

VYBRANÉ PROBLÉMY ZDANĚNÍ PASIVNÍCH PŘÍJMŮ Z DLUHOPISŮ¹

PETR KOTÁB²

Abstract: **Selected Problems of Taxation of Passive Income from Bonds**

The text deals with certain problems of taxation in the Czech Republic of passive income from bonds, namely government bonds and Eurobonds. It follows in brief the historical development of taxation by income taxes of interest yields from bonds over the last 30 years, i.e., from the inception of the first tax system of the independent Czech Republic. It takes notice of the fluctuations of tax exemptions over the time and attempts to establish, sometimes not very discernible, reasons for the introduction and abolition of such exemptions. It criticizes the lack of stability and adherence to legal principles of the statutory regulation resulting in a potential negative impact of the same on Czech bond issuers and investors in financial markets.

Keywords: passive income; government bonds; Eurobonds; interest yield; tax exemption; tax stability

Klíčová slova: pasivní příjem; státní dluhopisy; eurodluhopisy; úrokový výnos; osvobození od daně; daňová stabilita

DOI: 10.14712/23366478.2022.46

1. SLOVO NA ÚVOD

Tento příspěvek se věnuje vybraným problémům zdanění pasivních příjmů. Na začátek by tedy bylo vhodné objasnit některé pojmy v dalším textu použité a vysvětlit jeho zaměření a šíři záběru.

V souvislosti se zdaněním pasivních příjmů se budeme samozřejmě zabývat daněmi, které si berou příjem jako svůj předmět. V současné české daňové soustavě se jedná o daň z příjmů fyzických osob a daň z příjmů právnických osob. Obě tyto daně jsou u nás upraveny již 30 let starou normou (za tu dobu mnohokrát měněnou a novelizo-

¹ Tento článek byl vytvořen v rámci programu Cooperatio/Laws realizovaného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v roce 2022.

² JUDr. Petr Kotáb, Ph.D., působí jako odborný asistent na Katedře finančního práva a finanční vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy a zároveň jako advokát. Zaměřuje se mj. na daňové právo včetně zejména mezinárodního zdanění, měnové právo a oblast bankovníctví a finančního trhu.

vanou), kterou je zákon České národní rady ze dne 20. listopadu 1992 č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „ZDP“).

V tomto zákoně ani v jiné normě není použit termín „pasivní příjem“, a nejedná se tak o pojem zákonný. Přesto je to však pojem v daňovém právu a zejména v mezinárodním zdanění běžně používaný.³ I když neexistuje jednotná a precizní definice pojmu „pasivní příjem“, není příliš obtížné tento pojem alespoň rámcově vymezit. Obvykle se pod ním rozumí takový pravidelný příjem fyzické nebo právnické osoby, pro jehož získání není potřeba vynakládat žádnou nebo téměř žádnou práci či zvýšené úsilí a k jeho dosažení ani není třeba fyzická přítomnost příjemce. Mezi typické příjmy tohoto charakteru se řadí dividendy, úroky, licenční poplatky a nájemné.⁴ Pasivní příjmy jsou tak odlišeny od příjmů aktivních, mezi něž se řadí (u fyzických osob) zejména pracovní příjmy a příjmy z podnikání a jiné samostatné činnosti, jakož i (u právnických osob) příjmy z vlastní hospodářské či jiné činnosti (provozní zisky).

Pasivní příjmy jsou podle ZDP často, byť zdaleka nikoli vždy, zdaňovány zvláštní sazbou srážkou u zdroje, což znamená, že jejich plátce je při jejich výplatě či zaúčtování ve prospěch příjemce povinen vypočítat výši daně, daň srazit, tj. odečíst ji z hrubé částky pasivního příjmu, a takovou daň odvést správci daně. Poplatník tedy dostává již čistou částku po zdanění a obvykle (výjimky jsou možné) již nemusí plnit žádné platební ani jiné povinnosti ohledně tohoto příjmu, který byl již podroben zdanění u plátce. Tento mechanismus je v tuzemsku znám pod označením „srážková technika vybírání daně z příjmů“, avšak mnohem častěji se pro něj používá sice v platném právu nezakotvený, ale zato velmi výmluvný, stručný a v mezinárodní daňové terminologii zdomácnělý pojem „srážková daň“. Přidržíme se tedy tohoto termínu i v dalším textu tohoto příspěvku, přičemž je potřeba zdůraznit, že pod pojmem „srážková daň“ nebudeme rozumět žádnou zvláštní daň v rámci tuzemské daňové soustavy, nýbrž daň z příjmů (ať již fyzických osob, nebo právnických osob) vybíranou srážkovou technikou u zdroje.⁵

Pasivní příjmy bývají mnohdy dlouhodobým důsledkem jednorázového investičního jednání (nákup nemovité věci k pronájmu, pořízení investičních cenných papírů, jako jsou akcie či dluhopisy apod.), a jsou proto citlivé na změny daňového prostředí, ke kterým dojde až po takovém jednání. Obezřetný investor se tedy při rozhodování o svém investičním jednání zaměřeném na dosažení pasivního příjmu musí zaměřit nejenom na daňové prostředí stávající, ale i na nadcházející, předpokládané nebo i jen možné změny v budoucnu.

V českém daňovém právu došlo v nedávné době k významným změnám dotýkajícím se mimo jiné právě zdanění pasivních příjmů. Jednalo se především o zákon

³ Viz např. United Nations. *Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries, 2017 Update* [online]. New York: United Nations, 2017, s. 541 [cit. 2022-07-17]. Dostupné na: https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/05/MDT_2017.pdf; a také OECD. *Model Tax Convention on Income and on Capital, Condensed version – 2010*. Amsterdam: IBFD, 2010, s. 69.

⁴ Viz např. LYONS, S. M. (ed.). *International Tax Glossary*. 3rd rev. ed. Amsterdam: IBFD Publications BV, 1996, s. 223.

⁵ V daňových soustavách cizích států termín „srážková daň“ (v angličtině „withholding tax“) někdy označuje daň z příjmů vybíranou srážkovou technikou, ale jindy se může jednat o speciální daň existující vedle daně z příjmů a uplatňovanou namísto ní.

č. 609/2020 Sb.,⁶ který přinesl podstatné změny ve zdaňování úrokových i jiných příjmů z dluhopisů. V tomto příspěvku, při vědomí rozsahových omezení, která jsou pro něj stanovena, se proto zaměříme jen na relativně úzkou výšeč z celé daňové problematiky pasivních příjmů, a tou je uplatňování daně z příjmů na příjmy z vybraných kategorií dluhopisů ve světle změn, ke kterým před nedávnem došlo. Do svého zkoumání zahrneme i historický vývoj zdanění příjmů z dluhopisů od počátku existence současné české daňové soustavy. Cílem našeho zkoumání bude nejen popis legislativních úprav a procesů souvisejících se zkoumanou problematikou zdanění či nezdanění pasivních příjmů z dluhopisů, ale též analýza důvodů a příčin (či jejich absence), které k přijaté právní úpravě vedly. K tomu budou zcela přirozeně využity z metod vědeckého zkoumání zejména metoda deskriptivní a analytická. Naším cílem pak bude rovněž ověření hypotézy, že právní úprava zdanění příjmů z vybraných kategorií dluhopisů v České republice je v delším i kratším časovém rozpětí nestabilní, a proto z hlediska efektivity práva i právní jistoty suboptimální.

2. STÁTNÍ DLUHOPISY (ANEBO „ODVOLÁVÁM, CO JSEM SLÍBIL“⁷)

Státní dluhopisy, tedy dluhopisy vydávané státem, obvykle ve prospěch a k tíži centrálního státního rozpočtu, patří mezi velmi oblíbené investiční nástroje a zdroje pasivního příjmu. Jejich oblíbenost vyplývá z jejich relativně vysoké úrovně bezpečnosti, neboť stát jako suverénní dlužník se jen zřídka dostává do selhání s jejich splácením, jelikož má řadu možností, jak si opatřit potřebné peníze (např. zvýšením svých daňových příjmů, anebo, což je zdaleka nejčastější případ, emisí nových dluhopisů, z jejichž výtěžku jsou vyplaceny dluhopisy staré). K popularitě státních dluhopisů zejména mezi institucionálními investory rovněž přispívá jejich velmi dobrá obchodovatelnost na finančním trhu podpořená mimo jiné v poslední době jejich rozsáhlými nákupy centrálními bankami v rámci měnověpolitického nástroje známého jako kvantitativní uvolňování.⁸

Standardní zdaňování úrokových výnosů z dluhopisů bylo a doposud je v České republice nastaveno tak, že u nerezidentů se zdaňuje srážkovou daní podle zvláštní sazby⁹ a stejně tak u rezidentů – poplatníků daně z příjmů fyzických osob.¹⁰ U reziden-

⁶ Zákon ze dne 22. prosince 2020 č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.

⁷ *Pyšná princezna* [film]. Režie B. ZEMAN. Československo, 1952.

⁸ „Kvantitativní uvolňování (*quantitative easing*, *QE*) je nekonvenčním nástrojem měnové politiky, který začala řada centrálních bank aplikovat po roce 2008 v důsledku vypuknutí globální finanční a hospodářské krize [...]. *QE* představuje program rozsáhlého nákupu aktiv (zejména státních dluhopisů) centrální bankou a s tím spojený nárůst bilance centrální banky. Nástroj se obvykle používá v situaci, kdy nominální úrokové sazby jakožto standardní měnověpolitický nástroj dosáhnou své dolní hranice a není již možné či žádoucí snižovat je dále, a kdy zároveň ekonomická situace vyžaduje další uvolnění měnové politiky.“ MOLNÁR, V. *Aktuální ukončování QE v centrálních bankách* [online]. Praha: Česká národní banka, 2022 [cit. 2022-08-17]. Dostupné na: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/cnblog/Aktualni-ukoncovani-QE-v-centralnich-bankach/.

⁹ § 36 odst. 1 písm. b) bod 1. ZDP.

¹⁰ § 36 odst. 2 písm. a) ZDP.

tů – poplatníků daně z příjmů právnických osob – se srážková technika výběru daně z příjmů neuplatňuje a úrokový výnos z dluhopisů vstupuje do běžného základu daně zdaňovaného na základě daňového přiznání. Vyvstává otázka, zda by měly státní dluhopisy, resp. úrokové výnosy z nich být zdaňovány stejně jako dluhopisy obecně, anebo zda by takové zdanění mělo být odstraněno.

Obecnými argumenty pro standardní zdanění jsou stručně řečeno princip daňové spravedlnosti (stejně vysoké příjmy by měly být zdaňovány stejně vysokou daní), požadavek na ekonomickou neutralitu daní (rozdílná výše zdanění by neměla ovlivňovat ekonomické chování a rozhodování hospodářských subjektů, zejména o tom, z jakých činností a jakým způsobem budou dosahovat svých příjmů), jakož i redukce výjimek a odchylek v daňových zákonech, které činí daňovou soustavu nepřehlednou a obtížněji spravovatelnou.

Naopak mezi obecné argumenty pro osvobození úrokových příjmů ze státních dluhopisů od daní z příjmů patří ve stručnosti fakt, že při něm dochází, populárně řečeno, k přesunu (státních) peněz z jedné kapsy do druhé. O částku daně musí být navýšen výnos ze státních dluhopisů, aby si i po provedeném zdanění tyto dluhopisy uchovaly svou atraktivitu a konkurenceschopnost na trhu v porovnání s jinými srovnatelnými investičními nástroji. Toto navýšení představuje zvýšený výdaj státního rozpočtu spojený s dluhovou službou, přičemž vybraná daň zase putuje zpět do státního rozpočtu jako jeho příjem.¹¹ To vše za nemalých transakčních nákladů a zvýšených nároků na správu daně. Přitom se téměř nikdy nejedná o hru s nulovým součtem, neboť mezi poplatníky daně z příjmů – držiteli státních dluhopisů – se pravidelně objevuje množství rezidentů cizích zemí, na které tuzemské zdanění jejich úrokových příjmů ze státních dluhopisů nedopadne díky aplikaci mezinárodních smluv o zamezení dvojímu zdanění. Stát tak přichází o část daňového příjmu, který ovšem již byl zahrnut do nákladů spojených s vydáním a existencí státních dluhopisů. Může tak docházet i k fiskálním transferům, kdy rozpočtové výdaje jednoho státu, spojené s jím vydanými dluhopisy, se stanou z části rozpočtovými příjmy jiného státu, kde je majitel dluhopisu daňovým rezidentem a kde zaplatí daň z příjmů tvořených úrokovými výnosy jím vlastněných dluhopisů.

Lákavá je proto myšlenka postavit výnosy ze státních dluhopisů na „netto principu“, tj. osvobodit tyto příjmy od daně a zároveň ušetřit na dorovnání jejich výnosu o částku odpovídající dani. V následujícím textu si ukážeme, jaký dopad měl souboj těchto dvou argumentačních rovin na rozhodování českého zákonodárce.

Dříve, než se budeme zabývat obecným režimem zdanění výnosů ze státních dluhopisů, je třeba poznamenat, že již v době vzniku současné české daňové soustavy v roce 1993 a v následujících letech byly zavedeny a dodnes existují zvláštní případy státních dluhopisů, jejichž úrokové výnosy dani nepodléhají. Jedná se o dnes již méně aktuální,

¹¹ V České republice je ovšem situace spleťtější, neboť vzhledem ke stávajícímu modelu fiskálního federalismu realizovanému pomocí pravidel rozpočtového určení daní je tento daňový příjem sdílen mezi státním rozpočtem a rozpočty krajů a obcí. Viz ustanovení § 3 odst. 1 písm. f) a § 4 odst. 1 písm. f) zákona ze dne 29. června 2000 č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

ale v 90. letech využívané rehabilitační dluhopisy¹² a dále státní dluhopisy pořízené z prostředků zvláštního vázaného účtu v bance podle zákona o rezervách.¹³ Úrokový výnos se rovněž nedaní v notoricky známém případě „korunových dluhopisů“ (včetně dluhopisů státních), kde se ovšem nejedná o osvobození, nýbrž o nulový základ daně po zaokrouhlení.¹⁴

Při svém vstupu v účinnost dne 1. 1. 1993 ZDP žádné ustanovení o osvobození úrokových příjmů ze státních dluhopisů neobsahoval. Tato situace se ovšem ještě v průběhu prvního roku účinnosti ZDP změnila, když bylo zmíněné osvobození s účinností od 1. 8. 1993 zavedeno novelou ZDP provedenou zákonem č. 196/1993 Sb.¹⁵ Je pozoruhodné, že vládní návrh tohoto zákona se týkal výlučně jen daně z přidané hodnoty a žádné osvobození od daně z příjmů neobsahoval.¹⁶ Předmětné osvobození bylo do textu návrhu vneseno až z podnětu poslanců, společnou zprávou výborů ústavněprávního, rozpočtového, hospodářského, zemědělského, pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí a výboru pro sociální politiku a zdravotnictví Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky během druhého čtení zákoně předlohy.¹⁷ Z tohoto důvodu se také nezachoval žádný písemný materiál objasňující důvody a úvahy předkladatelů

¹² Vydávané podle zákona ze dne 23. dubna 1990 č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci jako nepeněžitá část odškodnění rehabilitovaným poškozeným s úrokem osvobozeným od daně z příjmů fyzických osob podle § 4 odst. 1 písm. g) ZDP.

¹³ Jedná se o rezervy na sanaci a rekultivace pozemků dotčených těžbou nebo na vypořádání důlních škod, dále o rezervy na zajištění rekultivace a následné péče o skládku a konečně rezervy na zajištění vyřazování jaderného zařízení nebo pracoviště III. nebo IV. kategorie z provozu, to vše podle § 10a odst. 4 zákona ze dne 20. listopadu 1992 č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů. Osvobození od daně z příjmů právnických osob se na úrokové výnosy z takových státních dluhopisů uplatní podle § 19 odst. 1 písm. zl) ZDP.

¹⁴ Veřejností rezonující pojem „korunové dluhopisy“ je poněkud zavádějící, protože v daném případě se nejedná ani tak o jmenovitou hodnotu dluhopisu (která může být i vyšší než jedna koruna), jako o výši úrokového výnosu z dluhopisu. Na základě zvláštního ustanovení v § 36 odst. 3 ZDP, které bylo do ZDP v původní podobě poprvé zavedeno s účinností od 1. 1. 1995 zákonem ze dne 8. prosince 1994 č. 259/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění pozdějších předpisů, se základ pro srážkovou daň z úrokového výnosu z dluhopisů (pro poplatníky podléhající takové dani, tj. nerezidenty a rezidenty – fyzické osoby) stanoví samostatně za jednotlivé cenné papíry, přičemž takto stanovený základ se zaokrouhluje na celé koruny dolů. Z toho tedy vyplývá, že zmíněný poplatník, který je majitelem libovolného počtu dluhopisů, u nichž úrokový výnos z jednoho dluhopisu nedosahuje jedné koruny, bude mít daňový základ pro srážkovou daň po zaokrouhlení nula Kč a takový jeho výnos tedy nebude českou daní z příjmů postižen, byť by poplatníkem od emitenta dluhopisů přijatý úrokový výnos činil miliony či desítky milionů korun.

¹⁵ Zákon ze dne 10. července 1993 č. 196/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, a zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., zákona č. 96/1993 Sb. a zákona č. 157/1993 Sb. Tento zákon vnesl do ZDP ustanovení § 4 odst. 1 písm. t) osvobozující úrokové výnosy ze státních dluhopisů od daně z příjmů fyzických osob a ustanovení § 19 odst. 1 písm. i) osvobozující úrokové výnosy ze státních dluhopisů od daně z příjmů právnických osob.

¹⁶ Vláda České republiky. Vládní návrh zákona, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 1993, 1. volební období, sněmovní tisk 404 [cit. 2022-08-10]. Dostupné na: https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0404_01.htm.

¹⁷ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Společná zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty (tisk 404) [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 1993, 1. volební období, sněmovní tisk 437 [cit. 2022-08-10]. Dostupné na: https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0437_00.htm.

pozměňovacího návrhu na osvobození. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona k této otázce pochopitelně mlčí.

Osvobození z roku 1993 však nemělo příliš dlouhého trvání. Již s účinností od 1. 1. 1997 bylo zrušeno, a to zákonem č. 316/1996 Sb.¹⁸ Ani v tomto případě se nejednalo o myšlenku obsaženou ve vládním návrhu novely,¹⁹ nýbrž o poslanecký podnět vnesený pozměňovacími návrhy rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.²⁰ Zástupce předkladatele, tehdejší ministr financí Ivan Kočárník se ovšem s pozměňovacími návrhy ztotožnil.²¹ I v tomto případě však chybí písemný záznam o důvodech, úvahách a motivacích zákonodárce, které ke zrušení osvobození úrokových výnosů ze státních dluhopisů po zhruba třech letech od jeho zavedení vedly.

Po více než 20 letech, kdy obecné osvobození úrokových výnosů ze státních dluhopisů neplatilo, se český zákonodárce k této otázce znovu vrátil v roce 2020. V rámci rozsáhlejší reformy zdanění výnosů z dluhopisů provedené zákonem č. 609/2020 Sb.²² vláda navrhla a parlament schválil osvobození výnosů ze státních dluhopisů, a to jak ve vztahu k poplatníkům daně z příjmů fyzických osob,²³ tak i k poplatníkům daně z příjmů právnických osob,²⁴ ovšem ve výrazně širším rozsahu, než tomu bylo historicky.

Osvobození se po přijetí uvedené novelizace uplatňuje nejen ve vztahu ke státním dluhopisům vydávaným Českou republikou, ale též ke státním dluhopisům vydávaným jiným členskými státy Evropské unie nebo státem tvořícím Evropský hospodářský prostor. Toto rozšíření je ovšem v dnešní době nutné a vyplývá z evropského práva, neboť osvobození jen dluhopisů České republiky jako jednoho z členských států Evropské unie (kterým v době platnosti dřívějšího osvobození, tj. v letech 1993 až 1996 ještě nebyla) by představovalo nerovné zacházení a diskriminační daňovou praxi. Dále bylo osvobození rozšířeno z úrokových výnosů na všechny výnosy ze státních dluhopisů a zahrnuje tedy nově např. též výnos určený slosovatelnou nebo jinou premii

¹⁸ Zákon ze dne 13. prosince 1996 č. 316/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Vláda České republiky. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 1996, 2. volební období, sněmovní tisk 61/0 [cit. 2022-08-10]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t006100.htm>.

²⁰ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Usnesení rozpočtového výboru z 8. schůze dne 3. prosince 1996 k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (tisk 61) [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 1996, 2. volební období, sněmovní tisk 61/1 [cit. 2022-08-10]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t006101.htm>.

²¹ Vyjádření ministra financí Ivana Kočárníka k pozměňovacímu bodu A.17 při projednání návrhu zákona ve třetím čtení. Viz Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Stenografický zápis 7. schůze sněmovny ze dne 13. prosince 1996, bod 38. pořadu schůze – Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 61) – třetí čtení [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 1996, 2. funkční období [cit. 2022-08-10]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/007schuz/s007029.htm>.

²² Viz pozn. 6.

²³ „Od daně se osvobozuje [...] za) výnos dluhopisu podle zákona upravujícího dluhopisy a příjem plynoucí z práva na splacení dluhopisu vydaných členským státem Evropské unie nebo státem tvořícím Evropský hospodářský prostor.“ Viz paragraf 4 odst. 1 písm. za) ZDP.

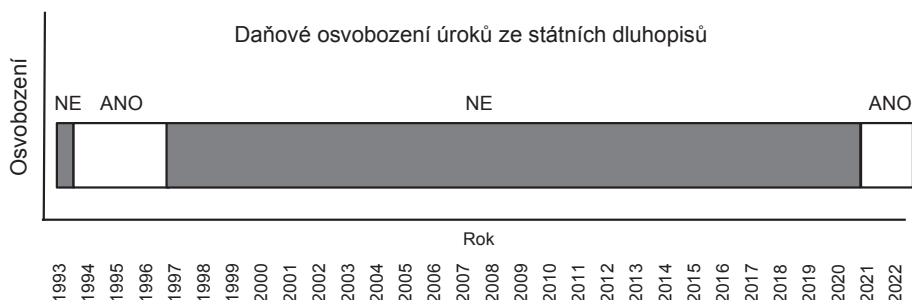
²⁴ „Od daně jsou osvobozeny [...] i) příjem plynoucí z výnosu dluhopisu podle zákona upravujícího dluhopisy vydané členským státem Evropské unie nebo státem tvořícím Evropský hospodářský prostor.“ Viz paragraf 19 odst. 1 písm. i) ZDP.

a příjem z rozdílu mezi jmenovitou hodnotou a emisním kurzem, resp. nabývací cenou dluhopisu.

Jelikož bylo uvedené osvobození součástí vládního návrhu zákona, existuje k němu poměrně obšírná důvodová zpráva, ve které předkladatel rozvíjí úvahy o důvodech navrhovaného osvobození a hlásí se tak k některým obecně známým teoretickým poznatkům týkajícím se takového osvobození.²⁵

Následné novely ZDP přijaté po roce 2020 se již osvobození výnosů ze státních dluhopisů nedotýkaly, takže lze uzavřít, že po počátečním několikaletém období v polovině let devadesátých, kdy byly úrokové výnosy ze státních dluhopisů osvobozeny, a následném relativně dlouhém, čtyřicetiletém období, kdy osvobozeny nebyly, se nyní daňový režim výnosů ze státních dluhopisů navrátil zpět k jejich plnému osvobození.

Průběh doby trvání osvobození v historickém přehledu lze znázornit v následujícím grafu.



3. EURODLUHOPISY (ANEB „ODVOLÁVÁM, CO JSEM ODVOLAL“²⁶)

Termín eurodluhopisy je mnohem staršího data než jednotná evropská měna euro, se kterou má jen nemnoho společného. Obecně se pod tímto termínem rozumí dluhopisy, které jsou vydány v jednom státě emitentem z druhého státu.²⁷ Eu-

²⁵ „Osvobození výnosů dluhopisů a příjmů plynoucích z práva na splacení dluhopisů vydávaných Českou republikou, popř. jinými státy Evropské unie či Evropského hospodářského prostoru, je navrhováno vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o dluhopisy, jejichž výnos (popř. příjem z jejich splacení) je poplatníkovi vyplácen z veřejných rozpočtů, kde toto zdanění nemá plně odpovídající přidanou hodnotu. Osvobození od této daně nepředstavuje rezignaci na výběr daně, ale racionalizaci příjmových a výdajových toků státního rozpočtu s potenciálně neutrálním dopadem na jeho konečné saldo. Vzhledem k povinnosti na straně emitenta/plátce daně je tak proces navíc spojen s administrativními náklady, které rostou s růstem státního dluhu, růstem počtu držitelů státních dluhopisů a s růstem podílu nerezidentů na držbě státního dluhu [...]. Tyto náklady jsou taktéž financovány ze státního rozpočtu.“ Viz Vláda České republiky. Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony, s důvodovou zprávou [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020, 8. volební období, sněmovní tisk 910/0, s. 50–51 [cit. 2022-08-12]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?id=178778>.

²⁶ *Pyšná princezna* [film]. Režie B. ZEMAN. Československo, 1952.

²⁷ Termín eurodluhopisy je úzce spjat s termínem euroměny, který označuje peněžní prostředky používané zhruba od 60. let 20. století v mezinárodních finančních operacích, které probíhají mimo území států,

rodluhopisy jsou pak obvykle denominovány v jiné měně, nežli je zákonná měna státu emitenta, a často jsou obchodovány na finančních trzích mimo stát emitenta.

V českém daňovém právu se setkáváme s eurodluhopisy především v souvislosti se zdaňováním úrokových (a případně i jiných) výnosů z dluhopisů vydaných českými daňovými rezidenty v zahraničí, plynou-li tyto výnosy českým daňovým nerezidentům. V dalším textu tedy budeme používat termín eurodluhopisy v zúženém chápání vycházejícím z tohoto pojetí zakotveného v ZDP.²⁸

Standardní zdaňování úrokových výnosů z dluhopisů bylo zmíněno v předcházející kapitole. Podobně jako u státních dluhopisů i u eurodluhopisů vyvstává otázka, zda by měly být úrokové výnosy z nich zdaňovány stejně jako u dluhopisů obecných, anebo zda by takové zdanění mělo být odlišné, případně žádné. Obecnými argumenty pro standardní zdanění jsou stručně řečeno princip daňové spravedlnosti (stejně vysoké příjmy by měly být zdaňovány stejně vysokou daní), požadavek na ekonomickou neutralitu daní (rozdílná výše zdanění by neměla ovlivňovat ekonomické chování a rozhodování hospodářských subjektů, zejména o tom, z jakých činností a jakým způsobem budou dosahovat svých příjmů), jakož i redukce výjimek a odchylek v daňových zákonech, které činí daňovou soustavu nepřehlednou a obtížněji spravovatelnou. Naopak mezi obecné argumenty pro osvobození úrokových příjmů z eurodluhopisů od daní z příjmů ve stručnosti patří fakt, že mnozí zahraniční příjemci takových příjmů (kteří ostatně v převažující většině patří mezi sofistikované institucionální investory) mohou využít sítě mezinárodních smluv o zamezení dvojímu zdanění a redukovat zdanění ve státě zdroje, tedy v České republice, mnohdy až na nulu.²⁹ Dalším argumentem je skutečnost, že zachování zdanění uvedených úrokových výnosů činí české emitenty eurodluhopisů méně konkurenceschopnými při opatřování kapitálu na světových finančních trzích, neboť emitenti z mnohých cizích zemí nejsou břemenem podobného zdanění zatíženi, a mohou tak investorům nabízet atraktivnější podmínky pro své dluhopisy.

Český zákonodárce se při přípravě daňové reformy z roku 1993 k problematice zdanění úrokových výnosů z eurodluhopisů postavil tak, že žádnou výjimku z obecného režimu nestanovil. ZDP tedy od prvního dne své účinnosti, tj. ode dne 1. 1. 1993 žádné osvobození v tomto smyslu neobsahoval. Důvodem k tomu nejspíš bylo, že praxe umísťování dluhových cenných papírů českých emitentů na zahraničních trzích v té době

pro který je tato měna vlastní a který peněžní prostředky v této měně reguluje. Předpona „euro“ v tomto termínu původně reflektovala fakt, že se jednalo o peněžní prostředky, resp. cenné papíry denominované v amerických dolarech, ale obchodované na trzích v Evropě, zejména v Londýně. Následně se však euroměnové i eurodluhopisové transakce rozšířily i na mimoevropské trhy (zejména trhy asijské), čímž předpona „euro“ v tomto mezitím již ustáleném termínu do značné míry ztratila své opodstatnění. K určité míře zmatení mezi neodbornou veřejností také přispívá, že eurodluhopisy mohou být denominovány v jakékoli měně (třeba i v korunách českých), a zdaleka nikoli jen ve společné evropské měně euro. Blíže k termínu eurodluhopisů i euroměn viz KOTÁB, P. Měna a peněžní oběh. Euroměny a euromarkty. In: BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktual. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 511–513.

²⁸ A nacházejícího se dlouhodobě v té či oné formulační podobě v § 4 a § 19 ZDP.

²⁹ Ze zhruba 90 smluv o zamezení dvojímu zdanění závazných pro Českou republiku je zákaz zdanění úrokových příjmů (včetně úroků z dluhopisů) ve státě zdroje zakotven zhruba ve třetině z nich, včetně např. smluv s následujícími státy: Rakousko, Kypr, Francie, Německo, Irsko, Itálie, Lichtenštejnsko, Lucembursko, Nizozemsko, Norsko, Rusko, Saudská Arábie, Slovensko, Jižní Afrika, Španělsko, Švýcarsko, Spojené Království, Spojené státy a další. Viz *Global Corporate Tax Handbook 2021*. Amsterdam: IBFD, 2021, s. 410–411.

prakticky ještě neexistovala (devizové předpisy v té době platné to ostatně bez obtíže dostupného devizového povolení ani neumožňovaly), a tudíž i tlak teprve vznikající podnikatelské sféry i dalších potenciálních emitentů eurodluhopisů na zjednodušení jejich přístupu k zápůjčnímu kapitálu na zahraničních finančních trzích neexistoval.

Situace se ovšem již nedlouho poté změnila, když jednou z první desítky novelizací ZDP provedenou zákonem č. 259/1994 Sb.³⁰ bylo s účinností od 1. 1. 1995 do textu ZDP zařazeno ustanovení o osvobození úrokových příjmů z eurodluhopisů u nerezidentů – poplatníků daně z příjmů právnických osob.³¹ Předkladatel novely (tedy Vláda České republiky, potažmo Ministerstvo financí) odůvodňoval proponovanou změnu takto: „*Osvobození úrokových příjmů veřejně obchodovatelných mezinárodních obligací (Eurobondů) se navrhuje za účelem docílení ‚vzájemnosti ve vztahu k zahraničí‘ a tím zabezpečení jejich prodejnosti na mezinárodních kapitálových trzích, které jsou za současných podmínek zdanění zákonem o daních z příjmů obtížně prodejné zejména, pokud příjemce úroku je rezidentem státu, s nímž má Česká republika uzavřenu smlouvu o zamezení dvojího zdanění, která umožňuje částečné zdanění úroků v České republice (Kanada, Japonsko, Turecko, Řecko), anebo je rezidentem státu, s nímž je bezesmluvní vztah. Řada smluv však neumožňuje zdanění úroků v České republice (např. smlouvy s Německem, Rakouskem, USA), ale umožňuje zdanění úroků pouze ve státě příjemce. Pro zvýšení prodejnosti českých obligací na světových kapitálových trzích by musely být úrokové sazby zvýšeny, čímž by se pro české subjekty výrazně zvýšily náklady financování, anebo by musely daň hradit za příjemce ze svého zisku. Pokud jsou obligace prodávány a úroky vypláceny prostřednictvím zahraničních subjektů, je často i technicky obtížné zjistit, ve kterém státě je příjemce úroku rezidentem a stanovit, zda a v jaké výši má být z úroků sražena daň z příjmů. Konkurenti českých společností, kteří mají sídlo v hlavních průmyslově vyspělých zemích, jsou od zdanění úroků vyplácených cizozemcům osvobozeni. Úroky z dluhopisů tuzemských subjektů placené zahraničním subjektům jsou osvobozeny např. v Německu, Rakousku, Francii, Nizozemsku, Velké Británii, Japonsku, Kanadě s tím, že v některých zemích je osvobození vázáno na minimální dobu splatnosti (Kanada 5 let, Japonsko 4 roky).*“³²

Stejně osvobození měla zmíněná novela přinést i nerezidentům – poplatníkům daně z příjmů fyzických osob. Lze na to usuzovat jednak z logiky věci a rovněž z výše citované pasáže důvodové zprávy, která byla předkladatelem formulovaná jako společná jak pro bod 9, tak i bod 70 Článku I novely.³³ V přijatém textu novely však příslušná

³⁰ Článek I bodu 9 zákona ze dne 8. prosince 1994 č. 259/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ Jednalo se o nově zařazené ustanovení § 19 odst. 1 písm. i) ZDP stanovící, že „[o]d daně jsou osvobozeny [...] úrokové výnosy ze státních dluhopisů a úrokové příjmy poplatníků uvedených v § 17 odst. 4, které jim plynou z dluhopisů vydávaných v zahraničí poplatníky se sídlem v České republice“.

³² Vláda České republiky. Důvodová zpráva k Vládnímu návrhu zákona, kterým se mění a doplňuje zákon ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění pozdějších předpisů [online]. Zvláštní část, k Článku I bodu 9 a 70. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 1994, I. volební období, sněmovní tisk 1218 [cit. 2022-07-24]. Dostupné na: https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t121800e.htm#_d.

³³ Bod 9 (následně v průběhu změn provedených v Poslanecké sněmovně integrován do bodu 10 schváleného textu zákona) měnil § 4 ZDP a dotýkal se tedy osvobození poplatníků daně z příjmů fyzických osob, zatímco bod 70 měnil § 19 ZDP a dotýkal se tedy osvobození poplatníků daně z příjmů právnických osob.

pasáž osvobozující od daně úrokové výnosy z eurodluhopisů³⁴ patrně nedopatřením odkazovala na poplatníky podle § 2 odst. 2 ZDP, tj. rezidenty,³⁵ namísto správného odkazu na poplatníky podle § 2 odst. 3 ZDP, tedy nerezidenty. Z této doby však nejsou zaznamenány případy, kdy by tento legislativní lapsus měl nějaké dopady v praxi. To je dáno očividně tím, že počet zahraničních emisí dluhopisů tuzemských emitentů byl tehdy ještě velmi malý a počet fyzických osob (ať již rezidentů, či nerezidentů), které by na zahraničním finančním trhu takovéto cenné papíry nabývaly, lze kvalifikovaně odhadnout na limitně se blížící nule. Z dnešního hlediska lze tedy jen akademicky spekulovat, zda by při případné aplikaci tohoto osvobození měla být dána přednost gramatickému výkladu, který je jasný a jednoznačný, byť obsahově nelogický a vadný („*stipida lex sed lex*“), anebo zda by měl být upřednostněn výklad jiný, nejspíš teleologický opírající se mimo jiné o úmysl zákonodárce vyjádřený v důvodové zprávě i dalších souvisejících dokumentech a jdoucí proti explicitnímu znění zákona („*interpretatio contra legem*“).

Faktem zůstává, že s účinností od 1. 1. 1996 (tedy po roce účinnosti výše uvedeného sporného znění) byl text osvobození eurodluhopisů od daně z příjmů fyzických osob upraven novelou provedenou zákonem č. 149/1995 Sb.³⁶ a tento text nadále odkazoval na poplatníky podle § 2 odst. 3 ZDP, tedy nerezidenty. Pozoruhodné ovšem je, že předkladatel této novely v jejím odůvodnění nepřiznává, že by se mělo jednat o nápravu dřívější chyby, ale jako důvod ke změně uvádí „sjednocení osvobození“ u poplatníků daně z příjmů fyzických osob a daně z příjmů právnických osob.³⁷

³⁴ Jednalo se o nově zařazené ustanovení § 4 odst. 1 písm. v) ZDP stanovící, že „[o]d daně jsou osvobozeny [...] úrokové příjmy poplatníků uvedených v § 2 odst. 2, které jim plynou z dluhopisů vydávaných v zahraničí poplatníky se sídlem v České republice“.

³⁵ Dikce ZDP v té době ještě termín „rezident“ nepoužívala a tehdejší ustanovení § 2 odst. 2 ZDP znělo takto: „Poplatníci, kteří mají na území České republiky bydliště nebo se zde obvykle zdržují, mají daňovou povinnost, která se vztahuje jak na příjmy plynoucí ze zdrojů na území České republiky, tak i na příjmy plynoucí ze zdrojů v zahraničí.“

³⁶ Článek I bod 9 zákona ze dne 29. června 1995 č. 149/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a mění zákon České národní rady č. 589/1992 Sb., o pojištění na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 185/1991 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷ Příslušné ustanovení důvodové zprávy k tomu uvádí následující: „Úprava ustanovení sjednocuje osvobození poplatníků fyzických i právnických osob, kteří jsou daňovými nerezidenty a byly v konečném důsledku ve vztahu ke smlouvám o zamezení dvojího zdanění osvobozeni ještě před touto úpravou. Cílem je odstranit složitou administrativu při uplatnění smluv o zamezení dvojího zdanění. S ohledem na uvažovanou změnu v systému zdanění dlužných cenných papírů u právnických osob není žádoucí vytvářet rozdílnost v režimu zdanění těchto příjmů u rezidentů.“ Viz Vláda České republiky. Důvodová zpráva k Vládnímu návrhu zákona, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a doplňuje zákon České národní rady č. 589/1992 Sb., o pojištění na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů [online]. Zvláštní část, k bodu 9. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 1995. I. volební období, sněmovní tisk 1712 [cit. 2022-07-24]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t171200b.htm>.

Osvobození úrokových příjmů z eurodluhopisů pro nerezidenty platilo od roku 1996 ve zhruba nezměněné³⁸ podobě stejně pro poplatníky obou daní z příjmů³⁹ po dalších zhruba 25 let. Skoncovat s tímto osvobozením se zákonodárce rozhodl až v roce 2020 v souvislosti s rozsáhlejší novelou daňových a jiných zákonů provedenou zákonem č. 609/2020 Sb.⁴⁰ V důvodové zprávě k tomuto zákonu je zrušení osvobození úrokových příjmů z eurodluhopisů pro nerezidenty odůvodněno jen stručně a relativně obecně potřebou redukce daňových výjimek⁴¹ a ztrátou opodstatnění původního osvobození.⁴² Přestože uvedený zákon nabyl účinnosti dne 1. 1. 2021 (po rekordně krátké legisvační lhůtě jednoho dne, když částka Sbírky zákonů, v níž byl zákon č. 609/2020 Sb. publikován, byla rozeslána 31. 12. 2020), u osvobození příjmů z eurodluhopisů bylo pamatováno na rozumnější časový plán pro jeho implementaci, když (vedle klasické „dědečkovské klauzule“⁴³ vztahující se na eurodluhopisy vydané přede dnem účinnosti zákona, tj. před 1. 1. 2021) na základě přechodných ustanovení zákona se osvobození mělo uplatňovat ještě další rok a vztahovat se na úrokové příjmy z eurodluhopisů emitovaných do dne 31. 12. 2021.⁴⁴

Před tím, než tato lhůta uplynula, však došlo k další změně v režimu zdanění eurodluhopisů. K tomu byl využit legislativní návrh zákona, který byl posléze schválen pod č. 353/2021 Sb.⁴⁵ V textu vládního návrhu tohoto zákona⁴⁶ nebyla žádná změna ve

³⁸ K menší změně došlo s účinností od 1. 1. 2001 zákonem ze dne 12. prosince 2000 č. 492/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tento zákon do okruhu emitentů eurodluhopisů, na úrokový výnos, z nichž se vztahuje osvobození od daně z příjmů fyzických osob i daně z příjmů právnických osob, zařadil výslovně též Českou republiku. Stalo se tak s ohledem na skutečnost, že výnosy ze státních dluhopisů v té době nebyly od daně z příjmů obecně osvobozeny a že se Česká republika rozhodla, na rozdíl od minulosti, začít umísťovat své státní dluhopisy na zahraničních trzích.

³⁹ U daně z příjmů fyzických osob došlo v průběhu let v důsledku zařazování dodatečných ustanovení o dalších druzích osvobození od daně do § 4 ZDP k posunu příslušné klauzule obsahující osvobození ve vztahu k eurodluhopisům, takže z původního § 4 odst. 1 písm. v) se do roku 2020 stal § 4 odst. 1 písm. za).

⁴⁰ Viz pozn. 6.

⁴¹ „Navrhovaná úprava zdaňování příjmů souvisejících s dluhopisy představuje též další příspěvek k redukci daňových výjimek.“ Viz Vláda České republiky. Důvodová zpráva k Vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020, 8. volební období, sněmovní tisk 910/0, s. 42 [cit. 2022-08-10]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=178778>.

⁴² „Osvobození příjmů plynoucích z dluhopisů vydávaných v zahraničí poplatníky se sídlem v České republice daňovým nerezidentům je svojí povahou daňovým zvýhodněním směřujícím pouze na dílčí skupinu poplatníků a již nemá v současné době plné opodstatnění. Původní cíl zvýšit konkurenceschopnost českých emitentů tzv. eurobondů na evropském trhu a zjednodušit navazující administrativu a maximálně tak zjednodušit podmínky pro emitenta již nemá plné opodstatnění.“ Viz tamtéž, s. 49.

⁴³ Tzv. „dědečkovská klauzule“ (anglicky „grandfather clause“) je termínem pocházejícím z anglosaského práva a označujícím výjimku umožňující subjektům, vyvíjejícím určitou činnost, která byla doposud povolena, ale od nynějška je novým právním předpisem zakázána, aby tuto činnost vyvíjeli i nadále. Termín pochází z právní historie USA, kde na přelomu 19. a 20. století některé jižanské státy ve snaze potlačit volební právo Afroameričanů podmiňovaly výkon hlasovacího práva censem majetku, placených daní nebo vzdělání. Z takového omezení byly však vyjmuty osoby, které buď samy, nebo jejich přímí předci (otcové, dědečkové) požívali hlasovacího práva před rokem 1866. Viz *The New Encyclopaedia Britannica. Volume 5, Micropaedia*. 15th ed. Chicago: Encyclopaedia Britannica Inc., 1994, s. 422.

⁴⁴ Článek XII bod 18 zákona č. 609/2020 Sb.

⁴⁵ Zákon ze dne 14. září 2021 č. 353/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁴⁶ Vláda České republiky. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České

vztahu k eurodluhopisům obsažena. Samotný návrh zákona se ostatně týkal transpozice některých ustanovení evropského práva ve vztahu k úvěrovým institucím a daňovou problematikou se vůbec neměl zabývat. V průběhu legislativního procesu v parlamentu se však do textu zákona dostala formou „přílepku“ i nová část jedenáctá, obsahující změny ZDP, jejichž obsahem bylo znovuzavedení, byť v poněkud obměněné dikci, osvobození výnosů z eurodluhopisů.

Zajímavé je, že se tento „přílepek“ do návrhu zákona dostal až v Senátu, a to z podnětu senátního výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu,⁴⁷ byť, jak vyplynulo z rozpravy při opětovném projednání v Poslanecké sněmovně, měl být totožný pozměňovací návrh prezentován již na jednání Poslanecké sněmovny při původním projednávání vládního návrhu, kdy *„byl dokonce i přihlášen do systému, ale bohužel při jednáních nebyl načten v rámci podrobné rozpravy ve druhém čtení“*.⁴⁸ Je rovněž zajímavé, že stanovisko zástupkyně předkladatele vládního návrhu zákona, tehdejší ministryně financí Aleny Schillerové k navrhované změně bylo neutrální.⁴⁹ Ministerstvo financí reprezentované uvedenou ministryní tedy nic nenamítalo ke znovuzavedení osvobození, které necelý rok předtím nechalo z důvodů pro něj nepochybně dostatečných zrušit.

Při opětovném projednání návrhu zákona vráceného Senátem Poslanecká sněmovna vyslovila s pozměněným textem souhlas, a daňové osvobození eurodluhopisů se tak opět stalo součástí českého právního řádu. Zákon č. 353/2021 Sb. tedy vnesl s účinností od 1. 10. 2021 do textu ZDP opět osvobození výnosů z eurodluhopisů, a to jak pro poplatníky daně z příjmů fyzických osob,⁵⁰ tak i daně z příjmů právnických osob,⁵¹ ovšem s tou odlišností, že oproti minulosti se osvobození nevztahuje jen na úrokový výnos, nýbrž na všechny druhy výnosů z eurodluhopisů, tedy např. také na příjem určený slosovatelem nebo jinou premii a příjem z rozdílu mezi jmenovitou hodnotou a emisním

republiky, 2021, 8. volební období, sněmovní tisk 903/0 [cit. 2022-08-10]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=178617>.

⁴⁷ Senát Parlamentu České republiky. 79. usnesení výboru pro zemědělství a dopravu z 13. schůze konané dne 14. července 2021 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony [online]. Praha: Senát Parlamentu České republiky, 2021, 13. funkční období, senátní tisk 122/1 [cit. 2022-08-12]. Dostupné na: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenate/htmlhled?action=doc&value=100226>.

⁴⁸ Z vystoupení senátora Zdeňka Nytry při opětovném projednání návrhu zákona vráceného Senátem s pozměňovacími návrhy Poslanecké sněmovně. Viz Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Stenografický zápis 118. schůze sněmovny ze dne 16. září 2021, bod 1. pořadu schůze – Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony /sněmovní tisk 903/5/ – vrácený Senátem [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2021, 8. funkční období [cit. 2022-08-12]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/118schuz/bqbs/b01300101.htm>.

⁴⁹ Vystoupení ministryně financí Aleny Schillerové při opětovném projednání návrhu zákona vráceného Senátem s pozměňovacími návrhy Poslanecké sněmovně. Viz tamtéž.

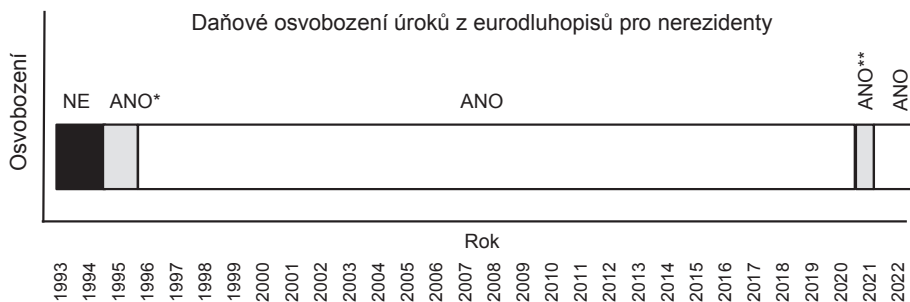
⁵⁰ „*Od daně se osvobozuje [...] výnos dluhopisu podle zákona upravujícího dluhopisy a příjem plynoucí z práva na splacení dluhopisu vydaných v zahraničí poplatníkem se sídlem v České republice, pokud plynou daňovému nerezidentovi, který není kapitálově spojenou osobou s emitentem dluhopisu, ani s ním nevytvořil právní vztah převážně za účelem snížení základu daně nebo zvýšení daňové ztráty.*“ Viz paragraf 4 odst. 1 písm. z) ZDP ve znění účinném od 1. 10. 2021.

⁵¹ „*Od daně jsou osvobozeny [...] příjem plynoucí z výnosu dluhopisu podle zákona upravujícího dluhopisy nebo z práva na splacení dluhopisu vydaných v zahraničí poplatníkem se sídlem v České republice, pokud plynou daňovému nerezidentovi, který není kapitálově spojenou osobou s emitentem dluhopisu, ani s ním nevytvořil právní vztah převážně za účelem snížení základu daně nebo zvýšení daňové ztráty.*“ Viz paragraf 19 odst. 1 písm. zn) ZDP ve znění účinném od 1. 10. 2021.

kurzem, resp. nabývací cenou dluhopisu. Z osvobození jsou dále nově stanoveny výluky s cílem zabránit zneužití tohoto zákonného ustanovení. Osvobození se tak nevztahuje na příjemce příjmu, který je kapitálově spojenou osobou⁵² s emitentem dluhopisu, nebo s ním vytvořil právní vztah převážně za účelem snížení základu daně nebo zvýšení daňové ztráty.

Současný stav je tedy takový, že příjmy daňových nerezidentů z dluhopisů vydaných v zahraničí poplatníkem se sídlem v České republice⁵³ zůstávají osvobozeny od daně z příjmů, byť za poněkud změněných podmínek, kontinuálně od roku 1995 (resp. 1996 pro poplatníky daně z příjmů fyzických osob) až dosud. Zákonodárná iniciativa z roku 2020, vtělená do zákona č. 609/2020 Sb., kladoucí si za cíl osvobození zrušit, přestože nabyla platnosti i účinnosti, se nikdy na tyto příjmy neuplatnila v důsledku další změny, vtělené do zákona č. 353/2021 Sb. a nabývší účinnosti ještě před koncem přechodného období.

Průběh doby trvání osvobození v historickém přehledu lze znázornit v následujícím grafu.



*dle gramatického výkladu u DPFO osvobozeno pouze pro rezidenty, a nikoli pro nerezidenty

**přechodné ustanovení zákona umožňující využít osvobození i pro dluhopisy emitované ještě rok po vstupu v účinnost zákona zrušujícího osvobození

4. ZÁVĚR

Daňový režim dluhopisů, a zejména jejich specifických druhů, jako jsou státní dluhopisy a eurodluhopisy, může být různý a může se v něm uplatňovat v různém rozsahu osvobození výnosů takových dluhopisů od daně. Jak bylo naznačeno výše, existují důvody a argumenty jak pro takové osvobození, tak i proti němu. Konečný výběr

⁵² Ve smyslu § 23 odst. 7 písm. a) ZDP se kapitálově spojenými osobami rozumí osoby v situaci, kdy se jedna osoba přímo nebo nepřímo podílí na kapitálu nebo hlasovacích právech druhé osoby, anebo se jedna osoba přímo nebo nepřímo podílí na kapitálu nebo hlasovacích právech více osob; a přitom tento podíl představuje alespoň 25 % základního kapitálu nebo 25 % hlasovacích práv těchto osob.

⁵³ Vzhledem k použití termínu „sídlo“ ustanovení zákonného osvobození počítá jen s emitenty – právnickými osobami a na případné emitenty – fyzické osoby se nevztahuje. To ovšem není nikterak na závadu, neboť mezi emitenty dluhopisů obchodovaných na světových finančních trzích se fyzické osoby prakticky nevyskytují a právní řády mnoha států světa tuto možnost omezují nebo přímo vylučují. Viz např. u nás historické znění § 3 odst. 1 zákona ze dne 1. dubna 2004 č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění mezi lety 2004 a 2012.

případného osvobození a jeho rozsahu je součástí daňové politiky státu a projevem jeho daňové suverenity. Při tvorbě pravidel daňové politiky a uplatňování daňové suverenity by však zákonodárce měl vždy zohlednit objektivní ekonomické zákonitosti a reálně existující mezinárodní hospodářské a finanční prostředí, jinak mohou jeho legislativní kroky být kontraproduktivní a vést k poškození jak státních zájmů včetně zejména příjmové i výdajové stránky veřejných rozpočtů, tak i zájmů dalších ekonomických subjektů, zejména skutečných či potenciálních emitentů dluhopisů, jakož i investorů do nich.

Jak státní dluhopisy vydané Českou republikou, tak i eurodluhopisy (u nichž je to vlastně jejich inherentní vlastností) jsou obchodovány na mezinárodních trzích a jejich upisovatelé a sekundární nabyvatelé se rekrutují z velké části (u eurodluhopisů téměř výlučně) z řad zahraničních osob – daňových nerezidentů.⁵⁴ Nelze pominout, že v rámci investičních úvah tyto nerezidenti srovnávají celou řadu alternativních investičních nástrojů, včetně státních dluhopisů vydávaných cizími státy nebo eurodluhopisů vydávaných zahraničními emitenty. Necitlivost a nezohlednění konkurenčního prostředí panujícího na mezinárodních finančních trzích ze strany českého zákonodárce pak může vést k vytvoření daňových překážek, které tuzemské emitenty dluhopisů (včetně českého státu) na zahraničním trhu znevýhodní a které v extrémních případech mohou působit až prohibitivně.

Jak ukázal výše podaný rozbor vývoje právní úpravy zdanění úrokových výnosů z dluhopisů, lze považovat za potvrzenou hypotézu, že tato právní úprava byla a je v delším i kratším časovém horizontu relativně málo stabilní, a proto z hlediska efektivity práva i právní jistoty suboptimální. Český zákonodárce by měl mít na paměti, že investorská komunita, ať již tuzemská, či mezinárodní, preferuje stabilitu a předvídatelnost daňového prostředí. Z tohoto hlediska lze hodnotit jako principálně nežádoucí zejména takovou fluktuaci v režimu zdanění eurodluhopisů, k jaké u nás došlo v letech 2020–2021 (kdy v rozpětí necelého roku osvobození platilo, bylo zrušeno a opět zavedeno), ale také, byť v menší intenzitě a do delšího časového intervalu roztaženou, fluktuaci v režimu zdanění státních dluhopisů. *Cum grano salis* by tak šlo označit postup tuzemského zákonodárce v tomto ohledu jako „cestu tam, a zase zpátky“.⁵⁵

JUDr. Petr Kotáb, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
kotabp@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0001-7013-298X

⁵⁴ Podle údajů Ministerstva financí podíl nerezidentů na držbě státního dluhu (představovaného téměř výlučně státními dluhopisy – pozn. autora) v posledních letech roste a blíží se 50 %. Viz Vláda České republiky. Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony, s důvodovou zprávou [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2020, 8. volební období, sněmovní tisk 910/0, s. 51 [cit. 2022-08-12]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=178778>.

⁵⁵ TOLKIEN, J. R. R. *Hobit aneb Cesta tam a zase zpátky*. Praha: Odeon, 1991.