



Ministerstvo spravedlnosti

do datové schránky [kq4aawz](#)

k rukám ministra spravedlnosti

Naše značka
Parl #4009

Praha
28. 9. 2016

Návrh na zvýšení daňových příjmů a snížení korupčních ztrát díky lepšímu prosazení povinnosti zakládat účetní závěrku do veřejného rejstříku

Vážený pane ministře,

jako fyzická osoba – místopředseda České pirátské strany – bych se Vás v souladu s § 1 odst. 1 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, obracím s následujícím návrhem týkajícím se prosazení zákonné povinnosti zakládat účetní závěrky do veřejných rejstříků.

Podle § 11 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., kompetenčního zákona, spadá do kompetence Ministerstva spravedlnosti státní správa soudů. Podle § 123 odst. 1 písm. m) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ministerstvo vykonává státní správu krajských soudů tím, že usměrňuje a řídí využívání informačních technologií. Podle § 22 a 24 kompetenčního zákona Ministerstvo spravedlnosti v tomto rozsahu zkoumá společenskou problematiku, analyzuje dosahované výsledky a činí opatření k řešení aktuálních otázek, zpracovává koncepce rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek a dbá o zachovávání zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.

Zásadním problémem, kterým je narušována zákonnost na úseku rejstříkových soudů je porušování povinností ze strany podnikatelů zakládat účetní závěrky (výroční zprávy) do veřejných rejstříků.

Zákon č. 304/2014 Sb., o veřejných rejstřících, upravuje zveřejňování účetních výkazů ve sbírce listin obchodního rejstříku v § 66 písm. c). Pokud nejsou účetní výkazy uloženy ve sbírce listin, ačkoliv to zákon stanoví, vyzve předseda senátu v rejstříkovém řízení k jejich předložení. Za neuposlechnutí výzvy může předseda senátu uložit pořádkovou pokutu až do výše 100 000 Kč (§ 104 zákona o veřejných rejstřících). Obdobně se podle návrhu postupuje, pokud neuvádí právnická zapsaná osoba na svých obchodních listinách údaje podle § 435 odst. 1 nového občanského zákoníku nebo neoznamuje způsobem umožňujícím dálkový přístup podstatné skutečnosti podle zákona o obchodních korporacích (§ 107 návrhu zákona o veřejných rejstřících). Sankce platí i pro nesplnění povinností podle § 435 odst. 1 nového občanského zákoníku co do údajů na internetových stránkách. Pokud zapsaná osoba navíc opakovaně neplní v přiměřené lhůtě svou povinnost doplnit chybějící listiny ve sbírce listin, mohl by ji soud i bez návrhu zrušit s likvidací (§ 105 návrhu zákona o veřejných rejstřících).

Míra plnění publikační povinnosti podle zákona o účetnictví a podle zákona o veřejných rejstřících je však zcela nedostatečná, jak vyplývá z následujícího srovnání. Míra dodržování zákona se pohybuje kolem 40-50 %, což poukazuje na zcela tristní a nepostihované porušování zákona. Jak bude dále vysvětleno, jde o vytváření prostředí příznivého pro odklání veřejných prostředků, korupci a krácení daní.

Míra plnění informační povinnosti v období 2003 až 2005 mírně klesala o několik procentních bodů každý rok, jak vyplývá z Tomisova průzkumu.¹ Také se ukázalo, že velké akciové společnosti častěji plní informační povinnost (míra plnění informační povinnosti cca 80 %) než malé (cca 40 %). Tomis to přisuzuje povinnému auditu, kde je společnost na tuto povinnost upozorněna, existenci specializovaných právních oddělení u větších společností a tomu, že u velkých společností je častěji odděleno řízení od vlastnictví, takže vlastníci účetní informace vyžadují. Jak poznamenává Tomis, dosavadní míra používání pokut nevedla k podstatnému zlepšení plnění informační povinnosti. Podle tam uvedených závěrů (s. 48) vycházejících z údajů za roky 2003 až 2005, se míra plnění informační povinnosti pohybovala okolo 50 % (u akciových společností), resp. 30 % (u společností s ručením omezeným). Konečně Tomisova práce zkoumala plnění v jednotlivých odvětvích a dospěla k závěru, že nejlépe plní informační povinnost síťová odvětví (vodovody, elektřina, doprava a spoje), což přisuzuje vysoké úrovni další veřejnoprávní regulace a státního dozoru. Tomis shrnuje, že zveřejňování účetních výkazů má kvůli nízké aktivitě úřadů v zásadě dobrovolnou povahu, což dokládá srovnáním 190 tisíc společností, které neplní zákonnou povinnost, a celkovým počtem 131 pokut uložených za porušení zákona o účetnictví v roce 2006.

Ukládáním pokut za porušení povinností podle zákona o účetnictví se dokonce zabýval v roce 2012 veřejný ochránce práv² a v roce 2013 Nejvyšší kontrolní úřad.³ Potvrdilo se, že podíl obchodních společností plnících informační povinnost nadále klesá. Podle šetření Nejvyššího kontrolního úřadu činil v roce 2008 tento podíl 30 % a v roce 2010 už jen 19 %. Nejvyšší kontrolní úřad uvedl, že „ze skutečností zjištěných touto kontrolní akcí jednoznačně vyplývá, že právní úprava týkající se správního deliktu nezveřejnění účetní závěrky podle zákona o účetnictví je neúčinná.“ Veřejný ochránce ve svém hodnocení dokonce uvedl, že „neplnění informační povinnosti v konečném důsledku podporuje korupční prostředí.“ Ministerstvo spravedlnosti při zjišťování stavu věci naopak uvedlo, že „nepovažuje provádění prověrky činnosti rejstříkových soudů ohledně doplňování sbírky listin za důvodné a smysluplné,“ zejména z důvodu, že soudy nemají dostatečnou personální kapacitu a sankční pokuty jsou často těžko vymahatelnou justiční pohledávkou. Nejvyšší kontrolní úřad navrhl legislativní řešení, aby byl finanční úřad zmocněn k vkladu účetních výkazů do sbírky listin jménem obchodní společnosti. Tak by mohl být dokument zveřejněn, aniž by byla na podnikatele kladena další administrativní povinnost.

¹Adam TOMIS. Plnění základních informačních povinností českými obchodními společnostmi. Univerzita Karlova. Fakulta sociálních věd. Institut ekonomických studií. Praha 2008.

²Výzkum naplněnosti sbírky listin. Zpráva o šetření. Veřejný ochránce práv, 2012. Dostupný z WWW: http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/64-12-VBG-obchodni-rejstrik.pdf

³Zdeňka PROFELDOVÁ. Příjmy státního rozpočtu plynoucí z pokut ukládaných územními finančními orgány podle zákona o účetnictví, včetně prověření daňových řízení, a z pokut ukládaných soudy v souvislosti s vedením sbírky listin. Informace z kontrolní akce NKÚ č. 12/01. Nejvyšší kontrolní úřad, 2012. Dostupný z WWW: <http://www.nku.cz/assets/media/informace-12-01.pdf>

V knize Korupce jako parazit⁴ se uvádí:

Účetní závěrky poskytují obraz o hospodaření firmy. Zákon proto vyžaduje, aby firmy zapsané v obchodním rejstříku každoročně zveřejňovaly ve sbírce listin tohoto rejstříku informace o svém hospodaření. Ne všechny to ovšem dělají. Jsou-li účetní závěrky zveřejňovány, lze identifikovat toky peněz kolem této firmy. Korupčníci jsou si toho dobře vědomi, a proto dokumenty o hospodaření svých firem v řadě případů ve sbírce listin obchodního rejstříku nepublikují.

Nejsou-li příslušné listiny do sbírky listin obchodního rejstříku firmami zakládány a zveřejňovány, chybí důležité informace, na základě kterých by bylo možné odhalovat nesrovnalosti při získávání veřejných prostředků.

Informace v těchto zveřejněných listinách mohou sloužit například investigativním novinářům nebo orgánům činným v trestním řízení. Korupci stejně jako jiné trestné činy je totiž možné začít stíhat pouze v situacích, kdy jsou o nich alespoň minimální indicie. Informace o hospodaření firem uvedené v obchodním rejstříku takové indicie mohou poskytnout.

Novinářka Kateřina Menzelová uvádí, že „podle odhadů Městského soudu v Praze se počet subjektů, které zveřejňují účetní závěrky a výroční zprávy, se pohybuje kolem čtyřiceti procent, dle Krajského soudu v Hradci Králové tento ukazatel osciluje okolo padesáti procent. (...) Ke konci roku 2008 mělo povinnost zveřejnit zmíněné listiny více než 452 tisíc subjektů. Bezmála sedmdesát procent z nich ji nesplnilo, o rok později jich bylo přes 73 procent a v roce 2010 již více než osmdesát procent. V porovnání s odhady Městského soudu v Praze či Krajského soudu v Hradci Králové je tedy realita mnohem horší. (...) Týdeník Ekonom loni citoval poradenskou společnost Dun & Bradstreet, dle níž chybí za poslední čtyři roky v obchodním rejstříku téměř 800 tisíc závěrek.“ (...)

Jakmile by se tyto toky dostaly na světlo, ulehčila by se práce orgánům činným v trestním řízení, neboť by měly více informací k tomu, aby mohly úspěšně prošetřovat eventuální korupční případy. V konečném důsledku by se podařilo omezit odklánění veřejných peněz do soukromých kapes.

Zveřejnění účetních závěrek vede ke snížení korupce a daňových úniků, protože zvyšuje riziko jejich odhalení. Proto zlepšení v této oblasti by přineslo i zvýšení daňových příjmů a snížení ztrát vyplývajících z korupce. Je v bytostném zájmu státu, aby tuto změnu učinil.

V návaznosti na výše uvedené záměry navrhuji následující:

1. Za prvé dlouhodobým ideálem je, aby zákonná publikační povinnost byla téměř bezvýhradně plněna a aby maximum práce s tím spojené bylo zpracováno automaticky, tedy aby poctiví podnikatelé byli vystaveni co nejmenší byrokratické zátěži. Proto by měla být přijata změna zákona, podle které by se výroční zpráva obchodní společnosti/účetní

⁴VONDRÁČEK, Ondřej, HAVRDA, Marek: Korupce jako parazit. 2013. Dostupné také z WWW: <http://www.korupcejakoparazit.cz/clanek/jak-bojovat-proti-korupci-z-pohodli-vlastniho-obyvaku/>

výkazy odevzdávaly pouze na jednom místě, a to finančnímu úřadu, jak to navrhuje Nejvyšší kontrolní úřad, a tento by byl následně povinen zaslat kopii ke zveřejnění do veřejného rejstříku (dělo by se tak automaticky prostřednictvím rozhraní informačních systémů). Navrhuji, aby tuto změnu zákona iniciovalo Ministerstvo spravedlnosti. Po schválení změny, kterou by doprovázela cca roční legisvakance, by měla být urychleně zajištěna dodávka propojení obou informačních systémů.

2. Za druhé dočasným řešením by bylo realizovat pro krajské soudy automatizované upomínky, pokud evidovaný subjekt neodeslal výroční zprávu/účetní výkaz. Je totiž skutečností (viz výše), že většina subjektů po soudní výzvě s pohružkou pokuty požadované dokumenty sama doplní. Tyto výzvy by měly být zaslány najednou s relativně dlouhou dobou na dodání materiálů, aby nedošlo k zahlcení soudů. Výzvy by měla doprovázet jednoduchá neplacená informační kampaň (např. prohlášení ministra pro média, aby firmy doplnily svoje údaje, že jim jinak hrozí soudní pokuta, případně informační vysvětlující web). Výzva by měla být učiněna tak, aby dodatečné materiály přišly v období, kdy má příslušné období jinak nejmenší nápad.

Teprve v případě nesplnění povinnosti na tuto výzvu po uplynutí lhůty by subjekt dostal druhou výzvu a až v případě jejího nesplnění by byla subjektu uložena pokuta. Pokud by subjekt nedoplnil údaje ani po opakované pokutě s hrozbou likvidace, nařídil by soud likvidaci subjektu, čímž by došlo zároveň k pročištění trhu a likvidaci subjektů, které nerespektují elementární zákonné povinnosti a pohrdají soudem. V rámci této likvidace by soud uplatnil pohledávku na uhrazení pokuty. Rozhodně nejde o výnos z pokut, ale o vynucení stejných pravidel pro všechny tržní subjekty a o transparentní tržní prostředí.

Na straně ministerstva by šlo o zakázku malého rozsahu, v rámci které by dodavatel dodal modul do existujícího informačního systému veřejného rejstříku právnických osob, který by vyselektoval firmy s neodevzdanou účetní závěrkou a automaticky jim zaslal výzvu do datové schránky (s odkazem na vysvětlující web), případně opakovanou výzvu a výzvu s pokutou. Zbytek případů by bylo nutné řešit ručně, takových případů by však bylo velmi málo. Toto řešení je však mnohem efektivnější, než řešit všechny případy individuálně na základě podnětu občana.

3. Za třetí navrhuji, aby se do veřejného rejstříku rovněž zapisovala adresa internetových stránek, pokud je daný subjekt má nebo má povinnost je zřízovat a zveřejňovat na nich zákonem stanovené údaje (akciové společnosti). V dnešní informační společnosti jde totiž často o mnohem důležitější informaci, než je adresa sídla. V tomto ohledu by mělo Ministerstvo spravedlnosti iniciovat novelu spolu s bodem 1.

Ohledně doručení odpovědi žádám o následující:

- Prosím o poskytnutí informace do mé datové schránky, případně pokud to není možné, na e-mailovou adresu (viz patička dopisu).
- Dokumenty poskytněte v elektronické strojově čitelné (nikoliv skenované obrázky apod.), kdykoliv je to možné.
- Nelze-li odpověď doručit v elektronické podobě, poskytněte mi odpověď v listinné podobě na doručovací adresu Mariánské nám. 2, Praha 1. Pokud zasíláte odpověď elektronicky, již mi ji prosím nezasílejte písemně.

- Ke komunikaci s povinným subjektem zmocňuji dále také svého asistenta Bc. Jana Loužka (narozen 9. července 1986 v Písku, bytem Vondroušova 1198, Praha 17, tel. 608213119).

Předem děkuji za Vaši vstřícnost.

Mgr. et Mgr. Jakub Michálek
nar. 6. 2. 1989
bytem Bořivojova 108, Praha 3
místopředseda Pirátů