

Legislativní rada vlády

Čj. 423/19

V Praze 24. května 2019

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o

**předsedkyně Legislativní rady vlády
k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti
se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů**

I.

K celkovému zaměření návrhu

Hlavním cílem předloženého návrhu zákona je ochrana před některými návykovými látkami a hazardními hrami v souvislosti se zvyšováním jejich dostupnosti v důsledku růstu životní úrovně České republiky. Tento cíl sledují novely zákona o spotřebních daních a zákona o dani z hazardních her.

Novelou zákona o spotřebních daních dochází ke zvýšení sazby spotřební daně z lihu, z tabákových výrobků, ze surového tabáku a ze zahříváných tabákových výrobků, a to z důvodu zohlednění negativních zdravotních a sociálních důsledků konzumace těchto výrobků. V případě spotřební daně z cigaret má jít rovněž o splnění požadavku na minimální výši spotřební daně z cigaret stanovené podle váženého cenového průměru cigaret podle váženého cenového průměru cigaret plynoucího ze směrnice Rady 2011/64/EU ze dne 21. června 2011 o struktuře a sazbách spotřební daně z tabákových výrobků.

V novele zákona o dani z hazardních her se navrhuje zvýšení některých dílčích sazeb daně z hazardních her, přičemž má být přesněji zohledněna společenská škodlivost jednotlivých hazardních her vyčleněním hazardních her s minimální škodlivostí do nejnižší úrovně zdanění.

Dále se v novelách zákona o daních z příjmů a zákona o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů mění metoda tvorby technických rezerv pojišťoven pro účely daně z příjmů právnických osob, a to v zájmu objektivnějšího stanovení těchto technických rezerv podle metody směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES ze dne 25. listopadu 2009 o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II); tento způsob stanovení technických rezerv má rovněž lépe odpovídat hodnotě nutné k vyrovnání závazků z veškeré provozované pojišťovací nebo zajišťovací činnosti než současný postup podle předpisů upravujících účetnictví. Kromě toho novela zákona o daních z příjmů rozšiřuje osvobození od daně z příjmů u vybraných příjmů plynoucích krajům a České republice.

V novele zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů se ruší osvobození od daně pro zemní plyn používaný v domovních kotelnách.

II.

Vztah k právu EU

Spotřebních a energetických daní se týkají zejména tyto právní akty EU:

- směrnice Rady 92/83/EHS ze dne 19. října 1992 o harmonizaci struktury spotřebních daní z alkoholu a alkoholických nápojů,
- směrnice Rady 92/84/EHS ze dne 19. října 1992 o sblížování sazeb spotřební daně z alkoholu a alkoholických nápojů,
- směrnice Rady 2011/64/EU ze dne 21. června 2011 o struktuře a sazbách spotřební daně z tabákových výrobků, a
- směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny.

Návrh zákona je s právem EU slučitelný.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části VIII. předloženého materiálu. Podle předkladatele je návrh zákona předložen s rozpor s Ministerstvem kultury,

Českou národní bankou, Konfederací zaměstnavatelských a podnikatelských svazů, Uníí zaměstnavatelských svazů a Českomoravskou konfederací odborových svazů.

Předmětem rozporu s **Ministerstvem kultury** je požadavek, aby z části celostátního hrubého výnosu daně z hazardních her bylo vyčleněno 50 milionů Kč pro Státní fond kultury České republiky; ministerstvo tento požadavek odůvodňuje tím, že dřívější úprava, zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, vázal až do novely provedené zákonem č. 300/2011 Sb. vydání povolení k provozování loterií a jiných podobných her na použití části výtěžku ve stanovené výši mj. i na kulturní účel, přičemž bylo současně stanoveno, že část výtěžku z loterií a jiných podobných her lze použít pouze pro veřejně prospěšný účel stanovený v povolení; Kromě toho i sám zákon č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky, kterým byl tento fond zřízen, upravoval výnosy z loterií organizovaných fondem jako jeden z jeho možných finančních zdrojů, a to až do nabytí účinnosti zákona č. 188/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o hazardních hrách a zákona o dani z hazardních her.

Podle předkladatele tento požadavek směřuje nad rámec předloženého návrhu zákona, a navíc předkladatel nepovažuje za opodstatněnou samu existenci Státního fondu kultury České republiky, protože tento státní fond poskytuje prostředky na stejný účel jako prostředky z rozpočtu kapitoly Ministerstva kultury.

Rozpor s **Českou národní bankou** se týká způsobu zdanění rozdílu účetních a solventnostních technických rezerv pojišťoven. Česká národní banka považuje rozložení této daňové povinnosti do dvou zdaňovacích období za nedostatečné vzhledem k odhadu dopadu navrhované úpravy na likviditu pojišťoven a požaduje její rozložení do delšího časového období.

Předkladatel s tímto požadavkem nesouhlasí s ohledem na to, že záměr změnit metodu stanovení daňově uznatelných rezerv v pojišťovnictví byl deklarován vládou již v programovém prohlášení vlády, tedy na počátku roku 2018, a reálný dopad navrhované úpravy bude až v roce 2021, tedy kdy se bude hradit daň za zdaňovací období 2020; pojišťovny tedy podle něj mají dostatek času, aby se na tuto změnu připravily. Navíc podle předkladatele ve výjimečných případech, kdy by zvýšené daňové zatížení mělo u některé konkrétní pojišťovny negativně ovlivnit její finanční

situaci, je vhodnou možností řešení institut posečkání, neboť finanční správa může posoudit veškeré souvislosti v dané konkrétní situaci.

Rozpory s **Konfederací zaměstnavatelských a podnikatelských svazů** a s **Uníí zaměstnavatelských svazů** se týkají úpravy metody tvorby technických rezerv v pojišťovnictví; návrh je podle připomínkových míst zcela nesystémový a nebere v potaz komplexitu a různé určení soustav, na kterých se má zakládat daňová uznatelnost technických rezerv pojišťoven; vzhledem k tomu, že navržená regulace je podle jejich názoru faktickým zdaněním aktiv, jimiž pojišťovny ručí za závazky vůči klientům, považují navržené řešení za nebezpečné a schopné narušit odolnost jinak doposud stabilního sektoru, který nebyl v minulosti nikdy závislý na státní pomoci. Připomínková místa též považují úpravu přechodu z dnešního systému daňové uznatelnosti rezerv v pojišťovnictví na nově navržený systém za nepřípustně retroaktivní.

Podle předkladatele nejde o zdanění aktiv, kterými pojišťovny ručí za závazky klientům, neboť rezervy v pojišťovnictví dále zůstávají daňově uznatelným nákladem; jde pouze o stanovení jejich optimální výše pro daňové účely. K argumentaci retroaktivitou navržené úpravy uvádí, že cílem úpravy je vycházet z jiného koncepčního rámce a je proto nutné na počátku období srovnat hodnoty na stejnou úroveň, jinak by tuto změnu vůbec nebylo možno provést. Navrhovaná změna daňové uznatelnosti rezerv podle předkladatele ovlivní pouze okamžik, ve kterém budou náklady, na které se rezervy tvoří, daňově uznatelné, avšak nezpůsobí celkové zvýšení daňové zátěže. (v podrobnostech k těmto rozporům se vzhledem k rozsahu argumentace odkazuje na část VIII předloženého materiálu).

Předmětem rozporu s **Uníí zaměstnavatelských svazů** je rovněž její nesouhlas se zvýšením sazby spotřební daně z lihu, který odůvodňuje rizikem přechodu spotřebitelů na nákup výrobků zatížených touto daní na černém trhu nebo v okolních státech; nesouhlas se týká rovněž zvýšení sazby daně pouze u lihu a nikoliv u ostatních alkoholických nápojů.

Předkladatel nepovažuje tyto argumenty za přesvědčivé s ohledem na současný minimalizovaný černý trh v dané oblasti a s ohledem na náklady spojené se zahraničními nákupy. Pokud jde o zacílení zvýšení sazby spotřební daně pouze na líc, uvádí, že důvody jsou jak ekonomického tak zdravotního charakteru, neboť konzumace destilátů je ve svém důsledku škodlivější než konzumace piva a vína

a související negativní ekonomické dopady jsou v případě zvýšení sazby spotřební daně z lihu nižší než u piva a vína.

Českomoravská konfederace odborových svazů nesouhlasí se zrušením osvobození od daně z plynu používaného v domovních kotelnách, neboť obyvatelům bytových domů přinese zvýšení nákladů na bydlení, které jsou již nyní značně vysoké.

Podle předkladatele by tyto náklady měly vzrůst jen minimálně (cca o 1,9%) a cílem tohoto opatření je alespoň částečné narovnání podmínek subjektů, které dodávají teplo více domácnostem. Předkladatel uvádí, že v případě nepřijetí tohoto opatření by mohla být ohrožena existence některého z centrálních zdrojů vytápění, což by mělo vážnější sociální dopad na některé domácnosti. Cílem opatření podle něj je odstranění nesystémové daňové výjimky a zajištění plného souladu s evropskou legislativou.

Návrh zákona z důvodu časové naléhavosti nebyl projednán v pracovních komisích Legislativní rady vlády.

Předsedkyně Legislativní rady vlády v souladu s čl. 4 bodem 3 Statutu Legislativní rady vlády rozhodla, že návrh zákona nebude projednán Legislativní radou vlády a že k němu bude vypracováno stanovisko předsedkyně Legislativní rady vlády.

IV.

Návrh změn

Předsedkyně Legislativní rady vlády doporučuje návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů, upravit takto:

K jednotlivým ustanovením

Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona jsou obsaženy v příloze k tomuto stanovisku.

K důvodové zprávě

1. Důvodovou zprávu upravit tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

2. V obecné části důvodové zprávy doplnit hodnocení slučitelnosti navrhované úpravy s čl. 7 odst. 1 a čl. 8 odst. 4 směrnice 2011/64/EU, které stanoví metodiku výpočtu spotřební daně pro cigarety.

K rozdílové tabulce

Rozdílovou tabulku upravit tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

Ke srovnávacím tabulkám

Ve srovnávací tabulce ke směrnici 2011/64/EU upravit výkaznictví ve vztahu k čl. 8 odst. 4 této směrnice, který nelze vykazovat jako „nerelevantní z hlediska transpozice“, neboť obsahuje výpočet specifické složky spotřební daně z cigaret.

K platnému znění navrženými novelami dotčených částí zákonů s vyznačením navrhovaných změn

1. Platné znění upravit tak, aby odpovídalo vládou schválenému návrhu zákona.
2. Z platného znění vypustit změny vyplývající z jiného návrhu zákona, který dosud nebyl vládě předložen.

V.

Závěr

Předsedkyně Legislativní rady vlády doporučuje vládě **s c h v á l i t** návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů, a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„**V l á d a**

I. **s c h v á l u j e** návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů, s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku předsedkyně Legislativní rady vlády a podle závěrů vlády;

II. **u k l á d á** místopředsedkyni vlády a ministryni financí vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů;

III. p o v ě ř u j e

1. předsedu vlády, aby předložil vládní návrh zákona podle bodů I a II tohoto usnesení předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání s upozorněním, že tento vládní návrh zákona se týká členství České republiky v Evropské unii,

2. místopředsedkyni vlády a ministryni financí, aby odůvodnila vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky;

IV. z m o c ň u j e předsedu vlády, aby na základě odůvodněné žádosti místopředsedkyně vlády a ministryně financí pověřil plněním úkolu podle bodu III/2 tohoto usnesení jiného člena vlády.“.

Mgr. Marie B e n e š o v á
ministryně spravedlnosti
a předsedkyně Legislativní rady vlády

Příloha: Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona