



V Praze dne 10. června 2020  
Čj.: 558/20

## Stanovisko

### k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony

---

#### I. Úvod

Cílem novelizace je změna daně z nemovitých věcí, přehodnocení daňových výjimek v daních z příjmů (přehodnocení osvobození úrokových příjmů; zavedení tzv. paušálu na stravování) a změna při značení lihu.

#### II. Připomínky a návrhy změn

##### **Obecně k procesu předkládání daňového balíčku a výsledné podoby**

Legislativní proces byl v tomto případě poměrně složitý, původní balíček daňových zákonů měl i další součásti, např. prodloužení časového testu osvobození pro nemovitosti pro vlastní bydlení, který byl vložen v jiné podobě do jiné normy, ale jde i o další původně navrhované změny, jež nejsou v Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA) rozebírány (změny sazeb spotřebních daní u tabáku, změna uznatelnosti nákladů výdajů za elektřinu pro elektromobily).

ZZ RIA by měla **stručně vysvětlit změny původního návrhu** ze začátku legislativního procesu a stávajícího stavu návrhu, k němuž byla zpracována analýza RIA (včetně toho, jak byly aktualizovány další doprovodné dokumenty vzhledem k vývoji obsahu novelizace).

Na str. 3 ZZ RIA uvádí, že v kapitole týkající se daně z příjmů byl při odhadu dopadu vzat v úvahu současný negativní ekonomický vývoj související s epidemií. Tento bezprecedentní faktor může mít vliv i na další oblasti tohoto balíčku a zároveň by bylo vhodné uvést, jak konkrétně byl faktor ekonomických komplikací do odhadů zakomponován (tj. do jaké míry ovlivní tento rizikový faktor odhady).

V ZZ RIA – část daň z nemovitých věcí, daň z příjmů, autoři představují pouze nulovou variantu (tj. ponechání stávajícího stavu) a jednu variantu, kterou je jediné navrhované řešení. Pouze u zákona o povinném značení lihu jsou varianty tři. Absence více alternativních variant zbytečně snižuje vypovídací schopnost odhadu navrhovaných a preferovaných variant 1.

V Obecných zásadách RIA na str. 24 je v rámci tzv. přezkumu účinnosti regulace uvedeno, co by měl předkladatel hodnotit. Kapitoly v ZZ RIA **Přezkum účinnosti regulace** obsahují jen obecné fráze, nikoliv popis sledovaných ukazatelů, efektů, přehled dat nutných k vyhodnocení, včetně termínů a jiných prokazatelných indikátorů. Tento problém je přítomný v oddílu A u kapitol 1.6

na a 2.6 na ZZ RIA, dále v oddílu B v kapitole 1.6 a 2.6 na str. 33 (v této kapitole je popis přezkumu delší, ale i tak velmi obecný) a dále v kapitole 6 v oddílu C.

(Pozn.: čísla stran v obsahu jsou o jednu stranu posunuta; toto stanovisko vždy zmiňuje stranu podle toho, jaká je skutečně u dané strany přiřazena – tzn. je nutné aktualizovat obsah).

V úvodní tabulce se různé formy dopadů hodnotí slovem „ne“, přitom sociální dopady návrhu mají širší spektrum dopadů a konsekvencí (u daně z příjmů v případě stravovacího paušálu lze čekat sociální dopady v pozitivní i negativní formě; v případě možnosti zvýšení koeficientu u některé obce může mít změna pozitivní dopad na životní prostředí – obec může prohibitivně působit na místního znečišťovatele, po němž a pro jeho zaměstnance to může naopak znamenat sociální dopady; při posílení daňové autonomie obcí může vznikat korupční riziko, atd.).

### **Daň z nemovitých věcí – Místní koeficient**

ZZ RIA sice uvádí potenciální negativní dopad na daňové poplatníky (str. 11 v rámci variant 0 a 1), ale není zde detailněji uvedena možnost potenciálního **šikanózního přístupu ke konkrétním poplatníkům**, který nelze vyloučit (např. v podobě cíleného zvýšení koeficientu na území, které by zasáhlo převažujícího vlastníka v daném území s úmyslem jej odradit od činnosti v dané obci). Chybí zde též možnost korektivu – opravných nástrojů, kterých by mohli dotčení poplatníci (z jejich pohledu nespravedlivě a neadekvátně) využít a bránit se zvyšování koeficientu. Doporučujeme tuto oblast podrobněji vysvětlit.

Ze strany 13 (kapitola 1.7) není zřejmé, zda změny u místního koeficientu byly konzultovány rovněž se zástupci obcí (uvedena pouze odborná veřejnost), byť se toto téma obcí dotýká. Doporučujeme podrobněji uvést, kdo se myslí odbornou veřejností.

### **Daň z nemovitých věcí – Druh pozemku pro účely daně z pozemků**

ZZ RIA popisuje stávající nedostatek mezi evidencí a skutečností, kdy vznikají a přetrvávají rozdíly v evidenci, což může mít dopad i na rozdíly ve výši daňového zatížení. Na str. 14 ZZ RIA se uvádí: „*Dosavadní zkušenosti však ukazují, že stav právní evidence může být odlišný od stavu faktického a může být potenciálním zdrojem pochybností o správnosti stanovení druhu pozemku k 1. lednu zdaňovacího období.*“ **Nesprávné stanovení druhu pozemku a neodhalení této chyby mj. kvůli nedostatkům v evidenci** (které ne vždy musí být chybou poplatníka, ale v určitých případech může odpovědnost nést správce evidence) **může vést k rozdílům, které mohou vyústit i k rozdílům ve výši daňového zatížení poplatníků** před účinností této novelizace a po ní. ZZ RIA neuvádí mezi rizika to, zda může přijetím zákona vzniknout rozdíl mezi výší daňového zatížení poplatníků. Pokud by rozdílné zatížení před a po účinnosti novelizace vzniklo, pak se nabízejí otázky, **zda nastanou konsekvence pro poplatníky** (tj. zvýšení daňového zatížení - meziročně vyšší náklady; dále mohou vzniknout otázky, zda správce daně může prošetřovat/postihovat důvody předchozí chybné klasifikace, kdy poplatník platil na dani z nemovitosti fakticky méně, než byl povinen), **nebo pro správce daně** (stížnosti na nevhodnou správu daně - při meziročním snížení daňového zatížení může poplatník mít dojem, že předchozí výše daně placená roky byla neadekvátní a může požadovat kompenzace). Doporučujeme podstatu problému vysvětlenou v tomto odstavci objasnit z pohledu zpracovatelů analýzy RIA.

### **Daně z příjmů**

Přehodnocení osvobození úrokových příjmů z dluhopisů vydávaných v zahraničí poplatníkem se sídlem v České republice nebo Českou republikou

Tato kapitola ZZ RIA logicky vysvětluje důvody odstranění stávajícího stavu, z čehož plyne i rozměr dopadů změny. Podstatu změny výmluvně charakterizuje následující věta ze str. 20: „*Osvobození od této daně nepředstavuje tedy rezignaci na výběr daně, ale racionalizaci příjmových a výdajových toků státního rozpočtu s potenciálně neutrálním dopadem na jeho konečné saldo.*“

Přesto doporučujeme na str. 23 uvést alespoň řádový dopad na státní rozpočet, který je charakterizován v případě státního rozpočtu jako „*mírně pozitivní*“ (což je tedy obrácený dopad na dotčené subjekty, který by měl být ‚mírně negativní‘), ale i tak by bylo vhodné uvést řád takového dopadu v korunovém vyjádření, nebo např. použít intervalové vyjádření.

#### Peněžní paušál na stravování

Na str. 25 (kap. 2.1.1) je uvedeno, že „zavedení alternativy v podobě stravenkového paušálu by pravděpodobně vedlo ke **zvýšení dopadu daňové úlevy ve výši 1,9 mld. Kč ročně na dani z příjmů**“. Z pohledu ZZ RIA jde o poskytnutí stravenkového paušálu všem „*kteří v současné době nečerpají žádné daňové zvýhodnění na stravování*“ (str. 4). Zájmové sdružení (Unie zaměstnavatelských svazů dle analýzy Grant Thornton, 2019)<sup>1</sup> ovšem odhaduje dopad **až 8,6 mld. Kč ročně** (tj. pokud stravovací paušál bude využit zaměstnanci, kteří nyní nepřijímají od zaměstnavatele benefit v podobě daňově uznatelné podpory na stravování (str. 4 studie). Podle návrhu zákona jde o **přibližně 1 mil. zaměstnanců**. **Postup při výpočtu odhadovaného dopadu 1,9 mld. Kč není v ZZ RIA uveden. Detailnější vysvětlení** postupu výpočtu odhadu dopadů včetně dílčích hodnot by mohlo být uvedeno v rámci kapitoly **2.3.3 Přínosy** v rámci *Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů*, neboť v této kapitole doporučují Obecné zásady RIA uvést náklady „*peněžně nebo alespoň číselně*“ a zároveň se zde uvádí, že „*dopady navrhovaných variant se neuvádějí agregovaně, ale ve strukturované podobě...*“ (Obecné zásady RIA, str. 17 a 18). Tato kapitola by tak měla obsahovat strukturované vysvětlení postupu výpočtu i s uvedením limitů odhadu. (Z kontextu ZZ RIA vyplývá, že při stávajícím počtu zaměstnanců na úrovni 1,5 mil., kteří mají k dispozici stravenky, při stávající výši úlevy poskytované díky stravenkám ve výši 3 mld. Kč a počtu 1 mld. pracovníků bez přístupu k daňovému zvýhodnění v této oblasti, pak bude jednoduchým propočtem dopad na rozpočet při 1 mld. zájemců o paušál náklad cca 2 mld. Kč; zde je předpoklad, že paušál a stravenka představuje pro daného zaměstnance stejný benefit; doporučujeme ale detailnější a přehlednější vysvětlení odhadu v ZZ RIA).

Zároveň v této kapitole 2.1.5 nelze předpokládat, že zaměstnavatelé budou vystaveni změnám **pouze ve vazbě stravenky–paušál** (tj. nelze pouze předpokládat, že půjde především o „*substituci stravenek stravenkovým paušálem*“ (str. 28, kap. 2.1.5), ale **rovněž závodní stravování** může být **vystaveno tlaku** zaměstnanců, aby místo stravování dostávali spíše **finanční kompenzaci v podobě paušálu** (tj. odklon od závodního stravování, využívání vlastního jídla a tlak na možnost kromě závodního stravování i na zavedení možnosti paušálu). V tomto případě tak doporučujeme v kapitole 2.1.5 doplnit výrazněji i možnost, že **v delším časovém období může být i závodní stravování dotčeno zavedením paušálu**.

V souvislosti s doporučením detailnějšího vysvětlení dopadů epidemie a návazného ekonomického poklesu na odhady by bylo vhodné v této oblasti více zohlednit silný vliv na oblast pohostinství. Nucené jednorázové zavření provozů, následné otevírání ve fázích a rovněž změněné chování spotřebitelů může mít značný vliv na výsledky sektoru, a tedy i na objem využitých úlev i na počet zaměstnanců v systému tohoto daňového zvýhodnění. S ohledem na zhoršující se situaci lze teoreticky očekávat vyšší tlak na maximalizaci peněžního příjmu zaměstnanců na úkor jiných benefitů. Zde by kromě odhadů mohl být vhodným zdrojem dat např. průzkum mezi dotčenými subjekty, nikoliv jen odvozování z existujících historických dat. **Doporučujeme tak rozšířit analytické metody např. o predikci vývoje založenou na výběrovém průzkumu**. Průzkum by mohl sloužit jako vítaný zdroj informací o problému, na který panují poměrně rozdílné názory a rozhodně v této oblasti není např. mezi vládou, profesní oblastí či odbornou veřejností konsensus.

Mezi identifikované subjekty (str. 26 kap 2.1.3) by měli patřit rovněž **zaměstnavatelé nikoliv jen jako subjekty využívající služby stravenek a zprostředkovávající je zaměstnancům**, ale **rovněž jako aktivní hráči na poli stravování**, protože v řadě případů ve vlastní režii nebo prostřednictvím specializované firmy (ale často v zařízení patřící firmě včetně vybavení) poskytují závodní stravování. Role zaměstnavatelů je s ohledem na tuto změnu významnější, než jí přiznává ZZ RIA v rámci identifikovaných dotčených subjektů.

<sup>1</sup> Dostupné na [https://www.uzs.cz/soubory/UZS\\_stravovaci\\_pausal\\_studie\\_GTA.pdf](https://www.uzs.cz/soubory/UZS_stravovaci_pausal_studie_GTA.pdf).

Ze ZZ RIA vyplývá, že v současné době **nelze zaručit využití stravenek** (jako daňově uznatelného benefitu) **k původnímu účelu**, tedy ke stravování a nákupu potravin, a to pro daného pracovníka. Konkrétně se uvádí, že „*stravenky ani přes administrativní náročnost a transakční náklady nezaručují, že budou využity na stravovací službu nebo uhrazení nákupu potravin.*“ Na straně 29 se uvádí: „**V případě jeho (tj. stravenkového paušálu) využití nebude třeba nijak prokazovat, jakým způsobem byl tento příspěvek zaměstnancem využit.** Jedná se o období dalších institutů daňového práva jako např. ‚výdajový paušál‘, apod.“ Podstatou tak je skutečnost, že nová možnost stravenkového paušálu nadále nijak nezaručuje, že daňově uznatelné náklady budou využity pro občerstvení zaměstnanců a nijak to neřeší ani stejný nedostatek u stávajícího systému stravenek. **Určitou právní nejistotu stávajícího stavu tak novelizace posunuje ještě o další úroveň**, kdy neexistuje žádná vazba mezi paušálem a zákonem povolenými možnostmi jeho využití. Novelizace tak posunuje **právní fikci**, jak je zmíněna na str. 27, ještě dál a takové nakládání s právní fikcí neposiluje jistotu daňových subjektů, že s daňovými nástroji zacházejí správně (když zaměstnavatel nedostává možnosti, jak vhodné využití stravenek či paušálu „na stravování“ po zaměstnancích vymáhat). **Doporučujeme tedy do ZZ RIA doplnit vyjádření**, zda toto další rozvolnění právní jistoty, na co lze daňovou úlevu využít, nemůže způsobit budoucí negativní dopady zákona.

Identifikovaný pozitivní dopad v podobě **snížení odlivu zisků** (str. 32) není podložen relevantní analýzou. Nelze jednoduše predikovat chování celého trhu a mnoha subjektů a jedinců. Změna poptávky cestou změny systému se může hypoteticky projevit např. nákupem zahraničních potravin a adekvátním snížením příjmů restaurací, takže nižší domácí poptávka díky menšímu využívání restaurací a zvýšená poptávka spotřebitelů po základních potravinách a surovinách (často může jít o dovoz) v převážně zahraničně vlastněných obchodních řetězcích tak může mít rovněž určitý vliv na „odliv zisků“. Tento příklad, ale i identifikovaný pozitivní dopad v ZZ RIA, není podložen hlubší analýzou, proto doporučujeme uvést, že jde pouze o odhad bez podložení či ověření analýzou nebo relevantními daty. Doporučujeme výslovně **uvést limity tohoto argumentu**, a tedy nižší vypovídací schopnost oproti ostatním argumentům.

ZZ RIA (na str. 25 a poté na str. 32) uvádí: „*Trh je tedy zřejmě oligopolní s nízkou vyjednávací silou klientů stravenkářských společností.*“ Jak zároveň uvádějí Obecné zásady RIA: „*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.*“, klíčové je zdůvodnění proč nelze řešit problém jinou než legislativní cestou. **Kapitola věnovaná stravenkovému paušálu nedostatečně ukazuje jiné (např. nelegislativní) možnosti, jak řešit oligopolní strukturu než zaváděním další volitelné možnosti daňového zvýhodnění.**

Doporučujeme připojit odhad tzv. nákladů mrtvé ztráty (deadweight loss) u současného systému a informace o čistém zisku, nákladech a zaměstnanosti stravenkových firem (na str. 24 se ZZ RIA věnuje spíše provizi/marži).

### **III. Shrnutí připomínek**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace uplatňuje tyto připomínky:

Jde o rozsáhlou novelu, tzv. balíček, s různorodými opatřeními, které se dotýkají různých sektorů a dopadají na širokou škálu subjektů. Obecně lze říci, že předložená ZZ RIA sice představuje pro jednotlivé zákony ucelenou analýzu dopadů, ale některé požadavky z Obecných zásad RIA byly splněny pouze formálně zařazením obecných frází, což je případ nedostatku analyzovaných variant (pouze v oddílu C je více variant, jinak autoři zařadili pouze nulovou a preferovanou variantu, žádnou alternativní) a dále formální vyplňování, např. kapitol Přezkum účinnosti regulace.

PK RIA doporučuje reagovat na jednotlivé náměty a doporučení (jsou uvedeny v příslušných odstavcích).

#### **IV. Závěr**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl předkládaný návrh zákona doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených **připomínek v podobě námětů a doporučení.**

Vypracovali: Ing. Vladimír Štípek, Ph.D. a Ing. Jiří Nekovář, Ph.D.

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