



V Praze 8. srpna 2018
Čj. 633/18

Stanovisko

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění
pozdějších předpisů**

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „návrh zákona“) je, jak uvádí předkladatel, především potřeba pokrýt oblast rychle se rozšiřující tzv. „sdílené ekonomiky“, a to díky novému poplatku z pobytu, který by měl nahradit stávající poplatky za lázeňský nebo rekreační pobyt a z ubytovací kapacity. Sazba nově zaváděného poplatku by měla od 1. 1. 2020 činit nejvýše 21 Kč (součet současné sazby poplatku z ubytovací kapacity a sazby poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt) a od 1. 1. 2021 nejvýše 50 Kč.

Návrh zákona prošel vnějším připomínkovým řízením, celkem bylo uplatněno 196 připomínek z toho 93 zásadních. Materiál se předkládá s rozpory.

II. Připomínky a návrhy změn

Předkladatel člení Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadu regulace (RIA) (dále i „Zpráva RIA“) do čtyř samostatných částí, které odpovídají čtyřem řešeným problémovým oblastem:

- A. Osvobození osob provozujících útulek pro ztracené a opuštěné psy od poplatků ze psů
- B. Nárok uživatelů invalidního, starobního, vdovského nebo vdoveckého důchodu na úlevu u poplatku ze psů
- C. Nahrazení poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt a poplatku z ubytovací kapacity jedním místním poplatkem z pobytu
- D. Zamezení spekulativního jednání pořadatelů akcí u poplatku za užívání veřejného prostranství a u poplatku ze vstupného

V částech A – D předkladatel vždy uvádí jednotlivé části hodnocení dopadu regulace - definici problému, popis existujícího právního stavu, identifikaci dotčených subjektů, popis cílového stavu, návrh variant řešení, vyhodnocení nákladů a přínosů, vyhodnocení variant, stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení. PK RIA vítá toto členění, které přispívá k přehlednosti předkládané analýzy.

V částech **definice problému, identifikace dotčených osob a popis cílového stavu** předkladatel slovně popisuje problémový okruh, neuvádí ale žádná číselná data ani kritéria, podle kterých by bylo možné posoudit závažnost a míru problému a hodnotit dosažení cílového stavu.

Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace (dále i „Komise RIA“) doporučuje data doplnit, a to alespoň na příkladech vybraných obcí, kdy do vzorku lze začlenit např. několik (i v řádu jednotek) obcí z kategorie do 1000 obyvatel, 1000 – 10 000 obyvatel, 10 000 – 50 000 obyvatel a nad 50 000 obyvatel, a to zejména u části C.

PK RIA dále doporučuje následující doplnění:

V části A

- data o počtu osob provozujících útulek pro zvířata (podle stávající právní úpravy se osvobození od poplatku vztahovalo jen na útulky zřízené obcí a judikatura došla k závěru, že poplatku nepodléhají ani osoby provozující jiné útulky), které by nově byly zcela jednoznačně od poplatku osvobozeny včetně vyčíslení dopadu na rozpočty daných obcí. V případě, že by náklady sběru dat k této oblasti byly nepřiměřené ve vztahu k významnosti problému, lze od tohoto doplnění upustit a nahradit slovním vysvětlením.

V části B

- data o počtu osob, na které se podle stávající právní úpravy vztahuje/nevztahuje snížená sazba poplatku ze psů a podle navrhované úpravy by se na ně snížená sazba nevztahovala/vztahovala včetně dopadu na rozpočty daných obcí. A to včetně započítání poživatelů sirotčího důchodu a možného dopadu na jejich sociální situaci. Ze Zprávy RIA není zřejmé, z jakého důvodu předkladatel poživatele sirotčího důchodu jako dotčené osoby neidentifikoval.

V části C

- data, kterými by předkladatel doložil tvrzení o „podstatném nárůstu nabídky ubytování v soukromých apartmánech, bytech a v zařízeních pro rodinnou rekreaci“, a vůbec data dokládající charakter a rozsah problému, zvláště s ohledem na obce různého charakteru (v různých územích, např. lázeňských, silně turisticky využívaných, k různému druhu turistiky, periferních, městské turistiky, apod.), nejen s ohledem na velikostní kategorie obcí;
- data, která by ilustrovala závažnost problému pro dotčené obce ve vztahu k oblasti zajišťování veřejných služeb, kdy např. u osvětlení, úklidu obce a likvidace odpadů bude výsledek analýzy pravděpodobně rozdílný, nehledě na to, že v případě sdílené ekonomiky se nejedná o čistý absolutní nárůst počtu turistů, ale o jejich přerozdělení k jinému typu ubytovatelů, přičemž pro zatížení veřejných služeb může (pouze za jistých podmínek) mít význam jen absolutní nárůst, nikoliv přesun mezi druhem ubytovacích kapacit; doložení ve Zprávě RIA uvedených tvrzení daty je o to důležitější, že veřejné služby zatíží spíše výstavba nových bytů než jen jiný způsob využití stávajících ubytovacích kapacit namísto pro trvalé bydlení k bydlení přechodnému, neboť počet osob v určité lokalitě se tím téměř nezmění, jen namísto rezidentů jde o turisty;
- data nebo podklady, jejichž analýzou byla zvolena doba 60 po sobě jdoucích kalendářních dnů, případně alespoň slovní vysvětlení úvahy, kterou předkladatel provedl a na základě které zvolil právě tuto hodnotu, a v případě návrhu variant např. odhad dopadů různé délky uvedené doby.

V části D

- data o počtu identifikovaných případů spekulativního jednání ze strany pořadatelů akcí včetně dopadu na rozpočet obcí, s důrazem na různorodé typické případy akcí a zejména typy pořadatelů, kteří se spekulativního jednání dopouštějí.

Komise RIA doporučuje uvádět jako dotčené osoby obce bez rozlišení na obce, obecní úřady a zastupitelstva obcí. Lze předpokládat, že po nabytí účinnosti návrhu zákona budou obce muset revidovat své stávající vyhlášky; tato činnost se dotkne jak obce samotné, tak obecního úřadu i zastupitelstva obce. Nepřímý dopad tak bude identifikovatelný i u Ministerstva vnitra, kterému obce vyhlášky mají povinnost zasílat. Obce budou také tím subjektem, který bude návrh zákona implementovat a jeho plnění vynucovat.

Identifikace dotčených subjektů je v případě fyzických a právnických osob v postavení poplatníka a plátce místního poplatku jen obecná. Potenciálních (i současných) poplatníků a plátců je však více kategorií/typů (hotely, penziony, lázeňské domy, nově pak vlastníci bytů a domů, apod.), každá z kategorií podniká v odlišných podmínkách a přinejmenším do jisté míry na odlišném trhu (nehledě na odlišnost trhů různých typů cestovního ruchu). Na každou kategorii/typ plátce/poplatníka i na jejich rozdílné typy klientů bude mít poplatek rozdílné dopady. Různé kategorie poplatníků a plátců je nezbytné identifikovat, popsat, a dále v části definice problému, v části cílového stavu popsat jejich rozdílnou situaci a v části nákladů a přínosů je nezbytné zvažovat náklady a přínosy zvlášť pro odlišné typy provozovatelů ubytovacích zařízení a pro odlišné typy cestovního ruchu.

V částech **zhodnocení rizik** předkladatel uvádí, že žádná rizika nebyla identifikována. Komise RIA doporučuje tyto klíčové části Zprávy RIA přepracovat a uvést rizika, která by souvisela s neřešením problémů a výsledky analýzy rizik využít při definici cílů, tedy stavu, kterého by předkladatel schválením návrhu zákona chtěl docílit, a to především u části C (poplatek z pobytu).

Jako návrhy variant uvádí předkladatel u oblastí A, C, D vždy nulovou variantu a variantu 1, která odpovídá návrhu zákona. U oblasti B navíc dále uvádí kromě nulové varianty variantu 1 a 2.

Dále doporučujeme identifikovat a ve variantních návrzích zhodnotit rizika, která jsou spojena se zavedením nové regulace, např. jak lze očekávat, že se ti, kteří budou poplatky nově muset platit (ubytovatelé, pořadatelé akcí), mohou snažit povinnosti vyhnout, čili rizika spojená se změnou chování subjektů v důsledku přijetí nové regulace.

K **vyhodnocení nákladů** předkladatel u všech čtyř oblastí uvádí, že navrhované varianty nepředstavují žádné významné náklady. Jak v případě poplatku z pobytu, tak v případě zabránění spekulacím v případě poplatku ze vstupného však nepochybně vzniknou náklady poplatníkům/plátcům poplatku. Např. náklady provozovatelů ubytování mohou být v krajním případě v součtu za ČR až v řádu nižších jednotek miliard ročně. Smyslem a úkolem Zprávy RIA je identifikovat a vyhodnotit všechny náklady všech dotčených subjektů, nejen státu či obcí. Dále nelze vyloučit, že v případě rozšíření poplatku z pobytu na další osoby se zvýší náklady obcí na kontrolu a vymáhání poplatku a tyto náklady je nezbytné odhadnout a započítat do porovnání nákladů a přínosů, třeba jen modelově.

K **vyhodnocení přínosů** předkladatel uvádí stručné slovní popisy. Tvrzení předkladatele nejsou podložena žádnými číselnými údaji ani výpočty a nelze je ověřit.

K předpokládanému hospodářskému a finančnímu dopadu navrhované právní úpravy předkladatel v Důvodové zprávě na str. 23 uvádí, že *„Kvantitativní hodnocení dopadů a přínosů návrhů změn nelze...provést v rozsahu obvyklém u ostatních právních předpisů. Místní poplatky jsou pro poplatkové subjekty povinnými až po jejich zavedení na území obce obecně závaznou vyhláškou, přičemž o zavedení jednotlivých druhů poplatků, jejich výši, rozsahu osvobození nebo úlev (tj. o konečném výnosu) rozhoduje zastupitelstvo obce. Přesné vyčíslení tohoto dopadu nelze provést i s ohledem na skutečnost, že neexistují žádné statistické údaje dotčených osob a že obce mají navíc pravomoc určitě okruhy poplatkových subjektů od zpoplatnění osvobodit nebo jim poskytnout úlevu...Jednání obcí v tomto směru nelze předjímat...“*

Jak již bylo uvedeno výše, Komise RIA ve Zprávě RIA postrádá alespoň pokus o kvantitativní analýzu současného stavu a nákladů a přínosů na příkladu vybraných obcí, zejména s ohledem na obce s různými druhy turistiky. U analyzovaného vzorku by bylo možné vyčíslit aktuální stav a související kvantitativní dopady a přínosy, např. u oblasti C stav v období od 1. 1. 2020 (modelová situace, kdy by zastupitelstva obcí zachovala stávající podmínky v maximální míře) a stav v období od 1. 1. 2021 (modelová situace, kdy by zastupitelstva obcí využila maximální možnou sazbu poplatku z pobytu). Analýza by mohla poukázat na jevy, které předkladatel zatím nepředpokládá – např. v oblasti kontroly dodržování povinností plátců a poplatníků – dá se předpokládat rozdíl mezi malou obcí, ve které starosta obce zná všechny obyvatele, často i jejich

příbuzné osobně, a městem, kde taková znalost chybí, dále na náklady spojené s implementací návrhu zákona včetně nutné revize a změnami již vydaných vyhlášek, případně přípravou vyhlášek nových.

Analýza navíc může doložit význam potenciálních přínosů v určitých obcích, neboť v krajním případě se poplatek z pobytu zvýší o 138 % (z 21 Kč stávajícího součtu poplatků na 50 Kč nového poplatku), což při plném využití lůžka v jednom měsíci (jakkoliv nepravděpodobném) představuje nárůst příjmu obce z jednoho turistu o téměř 900 Kč/měsíc. Například pro Prahu uvádí Prague City Tourism počet návštěvníků Prahy 7,65 mil./rok a 18 mil. přenocování, což by představovalo přírůstek do rozpočtu Prahy po zvýšení poplatku cca 900 mil. Kč, tedy cca 2 % rozpočtových příjmů.

Předkladatel dále uvádí zjednodušení a zefektivnění procesu výběru místních poplatků; tento předpoklad opírá o nahrazení dvou stávajících poplatků poplatkem jedním, a to v případě poplatku z pobytu. Komise RIA postrádá zohlednění nutné změny v kontrolních procesech na všech obcích, které obecním úřadům umožní efektivně kontrolovat dodržování povinností plátců a poplatníků v oblasti „sdílených služeb“ včetně vynucování. Z předložených materiálů nelze zjistit, jakým způsobem by měly obce/obecní úřady postupovat při zjišťování a kontrole plátců a poplatníků z této oblasti a jaké náklady by s touto změnou mohly být spojené. Ve skutečnosti může dojít k růstu nákladů obcí, nikoliv ke zjednodušení a zefektivnění výběru.

Komise RIA dále doporučuje doplnit Zprávu RIA o data, ze kterých by byly zřejmé v případě poplatku z pobytu dopady a přínosy na oblast cestovního ruchu včetně cen ubytování.

K **přezkumu účinnosti regulace** předkladatel uvádí, že vyhodnocení účinnosti bude provedeno Ministerstvem financí ve spolupráci se stávajícími dotčenými subjekty v období tří let. Předkladatel však neuvádí žádné indikátory ani kritéria budoucího přezkumu.

Komise RIA pozitivně hodnotí uvedení mezinárodního srovnání v části C (poplatek z pobytu) a provedení konzultací.

III. Shrnutí připomínek

Zpráva RIA neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení návrhu zákona, a to ani v části, která se týká poplatku z pobytu, kterou sám předkladatel označuje jako oblast, kterou je nutné řešit především. Pracovní komise RIA k návrhu zákona uplatňuje tyto zásadní připomínky a požadavky:

- 1) provést kvantitativní analýzu současného stavu, a to alespoň na vzorku obcí;**
- 2) provést analýzu rizik a její výsledky využít při definici cílového stavu, a to především u části týkající se poplatku z pobytu;**
- 3) provést kvalitativní a kvantitativní analýzu nákladů a přínosů, a to především pro obce jako dotčené osoby, které budou návrh zákona implementovat a vynucovat, se zaměřením na postupy, jakými budou obce zjišťovat a kontrolovat plátce a poplatníky poplatku z pobytu v oblasti „sdílené ekonomiky“;**
- 4) provést alespoň stručnou analýzu dopadů a přínosů na oblast cestovního ruchu v případě poplatku z pobytu;**
- 5) doplnit, jakým způsobem by měly obce/obecní úřady postupovat při zjišťování a kontrole plátců a poplatníků poplatku z pobytu a jaké náklady by s touto změnou mohly být spojené.**

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby projednávání návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, **přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracovali: Mgr. Martina Vránová a RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

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