

V Praze 29. května 2024
Čj.: OVA 367/24

Stanovisko

k

Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění
pozdějších předpisů, a další související zákony

I. Úvod

Jde o novelizaci zákona o spotřebních daních, která přináší řadu dílčích změn, většinou se mění dílčí procesy a povinnosti pro specifické skupiny subjektů.

II. Připomínky a návrhy změn

Obecné připomínky

K doplnění informací, které jsou naznačeny bez doložení:

ZZ RIA obsahuje v řadě kapitol údaje o některých projevech různých rizik atp., ovšem **často bez doložení detailů či podkladových faktů**. Doporučujeme z existujících dat (např. historických údajů o dosavadním vývoji) využít informace a doplnit konkrétní fakta pro ilustraci rozsahu a závažnosti nastíněných problémů apod.

- Problém je v téměř celé ZZ RIA, pro ilustraci doporučujeme uvést *např.*: frekvenci a význam rizika daňových úniků v peněžním vyjádření (v kapitole 1.1.1. na str. 9), dále jak často jsou rizika zneužití při nakládání s minerálními oleji (v kapitole 2.1.5. na str. 18), či estimaci počtu osob, kterým vzniknou náklady spojené s podáním přihlášky k registraci (kapitola 2.3.2. na str. 19).

Ke struktuře:

Shrnutí přináší informaci o tom, že jde o větší množství menších změn, přičemž do Shrnutí je zakomponován pouze popis cca 8 změn (1. zrušení registračních řízení; 2. určení místní příslušnosti daně; 3. zvýšení právní jistoty u přijímání a užívání odpadních olejů; 4. zjišťování bezdlužnosti; 5. prodloužení období; 6. sčítání výrob u minipivovarů; 7. tabákové nálepky; 8. zrušení povinnosti značkování).

Samotná ZZ RIA se věnuje v kapitolách cca 7 změnám (1. kapacita daňových skladů; 2. upřesnění – minerální oleje; 3. úpravy u minipivovarů; 4. systém u cen cigaret; 5. tabákové nálepky; 6. povinnost u surového tabáku; 7. kauce u surového tabáku). Otázkou je, zda toto členění není matoucí? **Doporučujeme vyjasnit okruhy změn a vztah mezi shrnutím a konkrétními kapitolami ZZ RIA.**

ZZ RIA neuvádí způsob identifikace a výběru konkrétních změn, proč právě tyto změny, zda zákon přináší i další změny, jaká metodika byla při této novelizaci zvolena. Doporučujeme způsob a důvod tohoto komplexu změn objasnit (každá konkrétní kapitola v ZZ RIA obsahuje vysvětlení důvodu, ale komplexní vysvětlení patrně chybí).

Připomínky k jednotlivým kapitolám:

1. Kapacita daňových skladů

Po rozsáhlejší Definici problému a též rozsáhlejším Popisu existujícího právního stavu je identifikována pouze jedna změnová varianta (V1 – snížení skladovací kapacity pro LPG v podobě snížení požadavků). Kapitola má popsána rizika i vyhodnocení nákladů a přínosů varianty.

Doporučujeme vhodněji zařadit zmínku o potenciálním negativním dopadu na životním prostředí (viz kapitola 1.3.3).

Přezkum účinnosti regulace je stanoven kvantitativním měřítkem, ale není stanovena referenční hodnota (nebo alespoň zmínka o současných hodnotách). Obecně doporučujeme, jak ukazuje i tento konkrétní příklad, snahu o kvantifikaci (tj. současný stav s případnou informací, jaká může být předpokládaná změna)

2. Upřesnění – minerální oleje

V této optimálně stručné kapitole je identifikována varianta (V1 snížení skladovací kapacity zkapalněných ropných plynů, což patrně navazuje na předchozí opatření u LPG). Díky skladovací kapacitě se po změnách rozšíří okruh osob nakládajících se zvláštními minerálními oleji (pozn.: v kapitole 2.2.2. varianta V1 ale hovoří o zkapalněných ropných plynech, tj. rozpor informací na str. 19 a 20).

Přezkum (který je patrně zařazen chybně pod následující kapitolu 2.7) zde není indikován explicitní počet registrovaných osob a množství olejů, kterými bude nakládáno (tj. není kvantifikován indikátor).

3. Úpravy u minipivovarů (pro eliminaci obcházení zákona)

Identifikována je pouze jedna V1 v podobě zpřesnění definic aspektů nezávislosti minipivovaru. Velmi detailně jsou vyhodnoceny náklady a přínosy jedné varianty.

Přezkum předpokládá evaluaci reálného fungování nově nastaveného systému. Např. se lze inspirovat z kapitoly 3.1.2, kde je uvedeno, že v r. 2022 bylo v ČR 514 aktivních malých nezávislých pivovarů, z nichž do 10 tis. hl bylo 491. Přezkum by mohl na toto odkázat a např. dle dynamiky dosavadního vývoje indikovat, jaký je dosavadní vývoj (např. vznik/zánik pivovarů v určité velikostní skupině v % je běžné a jaký vývoj by již byl neobvyklý a měl by vést k pozornosti předkladatele).

V kapitolách se řeší tzv. *princip legislativní zdrženlivosti* (v kap. 3 např. na str. 28 a 29, ovšem patrně v kap. 2 není zdrženlivost zmiňována). Je jistě správně vnímat náklady a přínosy též pohledem legis. zdrženlivosti, ale je otázkou, zda zdrženlivost nelze pojmát také jako snahu řešit problém jinak než legislativní cestou (viz OZ RIA, str. 6: *„Zvláštní pozornost je potřeba věnovat zamezení vytváření nové nadbytečné regulace a snížení administrativní zátěže, proto předkladatel stručně zdůvodní, proč nelze řešit problém jinou než legislativní cestou, případně jaké jsou důsledky nepřijetí navrženého legislativního řešení.“*)

4. Systém u cen cigaret

Pro zjednodušení procesu stanovení cen cigaret jsou stanoveny 2 varianty (V1 formou zveřejňování na webu; V2 plná liberalizace). Jako vhodná varianta je zvolena V1.

V kapitole 4.3.4 je uvedeno, že V0 má výhodu „dodržení zásady legislativní zdrženlivosti“, ovšem též zde lze potenciálně liberalizaci (v rámci V2) vnímat také ve výsledku jako zdrženlivost (str. 35 a 36).

Přezkum indikuje „počet zjištěných pochybností a následných nutných oprav“ – i tento údaj lze doložit kvantifikací, které by pomohla efektivnímu přezkumu za navržené 3 roky.

5. Tabákové nálepky

V této kapitole je vybrána pouze jedna varianta V1 doplnění maximální hranice (k dosavadní 40% hranici doplnění 50% hranice). Otázkou je, zda k vyřešení definovaného problému nelze dojít i jinou cestou než je V1, pokud jde o ulehčení situace kredibilním subjektům v situaci rostoucí výši

sazeb, lze nalézt i jiné efektivní nástroje, jak jim situaci ulehčit. **Zde doporučujeme doplnit alternativní variantu.**

Doporučujeme, pokud to je možné, vyjasnit (kvantifikovat) pojem jako je dlouhodobě spolehlivý odběratel tabákových nálepek, aby bylo zřejmé, jakou míru spolehlivosti má předkladatel na mysli (v letech, objemu, absenci prohřešků atd.). Rovněž pojem jako komplexní vyhodnocení efektivnosti patrně vychází z praxe správce daně, ale (pokud to bude možné) doporučujeme vyjasnit poměrně široký pojem „komplexní“ a podobné termíny, které mají ve správě daní patrně své postupy, ale lze zvážit doplnit nějakou kvantifikaci rozsahu takového vyhodnocení.

V přezkumu regulace je uvedeno, že počet odběratelů nálepek se v r. 2024 řádově zvýšil, doporučujeme doplnit indikátory (interval) jaký další vývoj (oproti relaci před r. 2024 a po r. 2024) je zásadní a bude si vyžadovat uvažování o úpravě regulace.

6. Povinnost u surového tabáku

Navrhovaná V1 představuje zjednodušení v oblasti vzniku daňové povinnosti (tj. rozšíření stávajících tří typů subjektů, které mohou být plátcem).

Zde se nabízí v rámci V2 rovněž rozsáhlejší liberalizace, která by ukázala logiku zvolené preferované varianty V1. **Doporučujeme doplnit V2.**

Přezkum uvádí, že indikátorem může být míra úspěšnosti správce daně – i to by bylo možné teoreticky kvantifikovat, např. na příkladech z minulosti.

7. Kauce u surového tabáku

Cílem je zamezit obcházení podmínky skládat kauci. Stanoveny jsou dvě varianty (V1 zrušení výjimky povinnosti kauce; V2 upravení výjimky kauce s limitem 20 mil. Kč a výše hodnoty tabákových nálepek). Preferovaná je varianta 2, tedy upravení současné praxe a zavedení limitu.

Je možné najít alternativní V3, která by se vyhnula nutnosti využívat kauce, limit kauce či výjimky z kauce? **Doporučujeme zvážit v tomto smyslu doplnit V3.**

V přezkumu se uvádí počet příkladů v kompetenci správce daně (pozn. patrně v textu chybí sloveso), doporučujeme ilustrovat počet na příkladu z minulého vývoje.

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)

Doporučujeme zkusit zapracovat do ZZ RIA především tyto připomínky:

- Doporučujeme **osvětlit metodiku výběru analyzovaných změnových oblastí**, zda jde o všechny navrhované změny v legislativě, nebo jen o určitý výběr, který byl vhodný pro analýzu RIA.
- Oddělit v textu vymezení problému (plus jeho prokázání a odhad velikosti/závažnosti) od návrhu možných řešení a poté vyhodnocení dopadů těchto řešení a volby nejvhodnější varianty. Zachovat tuto logiku u každé oblasti v návrhu.
- Pokud to je možné, **u všech kapitol** s jednotlivými změnami doplnit **konkrétní parametry** indikátorů (odhady, intervaly odhadů) **pro budoucí přezkum regulace**. Právě určité vymezení by pomohlo v budoucnu interpretovat zjištěný kvantitativní indikátor.
- Pokud to bude možné, doplnit i **alternativní varianty**, např. takové, které by kromě navrhovaných změn (směřujících převážně ke zjednodušení) představovaly skutečnou alternativu, např. ve formě **plné liberalizace** (tak jako to je u kap. 4), či prostého odstranění stávajících povinností.
- Jestliže je cílem legislativy **zefektivnění správy spotřebních daní, snížení administrativních nákladů a zvýšení právní jistoty daňových subjektů**, pak by právě tato hlediska měla být v kvantifikované podobě zahrnuta do odhadů dopadů v rámci jednotlivých alternativních variant.
- ZZ RIA by měla obsahovat i příklady, jak by bylo možné řešit dané problémy **mimo legislativu** (alespoň v některých příkladech jinými metodickými postupy; nelegislativním

snížením nároků ze strany správce daně a deklarace takového rozvolnění; využít určité aplikační praxe, kdy chování správce daně znamená určité praktické dopady snížení povinností či naopak zpřísnění pro daňové subjekty).

- Pokud to bude možné, **doplnit konkrétní údaje u naznačených rizik, negativních jevů** či popsanych existujících problémů, o kterých hovoří ZZ RIA (např. výskyt jevů, četnost jevů, počet identifikovaných případů, počet dotčených osob, historicky řešený počet problémů).
- Velmi důležité je popsat detaily, které lze zjistit **na základě známých údajů**, dále popsat existující trh, který může být regulací dotčen.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby byl **návrh zákona, kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákon, doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených doporučujících **připomínek**.

Vypracoval:

Ing. Vladimír Štípek, Ph.D.

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.
předsedkyně komise