



## **Zpráva k návrhu zákona o evidenci tržeb**

Tato zpráva obsahuje připomínky a postoje Asociace podnikatelů a manažerů k návrhu zákona o evidenci tržeb, předloženého Ministerstvem financí ČR.

Zprávu zpracovali:  
Radomil Bábek, předseda asociace  
Alžběta Bábková, tajemnice asociace

V Praze 25. 2. 2015



## Obsah

1. Úvod .....	3
2. Připomínky k návrhu zákona .....	3
2.1 Porušení zásady subsidiarity a proporcionality. ....	3
2.2 Zbytečně vynaložené náklady. ....	4
2.3 Účelová argumentace. ....	4
2.4 Omezení práv občanů. ....	4
2.5 Hrozba porušování ochrany osobních údajů .....	5
2.6 Korupční rizika.....	5
2.7 Neuvedené negativní dopady na podnikatele. ....	5
3. Komentáře k důvodové zprávě a RIA.....	6
4. Závěr .....	8
Vyjádření APM: .....	9

### kontakty

- **mail** [info@asociacepm.cz](mailto:info@asociacepm.cz)
- **web** [www.asociacepm.cz](http://www.asociacepm.cz)

### Kancelář asociace

Hvoždanská 2053/3  
148 00 Praha 4 – Chodov

### Sídlo asociace

Mimoňská 3223  
470 01 Česká Lípa



## 1. Úvod

Ministerstvo financí připravilo návrh zákona o evidenci tržeb. Tento zákon míří téměř výhradně na malé firmy a živnostníky. Opatření zaváděná zákonem jsou vůči podnikatelům přehnaně tvrdá, výrazně zasáhnou do podnikatelského života malých podnikatelů a živnostníků a omezí jejich svobodu a nezávislost. Zákon vytváří nástroj, kterým budou podnikatelé permanentně pod dohledem, a lze se domnívat, že toho bude možné v budoucnu dále využívat a dohled bude moci být rozšiřován.

Zcela zjevně je snahou ministerstva prosadit elektronickou evidenci tržeb, tedy variantu 3) z předložených variant. Zdá se tedy, že nejde ani tak o to, aby ti, kdo neplatí daně či nepřiznávají tržby, byli přivedeni k poslušnosti a začali se chovat dle práva, ale že jde spíše o snahu zavést plošné sledování finančního chování všech podnikatelů, těch malých a živnostníků obzvlášť. Navíc je zákonem zaváděna i povinnost občanů odebírat účtenky. Tedy i nad občany tímto zákonem Ministerstvo financí získá větší moc. Celá konstrukce zákona, nedostatek věcných a číselných argumentů a bagatelizování celkem zřejmých skutečností pak budí velkou nedůvěru a obezřetnost.

## 2. Připomínky k návrhu zákona

### 2.1 Porušení zásady subsidiarity a proporcionality.

Chystané opatření bude postihovat plošně všechny daňové subjekty, a to jak ty, které se při odvádění prostředků do veřejného rozpočtu chovají nepoctivě, tak ty poctivé. Stát má přitom k dispozici nástroje kontroly, kterými lze vyhledat, usvědčit a postihnout deliktní jednání. Jako první by proto mělo přijít na řadu opatření, kterým by byl zefektivněn tento již zavedený nástroj zaměřený výhradně na subjekty porušující daňovou povinnost, a nikoli zavádět opatření nové, které zasahuje do práv širokého okruhu osob. Pro správce daně je takovéto řešení sice jistě snazší, nicméně omezuje podnikatelský sektor výrazně více, než je nezbytné. Zde tedy sledujeme porušení zásady subsidiarity a považujeme předkládaný právní předpis za další nepřijatelný pokus o přenesení povinnosti státu na podnikatele.

Pro názornost uveďme analogický příklad z oblasti trestního práva. Domácí násilí je jistě vysoce nežádoucí jev. Přesto by nebylo vhodným řešením uzákonit povinnost nainstalovat do každé rodiny kamerový systém. Takové opatření by přitom řešilo daný společenský problém, neboť by byla tímto způsobem zajištěna značná prevence a každý delikvent by byl snadno odhalen, policii a státním zastupitelstvím by se velmi ulehčilo. Přesto není možné omezit takto radikálně na právech tak široký okruh osob pro potencionální hrozbu ze strany malého procenta občanů.

Druhým atributem legislativních aktů je dodržení zásady proporcionality, tedy aby zásah do práv adresátů byl přiměřený cíli, jehož má být dosaženo, a adekvátní regulovanému jevu. Ani tuto zásadu nevidíme v případě zákona o evidenci daní jako naplněnou.

#### kontakty

- mail [info@asociacepm.cz](mailto:info@asociacepm.cz)
- web [www.asociacepm.cz](http://www.asociacepm.cz)

#### Kancelář asociace

Hvozdánská 2053/3  
148 00 Praha 4 – Chodov

#### Sídlo asociace

Mimoňská 3223  
470 01 Česká Lípa



## 2.2 Zbytečně vynaložené náklady.

V kontextu s výše uvedeným také dodáváme, že náklady na zefektivnění již zavedeného kontrolního systému by byly výrazně nižší než náklady na uvedení v provoz zcela nového. To znamená, že zde existuje řešení, které by bylo po finanční stránce výhodnější a po stránce právní přitom výrazně méně restriktivní. Takové řešení by mělo být upřednostněno. Tedy místo toho, aby Ministerstvo financí vynaložilo mnoho set milionů korun na zavedení systému, stačí, když každý rok využije na kontrolní činnost jen část nákladů, které plánuje vynaložit na provoz a administraci systému.

Předkladatelé v návrhu neuvádí konkrétní vyčíslení nákladů ani ekonomické posouzení celého projektu. Nehovoří o tak důležitých parametrech, které výrazně ovlivňují cenu řešení, jako jsou:

- jaké bude množství transakcí,
- kolik transakcí bude probíhat současně,
- jak často a za jakým účelem budou data analyzována,
- jaké bude použité technické zařízení,
- zda se počítá s offline verzí,
- jak dlouho bude vše archivováno a o jaké půjde množství dat,
- jak budou implementovány změny právních předpisů, a další.

Takto transakčně náročný systém bude jistě velmi citlivý na kvalitu konceptu, jeho zpracování a robustnost, a to může výrazně ovlivnit jeho cenu.

Do ceny systému je dále třeba započítat výstavbu datového centra, elektřinu, dohled a bezpečnost, hardware, konektivitu, vývoj a školení.

Z výše uvedeného je zřejmé, že vyjádření předkladatele o tom, že náklady budou ve výši „až několika set milionů“, je nedostatečné a vyvolává dojem, že předkladatelé nemají představu o skutečné výši nákladů nebo ji skrývají.

## 2.3 Účelová argumentace.

Předkladatelé podle nás postupují velice účelově. Všechny negativní dopady a náklady zavedení zákona a jeho nástrojů snižují, bagatelizují nebo dokonce vůbec neuvádí. Oproti tomu přínosy či výnosy zveličují. To budí podezření, že existují nějaké skryté potřeby či záměry, protože správné by jistě bylo otevřeně a rovně sdělit všechny údaje a fakta.

## 2.4 Omezení práv občanů.

Důležitým faktem, na který musíme upozornit, je to, že Ministerstvo financí navrhuje uzákonit povinnost spotřebitele, zákazníka, převzít si účtenku (Hlava III, **Povinnosti a práva zákazníka, §17 Povinnost převzít účtenku: „Ten, od koho plyne evidovaná tržba, je povinen převzít účtenku.“**)

*„Nepřevzetí evidenčního dokladu není samo o sobě sankcionováno. Sankcionovatelné však může být v případě, pokud bude naplněna skutková podstata obecného přestupku (správního deliktu) spočívajícího v pletichách při evidenci tržeb podle § 27 odst. 1 nebo § 28 odst. 1 tohoto zákona. Nicméně by tímto jednáním musela být narušena sama podstata evidence tržeb, a to závažným způsobem. Obecně lze tedy říci, že tato povinnost je založena imperfektní normou.“* (citace z důvodové zprávy)

### kontakty

- mail [info@asociacepm.cz](mailto:info@asociacepm.cz)
- web [www.asociacepm.cz](http://www.asociacepm.cz)

### Kancelář asociace

Hvoždánská 2053/3  
148 00 Praha 4 – Chodov

### Sídlo asociace

Mimoňská 3223  
470 01 Česká Lípa



Zavést všeobecnou zákonnou povinnost všech občanů převzít si účtenku je tak zásadní zásah do našich občanských svobod a taková změna právního prostředí ČR, že se dá s jistotou tvrdit, že to není v zájmu občanů, a tedy ani v zájmu státu, pokud ten se ještě cítí být odpovědný občanům.

Je zřejmé, že tak vznikne velmi silný mocenský nástroj, který bude v rukách úředníků Ministerstva financí. To musíme jasně a rázně odmítnout.

Zatím nebude porušení povinnosti sankcionováno. Pokud však občané nebudou tuto povinnost dostatečně plnit, a to se dá celkem předpokládat, bude moci Ministerstvo financí celkem snadno novelizovat zákon a s velmi malou pozorností veřejnosti uvalit na porušení povinnosti sankce. Další restrikce občanských svobod, další kontroly a trestání. Navíc je dobré upozornit, že dlouhé měsíce před zveřejněním návrhu vždy politici a úředníci mluvili v médiích výhradně o „účtenkové loterii“. Fakt, že plánují uzákonit povinnost zákazníka převzít účtenku, nebyl zveřejňován.

## 2.5 Hrozba porušování ochrany osobních údajů

Z předkládaného návrhu vyplývá hrozba porušování ochrany osobních údajů. Stát zavedením EET dostává do rukou nástroj, kterým získá přehled o každém podnikateli a živnostníkovi. Teď je to "jen" evidence tržeb, ale co bude státu bránit v rozšíření na další informace. Navíc možnost Ministerstva financí měnit rozsah informačních povinností podnikatelů není v předkládaném zákoně nijak omezena.

## 2.6 Korupční rizika.

Nový systém, který by měl být na základě navrhovaného předpisu zaveden, otevírá nemalý prostor pro korupční jednání. V první řadě, vybudování informačního systému pro evidenci tržeb bude realizováno cestou veřejné zakázky, což je sama o sobě oblast korupčně vysoce riziková. Cenové nabídky jednotlivých dodavatelů na poli informačních technologií se navíc vždy výrazně liší, a tak se i z tohoto důvodu obáváme, a dle zkušeností z minulosti oprávněně, že se nákup nového systému může prodražit vysoko nad rámec uváděný v důvodové zprávě.

Popis systému, nejasné a nekonkrétní vyčíslení nákladů a zjevný záměr zavést nástroj EET jako celek naplňují některá korupční rizika. Například:

- plánovaná investice se zdá být zbytečnou (potřebu lze řešit jiným, úspornějším nástrojem za využití již existujících řešení),
- veřejná potřeba se zdá být vyvolána uměle či účelově,
- přínos veřejné zakázky zřejmě nebude adekvátní vynaloženým prostředkům,
- plánovaná zakázka není náležitě ekonomicky posouzena a odůvodněna.

## 2.7 Neuvedené negativní dopady na podnikatele.

V malých obcích a malých provozovnách, o tržištích nemluvě, bude pro podnikatele problémem samo internetové připojení. Domníváme se, že nebude stačit běžná služba pro domácnosti v ceně 400, 500 Kč/měsíc, ale že podnikatelé budou potřebovat připojení s lepší agregací a kapacitou přenosu dat.

### kontakty

- mail [info@asociacepm.cz](mailto:info@asociacepm.cz)
- web [www.asociacepm.cz](http://www.asociacepm.cz)

### Kancelář asociace

Hvozdánská 2053/3  
148 00 Praha 4 – Chodov

### Sídlo asociace

Mimoňská 3223  
470 01 Česká Lípa



Předkladatelé zmiňují situace, kdy dojde k přerušení spojení nebo výpadku připojení, ale jsou ve svých vyjádřeních a popisu velmi nekonkrétní. Vzniká tedy důvodná obava, že důsledky toho ponесou sami podnikatelé a jen obtížně se budou vyvíňovat. Vždyť důkazní břemeno vždy nese poplatník.

### 3. Komentáře k důvodové zprávě a RIA

Dále uvádíme několik částí důvodové zprávy a návrhu zákona a připojujeme k nim vlastní vyjádření.

(citace z důvodové zprávy, strana 18)

*„Nižší míra efektivity regulace a kontroly plnění daňových povinností se odráží ve snížení objemu prostředků tvořících příjem státního rozpočtu. Neodvedené prostředky zásadně ztěžují možnost snižovat schodek státního rozpočtu, a na výdajové straně státního rozpočtu pak uskutečnění všech předpokládaných a plánovaných výdajových toků.“*

(komentář APM)

Jistě je správné vybrat všechny daně, tedy není pochyb o tom, že i tyto prostředky mají být státu uhrazeny. Tvrdit však, že zatajené tržby či neodvedené DPH několika tisíc, i desítek tisíc, malých podnikatelů a živnostníků „zásadně ztěžují možnost snižovat schodek státního rozpočtu“, je tvrzení účelové a zavání manipulací. Tím, co zásadně ztěžuje snižování schodku státního rozpočtu, je nehospodárné nakládání s veřejnými prostředky, což nenapraví evidence tržeb, ale změny v chování a jednání politiků a vysokých úředníků.

(citace z důvodové zprávy – argumentace Chorvatskem)

*„Na základě zkoumání existujících modelů evidování transakcí, byl shledán jako nejvhodnější systém model tzv. „fiskalizace“ v Chorvatské republice. (s. 14)*

...

*Vynaložení nákladů na straně státního rozpočtu bude vyváženo předpokládaným zvýšením daňového inkasa, potvrzeného zkušeností z Chorvatska. (s. 22)*

...

*Na straně povinných subjektů lze očekávat vznik zejména jednorázového nákladu na pořízení softwaru podporujícího funkci evidence tržeb, který se podle chorvatské zkušenosti může pohybovat okolo částky 500 Kč....*

*Např. společnost KONZUM d. d. jako největší maloobchodní řetězec v Chorvatsku vyčíslila své celkové náklady na zavedení elektronické evidence tržeb na 5 EUR (na pořízení certifikátu)....*

*Dle zkušeností z Chorvatské republiky lze očekávat například následující pořizovací náklady:... (s. 23)*

...

*Jako hospodářský dopad přijetí zákona o evidenci tržeb lze z uvedených důvodů očekávat zvýšení výběru daňového inkasa v řádech jednotlivých procent až desítek procent (např. po zavedení obdobného systému v Chorvatské republice deklarovaly **vybrané skupiny daňových subjektů** oproti minulým zdaňovacím obdobím **o 50% vyšší objem zdanitelných plnění**).“ (s. 25)*

#### kontakty

- mail [info@asociacepm.cz](mailto:info@asociacepm.cz)
- web [www.asociacepm.cz](http://www.asociacepm.cz)

#### Kancelář asociace

Hvozdánská 2053/3  
148 00 Praha 4 – Chodov

#### Sídlo asociace

Mimoňská 3223  
470 01 Česká Lípa



(komentář APM)

Stálé odkazování na příklad Chorvatska (v důvodové zprávě je zmíněno 11 krát) budí dojem, že předkladatelé jsou v argumentační nouzi. Domníváme se, že Chorvatsko není země, kterou bychom měli chápat jako vzor ekonomického uspořádání pro Českou republiku. Naše vzory jsou jistě jinde, především v západní Evropě, a o té předkladatelé mlčí.

Otázka zní, jak tuto problematiku řeší země, které by spíše měly být našim vzorem, jako jsou s námi srovnatelné Rakousko, Holandsko, Belgie nebo velké země jako Německo či Polsko.

Dále upozorňujeme na formulace (tučně vyznačené), které mají budit dojem vysokého přínosu („o 50% vyšší objem...“). V této části bychom očekávali konkrétní a jasné vyčíslení výnosů. Předkladatelé však především hovoří o vybraných skupinách daňových subjektů, o nichž už neuvádí další informace – které to byly skupiny, jak byly velké, jaký byl objem jejich tržeb atd. Tedy sice víme, že u někoho stoupl výběr o 50%, ale nevíme, zda to bylo vůbec statisticky zajímavé.

(citace z důvodové zprávy, s. 22)

*„Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy  
Náklady veřejné správy*

*Lze očekávat počáteční náklady na straně státu na vybudování systému v rádech až stovek miliónů Kč a náklady na provoz a administraci včetně kontrolní činnosti v rádech desítek až stovek miliónů Kč.“*

(komentář APM)

Takto (ne)vyčíslené náklady a dikce celé kapitoly o nákladech státu na zavedení systému budí silnou nedůvěru a zdají se být účelově podhodnoceny. Dá se předpokládat, a to s vysokou mírou pravděpodobnosti, že celé zavedení bude podstatně dražší, než předkladatelé uvádějí, že náklady budou ve výši ne „několika“, ale spíše mnoha set milionů, až miliardy korun. Což bude téměř jistě neadekvátní efektu, kterým má být výnos z daní malých maloobchodních firem a živnostníků.

(citace z důvodové zprávy, s. 23)

*„Náklady na technické vybavení u soukromých subjektů*

*Na straně povinných subjektů lze očekávat vznik zejména jednorázového nákladu na pořízení softwaru podporujícího funkci evidence tržeb, který se podle chorvatské zkušenosti může pohybovat okolo částky 500 Kč; u některých složitějších systémů může být částka vyšší, v některých případech však může být úprava software poskytnuta zdarma v rámci každoročního poplatku za aktualizaci software. Např. společnost KONZUM d. d. jako největší maloobchodní řetězec v Chorvatsku vyčísila své celkové náklady na zavedení elektronické evidence tržeb na 5 EUR (na pořízení certifikátu). Veškeré náklady na úpravu SW nesla dodavatelská firma v rámci standardní úpravy SW – „Software Maintenance Agreement“. Obdobnou situaci lze očekávat i u části subjektů na českém trhu, a to bez ohledu na jejich velikost.“*

(komentář APM)

Také náklady na straně podnikatelů předkladatelé podle nás podhodnocují, ba dokonce bagatelizují. To vyvolává nedůvěru a působí to účelově.

## kontakty

- [mail](mailto:info@asociacepm.cz) info@asociacepm.cz
- [web](http://www.asociacepm.cz) www.asociacepm.cz

## Kancelář asociace

Hvozdánská 2053/3  
148 00 Praha 4 – Chodov

## Sídlo asociace

Mimoňská 3223  
470 01 Česká Lípa





(citace z RIA, s. 31)

„A. 3 Veřejnost

*Náklady - nepředpokládají se žádné přímé náklady pro veřejnost při zachování stávajícího stavu. Nepřímým nákladem může být zatěžování veřejnosti zvyšováním daní v důsledku nedostatečných odvodů do státního rozpočtu. Dalším negativním aspektem je přijetí fungování pokriveného prostředí jako standardu a negativní působení nežádoucího stavu na morálku ve společnosti.*

(komentář APM)

Předkladatelé zneužívají hrozbu zvyšování daní v důsledku nedostatečných odvodů do státního rozpočtu. Je nutné říci, že zvyšovat daně není třeba. Je však třeba, aby státní úředníci a politici s veřejnými prostředky lépe hospodařili. Dále je nutné zdůraznit, že hlavní příčinou deficitu veřejných prostředků není chování malých podniků a živnostníků, ale korupce a obrovské úniky při velkých státních zakázkách. Proto považujeme za zcela nepřijatelné a chybné argumenty v tomto odstavci RIA.

(citace z RIA, s. 51)

„Při současném zastoupení plátců DPH v těchto dvou sektorech a při aplikaci průměrné sazby DPH za rok 2013 lze očekávat, že dodatečný příjem na DPH za sektor maloobchod, kromě motorových vozidel (NACE 47), by mohl činit cca 4,9 mld. Kč a za sektor stravování a pohostinství (NACE 56) by dodatečný příjem na DPH mohl činit 0,8 mld. Kč. Celkový reálně dosažitelný dodatečný příjem pouze za dva výše uvedené sektory by tak mohl být cca 5,7 mld. Kč.“

(komentář APM)

Dá se dopočítat a statisticky prokázat, že z předpokládaných asi 5,7 miliard, které by se měly navíc vybrat na DPH, má z více než poloviny této částky na svědomí jen několik tisíc, maximálně malých desítek tisíc subjektů. Tato čísla mohou vypadat jako vysoká, ale to se jeví jinak vztaženo k údaji o počtu subjektů, jež má zákon o evidenci tržeb postihnout – ten je dle důvodové zprávy vyčíslen na asi 1.130.000 malých podnikatelů a živnostníků.

Domníváme se tedy, že je zcela neoprávněné omezit všechny kvůli deliktnímu jednání malé menšiny.

#### 4. Závěr

Z předloženého návrhu vyplývají podle nás dvě závažná zjištění:

1. Návrh zákona je zpracován nekvalitně. Je nekonkrétní, některá fakta bagatelizuje, jiná zveličuje, náklady nejsou vyčísleny. Působí to dojmem, že předkladatelé necítili potřebu vše dobře doložit či argumentovat. Vypadá to, jakoby si byli jisti, že návrh zákona bude přijat i bez dostatečných podkladů.
2. Z dikce návrhu a pravděpodobného přístupu předkladatelů to vypadá, jako by považovali podnikatele, potažmo občany za objekt své činnosti. Objekt, s kterým se nějak nakládá, o kterém se rozhoduje. Podle nás jsou však občany subjektem. Předkladatelé mají pracovat pro občany a občanům jsou povinováni odpovědností.

Tato možná záměna rolí je zarážející a alarmující. Naskýtá se otázka, zda mají předkladatelé jasno v tom, kdo je tady pro koho.

Závěrem si klademe otázku, zda předkladatelé skutečně hledají řešení problému nedostatečného výběru daní a zamezení zatajování tržeb, když existuje efektivnější a šetrnější řešení. Není tedy hlavním cílem samo zavedení drahého a plošného nástroje sledování finančního chování malých podnikatelů a živnostníků?

#### kontakty

- mail [info@asociacepm.cz](mailto:info@asociacepm.cz)
- web [www.asociacepm.cz](http://www.asociacepm.cz)

#### Kancelář asociace

Hvoždanská 2053/3  
148 00 Praha 4 – Chodov

#### Sídlo asociace

Mimoňská 3223  
470 01 Česká Lípa





## Vyjádření APM:

1. Přijetí zákona není v zájmu 1.130.000 malých podnikatelů a živnostníků, ani ostatních občanů České republiky.
2. Přínosy zákona se zdají být neadekvátní nákladům a míře restrikce.
3. Zákonem přesunuje stát svou práci, povinnosti a odpovědnost na podnikatele a občany.

Jsme proti přijetí navrhovaného zákona o evidenci tržeb, resp. navrhuje přijmout nulovou variantu.

V Praze dne 25. února 2015

Za Asociaci podnikatelů a manažerů, z.s. zprávu zpracovali:

Radomil Bábek  
předseda Asociace podnikatelů a manažerů, z.s.  
radomil.babek@asociacepm.cz

a

Alžběta Bábková  
tajemnice Asociace podnikatelů a manažerů, z.s.  
alzbeta.babkova@asociacepm.cz

## kontakty

- **mail** [info@asociacepm.cz](mailto:info@asociacepm.cz)
- **web** [www.asociacepm.cz](http://www.asociacepm.cz)

## Kancelář asociace

Hvoždanská 2053/3  
148 00 Praha 4 – Chodov

## Sídlo asociace

Mimoňská 3223  
470 01 Česká Lípa