

V Praze dne 13.2.2015  
Č.j.: 100/15

**Stanovisko**  
**komise pro hodnocení dopadů regulace**  
k  
**návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s prokazováním  
původu majetku (zákon o prokazování původu majetku)**

---

**I. Úvod**

Jedná se o zásadní právní úpravu, kterou se realizuje závazek vlády vyplývající z koaliční smlouvy a programového prohlášení, ve kterém se vláda zavázala podniknout nezbytné kroky v oblasti prokazování původu nabytého majetku.

Navrhovaná právní úprava má za cíl vytvořit účinný nástroj, který umožní prověřování, zda nárůst jmění, spotřeba nebo jiné vydání poplatníka daně z příjmů odpovídá příjmům, které správci daně deklaroval v minulých obdobích. Účelem je, aby nepřiznaný a nezdaněný příjem zjištěný na základě tohoto postupu byl následně zdaněn.

Jedná se o novelu zákona o dani z příjmů s tím, že se zavádí nová ustanovení procesního charakteru, která by měla umožnit dodanit především fyzické osoby /úprava se však vztahuje na všechny poplatníky, tj. i na právnické osoby/ na základě výzvy správce daně. V návrhu zákona se stanoví povinnost prokázat příjmy a skutečnosti bez ohledu na to, zda nastaly v období, u kterého již uplynula lhůta pro stanovení daně. Správce daně může použít zcela nový nástroj ke stanovení daně, a to stanovení daně podle pomůcek zvláštním způsobem, tj. způsobem, kdy se pouze odhadují příjmy poplatníka bez zohlednění případných nákladů. Odhaduje se výše příjmů, kterých by poplatník musel dosáhnout, aby to odpovídalo nárůstu jeho jmění, spotřebě nebo jinému vydání. Při stanovení daně podle pomůcek zvláštním způsobem se také zavádí nové penále ve výši 50% a 100%. Správce daně vyzve k podání prohlášení o majetku, pokud nedošlo k vysvětlení a souhrnná hodnota majetku, který je poplatník v prohlášení o majetku povinen uvést, přesáhne 10 mil. Kč. V souvislosti s novelou zákona o dani z příjmů se předpokládá i novela trestního

zákoníku v § 227, kde se dosavadní sazba „až na jeden rok“ nahrazuje sazbou „na šest měsíců až tři léta, peněžitým trestem“.

## **II. Připomínky a návrhy změn**

Předkladatel nesprávně definuje problém, který se návrh právní úpravy snaží řešit. Zaměřuje dílčí cíle předložení návrhu s popisem problému. V daném případě by řešeným problémem měla být existence osob, které nezdaňují své příjmy v souladu se zákonem. Předkladatel zcela rezignuje na jakýkoliv odhad rozsahu tohoto problému. Z RIA tak není zřejmé, jak velkého okruhu osob se problém týká a jaká je případná výše daňových úniků. Jedním z cílů RIA je ovšem prokázat, že jde o natolik rozsáhlý problém, že si skutečně vyžaduje legislativní řešení.

Chybná definice problému pak ovlivňuje i kvalitu dalších částí RIA. Návrh variant řešení tak nepopisuje okruh možností, jak daný problém řešit, ale pouze okruh osob, na který se právní úprava bude vztahovat. Možnosti řešení, jako například lepší využití stávajících nástrojů, které má správce daně již dnes k dispozici, lepší vzdělávání správců daně, efektivnější kontrola daňových subjektů apod., nejsou vůbec zvažovány. Zpracovatel rovněž již v této části chybně vylučuje nulovou variantu, která ovšem v souladu s Obecnými zásadami pro zpracování RIA musí být zvažována vždy. V tomto případě by popis nákladů a přínosů nulové varianty měl prokázat, že navrhované řešení povede k pro společnost lepšímu stavu z hlediska rozdílu nákladů a přínosů, než je stav současný.

Rovněž popis cílového stavu je chybný. Cílem návrhu má být (alespoň částečně) řešit definovaný problém. Předkladatel by se měl alespoň pokusit odhadnout, nakolik povede navrhované řešení ke snížení daňových úniků.

Zpracovatel RIA v popisu existujícího právního stavu v dané oblasti sice popisuje, kdo je plátcem a poplatníkem daně, případně rezidentem a nerezidentem, ale vůbec se nezabývá jakýmkoli zhodnocením či vyjádřením k současným faktickým problémům, které vedly k závazku vlády na řešení této situace. Chybí především jakékoli statistiky či pokus o odhady této šedé ekonomiky.

Při identifikaci dotčených subjektů je konstatováno, že se právní úprava bude vztahovat i na daňové nerezidenty a opět nejsou uvedena fakta a poznatky pro toto rozhodnutí. Popis cílového stavu je velmi obecný a zcela nedostatečné je zhodnocení rizika této právní úpravy.

Předkladatel ve zhodnocení rizik neuvedl rizika, na něž bylo také poukazováno v připomínkovém řízení. V rozsáhlém připomínkovém řízení bylo poukázáno např. ze strany Nejvyššího soudu na porušení zásady dvojího trestání, kde sám předkladatel si je vědom tohoto rizika, ale řešení chce odsunout do další novely daňového řádu. Z připomínek NS a NSS vyplývá, že není dostatečně koncepčně provázána správa daní a trestní řízení.

Při zpracování návrhu variant týkajících se rozsahu, na které poplatníky se bude právní úprava vztahovat, je třeba konstatovat, že nebyly uvedeny žádné relevantní argumenty, proč jsou do této úpravy zahrnuty i právnické osoby vedoucí účetnictví. V důvodové zprávě, nikoli ve zprávě RIA, uvedený argument, že samo účetnictví je z hlediska svého obsahu a z pohledu jeho využití pro zjištění správného stavu věcí

slabší, než navržený mechanismus prokazování příjmů o prohlášení majetku, nemůže obstát zvláště z pohledu celkové koncepce zdaňování právnických osob, kde základ daně vychází z účetnictví a ještě od roku 2015 platí nové ustanovení, které účetní předpisy pro stanovení základu daně dále posílilo.

Zpráva RIA pod popisem variant (článek 2) předkládá jako varianty regulace pouze modalitu osobního rozsahu navrhované regulace - tedy (a) nikdo, (b) jen fyzické osoby, (c) jen právnické osoby, (d) fyz. osoby i práv. osoby. Takovou prezentaci ovšem nelze akceptovat jako popis variant zcela nově navrhované regulace! Jde pouze o modalitu jednoho z možných regulačních přístupů - toho, který k dosažení vytýčeného cíle používá daňové právo a daňový proces, a který předkladatel nakonec zvolil, ale nic ve zprávě neobjasňuje, proč byl zvolen právě tento celkový přístup a jaké náklady a přínosy by bylo možno očekávat od jeho možných alternativ. Část o mezinárodním srovnání (čl. 3.4.6), kde by měla být úvaha o zahraničních inspiracích a vysvětlení, proč byl pro ČR zvolen právě předkladatelem navrhovaný režim, je zcela bezobsažná.

V části 3.2 předkladatel uvádí, že "daňové subjekty, které řádně plní své daňové povinnosti, novou právní úpravou zasaženy nebudou". S tím nelze souhlasit, neboť i poctiví plátcí daně budou nuceni prokazovat nabytí majetku v případě, že správce daně pojme pochybnosti o původu jejich příjmů.

Důvodová zpráva mnohem lépe než Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) popisuje některá rizika a problémy nové právní úpravy. Bohužel však ani ve zprávě RIA, ani v důvodové zprávě se předkladatel při identifikaci následujících nákladů a přínosů

- narovnání poctivé konkurence mezi subjekty
- zvýšení příjmů veřejných rozpočtů
- zvýšení administrativní zátěže poplatníků
- administrativní zátěže správce daně

nepokusil o kvantifikaci těchto nákladů a přínosů.

V oblasti rizik je zcela jistě opomenuto riziko z podrobného shromažďování informací o majetku jednotlivých subjektů a možného úniku těchto soustředěných informací. Bez přijetí konkrétních opatření na straně správce daně se může jednat o velké společenské riziko /viz úniky odposlechů/. Velké riziko korupčního charakteru představuje také zvolená koncepce, diskrece správce daně, která obsahuje takové množství stěžejích uchopitelných úkonů a úvah správce daně, že již neodpovídá principům a základním zásadám zakotvených v daňovém řádu.

V důvodové zprávě a závěrečné zprávě RIA se předkladatel dovolává Analýzy prokazování původu majetku a možností jeho odčerpávání, která byla předložena vládě, ale není součástí materiálů v legislativním procesu. Pozitivní skutečností je samostatná informace o úpravě prokazování příjmů v devíti státech EU.

Je třeba zdůraznit, že zpráva RIA se vůbec nezabývá zdůvodněním tak podstatné úpravy trestního zákona, kdy dochází ke zpřísnění trestní sazby, aniž by ve zprávě byla provedena analýza dosavadní účinnosti, četnosti žalob a dopadu § 227 do chování subjektů.

Předpokladem pro takovouto úpravu a naplnění cílů vlády by měl předkladatel zákona provést velmi podrobnou analýzu a zpracovat tomu odpovídající zprávu RIA.

### **III. Závěr**

Vzhledem k tomu, že se jedná o zásadní právní úpravu se širokým společenským dopadem, měla by závěrečná zpráva RIA být dopracována i o definici a rozsah problému a také o poznatky z připomínkového řízení. Předkladatel by se měl pokusit o kvantifikaci dopadů navrhované právní úpravy. Teprve po zpracování kvalitní zprávy RIA je možné doporučit návrh zákona k dalšímu projednání v legislativním procesu.

Vypracovali: Ing. Jiří Nekovář  
Ing. Daniel Trnka

**Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.**  
předseda komise