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/5/46689/1/2/smernice-c-32008l0048-o-smlouvach-o-spotrebitelskem-uveru-a-o-zruseni-smernice-rady-87-102-ehs>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2014/17 ze dne 4. února 2014 o smlouvách o spotřebitelském úvěru na nemovitosti určené k bydlení (MCD). In: *EUR-LEX*. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32014L0017>

Zákon č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva k zákonu o spotřebitelském úvěru č. 257/2016 Sb Srovnávací náleze Ústavního soudu ze dne 26. února 2019, sp. zn. III ÚS 4129/18.

Rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 17. října 2017, č. j. 17 VSOL 127/2017-39.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. dubna 2015, sp. zn. 1 AS 30/2015.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. prosince 2017, sp. zn. 34 Cm 4712/2015.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. července 2018, sp. zn. 33 Cdo 2178/2018.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. září 2018, sp. zn. 20 Cdo 3180/2018.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. září 2007, sp. zn. 32 Odo 1726/2006.

Rozhodnutí finančního arbitra ze dne 28. května 2018, č. j. FA/SR/SU/1192/2017-20.

Rozhodnutí finančního arbitra ze dne 27. prosince 2017, č. j. FA/SU/519/2017.

Benchmark ČNB č. 1/2014.

Benchmark ČNB č. 3/2016.

Contact – e-mail

366055@law.muni.cz

Vědecká redakce MU prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);
doc. Ing. Pavel Bobál, CSc.; prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;
doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;
prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;
prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.; PhDr. Alena Mizerová;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
doc. Ing. Rostislav Staněk, Ph.D.; prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.;
doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.; Mgr. Pavel Žára, M.A.

Ediční rada PrF MU prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

INTERAKCE PRÁVA A EKONOMIE

doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D., JUDr. Johan Schweigl, Ph.D. (eds.)

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
v roce 2021

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity
Edice Scientia, sv. č. 712

1., elektronické vydání, 2021

ISBN 978-80-210-9934-0 (online ; pdf)
DOI <https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9934-2021>
www.law.muni.cz

MUNI
PRESS

MUNI
LAW



ISBN 978-80-210-9934-0



9 788021 099340