Komise pro hodnocení dopadů regulace
Legislativní rada vlády České republiky

V Praze dne 25. března 2015
Č.j.: 100/15/REV1

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“.

Návrh byl projednán s předkladatelem na zasedání Komise RIA dne 13. února 2015, kde mu byly sděleny zásadní připomínky k předložené závěrečné zprávě RIA, které byly obsahem prvního stanoviska Komise RIA. Na základě přepracování závěrečné zprávy RIA ze dne 17. března 2015, kdy předkladatel přepracoval a rozšířil zásadním způsobem původní verzi závěrečné zprávy RIA, bylo zpracováno toto revidované stanovisko. Výsledek vyhodnocení tohoto dopracování je obsažen níže v bodě II.

II. Připomínky a návrhy změn

Komise RIA oceňuje pokrok, kterého předkladatel uvedeným rozšířením a dopracováním závěrečné zprávy dosáhl. Nicméně Komise RIA k přepracované verzi vznáší následující připomínky a odkazuje na text s pomocí předkladatelem použitých nadpisů:

1) Graf č. 1 považuje Komise RIA za obtížně ověřitelný, zejm. není patrný způsob metodiky výpočtu použitých dat (je odkazováno pouze na jejich zdroj, respektive chybí odkaz na konkrétní dokument(y) ČSÚ a dále není uvedeno nic k metodice dokumentu Credit Suisse, který je ovšem pro graf klíčový). Není tak zcela zřejmá vypovídací hodnota grafu a prezentovaných dat, postavená zřejmě pouze na spekulativním vztahu „vývoje růstu jmění a příjmů v ČR“ bez odpovídající analýzy, příp. odvolávky na ni.

2) V části 3 "Cíle" nelze dále souhlasit s tvrzením, že výše limitu použitelnosti navrhované úpravy "je parametrem a její posouzení není předmětem RIA" - naopak, nastavení majetkových či jiných prahů, nad nimiž regulace začíná působit z osobního hlediska, je pro posouzení možných dopadu regulace zcela klíčové:

   - **k části A, volba nástroje:**

3) V části 3.2 "Náklady a nevýhody" by u nákladů poplatníků na účast v řízeních měly byt výslovně rozlišeny interní náklady a externí náklady (náklady na daňové a právní poradenství/zastoupení).

4) Výběr varianty v části 4.1 na základě tabulky s přidělením bodů je arbitrární - tento výsledek nelze věrohodně falsifikovat či replikovat.

5) Článek 6 - "Přezkum účinnosti regulace", je zcela nevyhovující. Aby tato část - s ohledem na zásadnost navrhované regulace klíčová - měla jakýkoli smysl a aby ji tedy bylo možno posoudit, musí v ní být uvedeno, v jakých časových intervalech, na základě jakých dat a za použití jakých lidských a technických zdrojů bude daňová správa účinnost navržené regulace vyhodnocovat.

6) Zcela chybí vyhodnoceni korupčních rizik, která jsou přitom zjevná.

   - **k části B, okruh poplatníků:**

7) Část 1.2 - zde se opět vyskytuje nejzásadnější defekt celé RIA. V závěru předchozí části A předkladatel vyhodnotil jako nejvhodnější variantu, podle které se mají poplatnici stát předmětem navrhované regulace na základě individuálně

aplikovaných kvalitativních či kvantitativních kritérií, RIA se vsak těmito kritérii vůbec nezabývá. Za těchto okolnosti pozbývá celá analýza smyslu. Současně vychází najevo, proč je vyhodnocení variant v části A neprůkazné - bez představení a zhodnocení kritérií osobní působnosti navrhované regulace nelze preferovanou variantu vůbec smysluplně posoudit. Za pozornost ovšem stojí, že v části 1.2 předkladatel pracuje s hypotetickým kvantitativním prahem (10 mil. Kč nárůstu čistého jmění za určité časově období). Ze závěrečné zprávy RIA přitom není zjevné, zda jde o hodnotu hypotetickou či hodnotu v navržené regulaci ve skutečnosti navrhovanou.

8) U části 6 (Přezkum účinnosti regulace) platí totéž, co uvedla Komise RIA ad 5) výše.

9) U části 7 (konzultace a zdroj dat) je okruh konzultovaných subjektu mimo státní správu popsán zcela nedostatečně (slovy "zástupci odborné veřejnosti").

10) I v části B chybí analýza korupčních rizik.

- **k části C, okruh poplatníků z hlediska daňové rezidentury:**

11) V části 1.6 není identifikováno riziko praktické neaplikovatelnosti navrhované regulace/zahlceni regulátora, pokud by z hlediska teritoriální působnosti byla regulace vymezena příliš široce.

12) Část 3.2 pomíjí náklady způsobené na to, že přinejmenším část nerezidentů by nebyla schopna vést řízení (a bránit svá práva) v českém jazyce.

13) Výhrady podle bodů 8, 9 a 10 platí stejnou měrou i zde.

- **k části D, vynucováni informací o jmění:**

14) Tuto část nelze vůbec rozumně posoudit bez údaje o osobní působnosti navrhované regulace (tedy kvantitativních a kvalitativních kritériích aplikace nové regulace na poplatníky), jak však bylo konstatováno, tento parametr v celé RIA chybí.

15) Celá konstrukce ovšem dále trpí jistou logickou vadou. Pokud předpokládáme, že poplatník již nepřiznal příjmy a zkrátil daň (což je závažný trestný čin s progresivní sazbou trestu- - srov. § 240 TrZ), lze pochybovat o tom, že hrozba trestního postihu dle skutkové podstaty, jejíž využití předkladatel navrhuje, bude mít na chování takového poplatníka významný dodatečný vliv. S tímto problémem se zpráva nijak nevypořádává.

16) výhrady podle bodu 8, 9 a 10 platí stejnou měrou i zde.

- **k části E, standardní versus zpřísněné zdanění:**

17) V části 3.2 se opakují odkazy na již vícekrát citované judikáty Ústavního soudu, chybí zde ovšem odkazy na nově tvrzenou judikaturu ÚS ke "rdousící" či "konfiskační" povaze zdanění.

18) Výhrady podle bodu 8, 9 a 10 platí stejnou měrou i zde ovšem s tím, že navrhovaná varianta (zvýšené penále s diskrecí správce daně v závislosti na míře spolupráce poplatníka) vytváří z definice evidentně zvýšené korupční riziko.

III. Závěr

Vzhledem k tomu, že se jedná o zásadní právní úpravu jedné z programových priorit vlády spojenou s významným společenským dopadem a očekáváním, měla by závěrečná zpráva RIA být vypracována odpovídajícím způsobem, zejména z pohledu možných rizik a jejich vyhodnocení z hlediska očekávaných dopadů, a dále rovněž z pohledu kvantifikace očekávaných přínosů a nákladů návrhu.

S tímto základním pojetím smyslu zpracované RIA a z hlediska požadované informační hodnoty pro rozhodování vlády, přestože jednoznačně oceňuje úsilí a pokrok dosažený v přepracované závěrečné zprávě RIA ze strany předkladatele, **nemůže Komise RIA vzhledem k výše uvedeným připomínkám nadále doporučit závěrečnou zprávu RIA bez jejich vypořádání ke schválení**.

Vypracovali: JUDr. Tomáš Richter
Ing. Jiří Nekovář

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise