

V Praze dne 11. 9. 2015
Č.j.: 1035/15

Stanovisko Komise pro hodnocení dopadů regulace

k Návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s vybranými opatřeními proti daňovým únikům

I. Úvod

Ministerstvo financí (dále "předkladatel") předkládá k projednání návrh Závěrečné zprávy RIA (dále „ZZ RIA“) k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s vybranými opatřeními proti daňovým únikům.

Důvodem předložení návrhu je dle předkladatele neuspokojivý stav v oblasti identifikování a postihování daňových úniků, a to zejména krácení daně z přidané hodnoty (DPH) v rámci tzv. karuselových podvodů. Příčinou tohoto neuspokojivého stavu mají být některá procesní pravidla týkající se vymezení územní a věcné působnosti Generálního finančního ředitelství a Generálního ředitelství cel.

Předkladatel identifikuje tři oblasti procesních a kompetenčních pravidel, vyplývající ze zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Finanční správě ČR“) a zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Celní správě ČR“). ZZ RIA je členěna na tři hlavní kapitoly A – C, přičemž každá se věnuje jedné z určených oblastí a hodnotí varianty řešení, které přicházejí v úvahu za účelem dosažení cílového stavu.

První problematickou oblastí, které se věnuje kapitola A, je zákonem určená územní působnost a místní příslušnost jednotlivých finančních úřadů (FÚ). Omezení územní působnosti dle předkladatele znemožňuje řádné provádění daňových kontrol zejména v případě tzv. karuselových podvodů s DPH, které v drtivé většině případů zahrnují účelový obchodní řetězec daňových subjektů se sídlem v několika krajích. Tím se daňové subjekty účelově vyhýbají efektivní a jednotné kontrole, protože finanční úřady (s výjimkou Specializovaného finančního úřadu) jsou při kontrolách omezeny svou územní působností v rámci jednotlivých krajů. Dalším dílčím problematickým fenoménem je účelové přesouvání daňového sídla firem tam, kde jsou příslušné finanční úřady nejvíce vytiženy a kde je proto nejmenší pravděpodobnost daňové kontroly.

Druhá a třetí kapitola se věnují omezením vyplývajícím z omezené místní a věcné příslušnosti jednotlivých celních úřadů, daných zákonem o Celní správě ČR. Problematiku místní příslušnosti celních úřadů řeší kapitola B, věcná příslušnost je pak předmětem analýzy a hodnocení v kapitole C. Obě části ZZ RIA se věnují řešením, které by měly odstranit stávající procesní omezení fungování celní správy a dosáhnout tak efektivnějšího pátrání a postihování daňových trestních činů. Otázka místní příslušnosti celních úřadů v praxi limituje postihování karuselových podvodů s DPH obdobným způsobem, jako je tomu v případě místní příslušnosti finančních úřadů a daňových kontrol.

V případě věcné příslušnosti celních úřadů směřují návrhy k tomu, aby se systém celní správy mohl věnovat odhalování podvodů v oblasti DPH, zatímco v současné době věcně přísluší celním úřadům pouze problematika spotřebních daní a tzv. energetické daně. Problematika DPH věcně přísluší celním úřadům pouze ve vybraných případech dovozu, zatímco ve všech ostatních případech je oprávněna konat pouze Policie ČR. Té však chybí personální kapacity i znalost problematiky. Nutno podotknout, že karuselové podvody mají často mezinárodní prvek, kdy je zboží nejprve do ČR importováno a poté s ním nepřehledným způsobem obchoduje řetězec firem. Celní úřady mají proto s tímto typem trestné činnosti zkušenosti.

Nabytí účinnosti nové právní úpravy se předpokládá v první den kalendářního měsíce následujícího po dni vyhlášení v případě ustanovení týkajících se odstranění limitu místní příslušnosti správce daně a centralizace pověřených celních orgánů (kap. A a B) a v první den šestého kalendářního měsíce následujícího po dni účinnosti v případě ustanovení týkajících se rozšíření věcné příslušnosti pověřených celních orgánů (kap. C).

Tento návrh neimplementuje legislativu EU.

II. Připomínky a návrhy změn

Předložená ZZ RIA se velmi dobře vypořádává s požadavky na zpracování hodnocení dopadů regulace. Předkladatel klade velký důraz zejména na obšírné vysvětlení fungování stávající právní úpravy a existujících institutů se zdůvodněním, proč stávající pravidla a jejich využívání již neumožňují koncepční zlepšení postihování trestné činnosti spojené s úniky daně z přidané hodnoty.

Základem minimalizace daňových úniků jsou efektivní daňové kontroly, které podvody odhalí a dále správné fungování příslušných orgánů činných v trestním řízení. Z navrhovaných opatření se podnikatelských subjektů dotknou zejména řešení navrhovaná v kapitole A, která se týkají místní příslušnosti finančních úřadů. Předkladatel konstatuje možné zvýšení administrativních nákladů u daňových subjektů, ovšem bez další specifikace. Jím zvolená varianta 3 spočívá v rozšíření místní příslušnosti všech finančních úřadů v oblasti daňové kontroly na celé území ČR. Ostatní činnosti vykonávané finančními úřady zůstanou předmětem místní příslušnosti. Tato varianta by způsobila, že by kontrolu v sídle daňového subjektu mohl provést kterýkoliv finanční úřad, bez ohledu na místní příslušnost. V této souvislosti lze očekávat mírné zvýšení administrativní zátěže podnikatelů, které se však předkladatel snaží kompenzovat tím, že předpokládá vyšší cestovní náklady

zaměstnanců FÚ, kteří by se za účelem kontrol přesouvali na místo určení. Podle vyjádření předkladatele tedy lze očekávat, že by došlo jen k minimálnímu zvýšení nákladů na straně podnikatelských subjektů. Zvýšené náklady na zavedení nového systému kontrol mají být kompenzovány efektivnějším výběrem DPH.

Změny navrhované v kapitolách B a C se týkají zejména úkonů v trestním řízení ze strany celní správy, proto lze očekávat, že se podnikatelských subjektů dotknou jen okrajově. V případě kapitoly B se předkladatel omezil na vyhodnocení jediné navržené varianty, ačkoliv je tato problematika analogická s obsahem kapitoly A, kde se předkladateli podařilo identifikovat varianty čtyři (nepočítaje nulovou variantu). Obsah kapitoly B je předurčen již svým názvem – „Centralizace pověřených celních orgánů“, čímž předkladatel skutečně směřuje k jediné variantě, a tou je centralizace kompetence Celní správy ČR v oblasti trestního řízení do jediného útvaru v rámci Generálního ředitelství cel. Ačkoliv se patrně jedná o optimální variantu řešení, je otázkou, zda by kýženého cíle nemohlo být dosaženo i jiným způsobem, který by byl také předmětem hodnocení, obdobně jako v kapitole A.

Předkladatel sice správně identifikuje dotčené subjekty a uvádí, že s nimi záměr konzultoval, nicméně neuvádí výsledek těchto konzultací.

Na závěr je nutno zopakovat, že i přes výše uvedené nedostatky se jedná o kvalitní ZZ RIA, která umožňuje posoudit očekávané dopady předkládaného zákona.

III. Závěr

Komise pro hodnocení dopadů regulace předloženou Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace přijímá.

Vypracoval: Mgr. Jan Matoušek

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc., v. r.
předsedkyně komise