

Jaromír Jech
výkonný místopředseda

Praha, 8. března 2007
Č.j.: 472/07

Vážený pane ministře,

svým dopisem č.j. 25/15 575/2007 - 252 ze dne 1. února 2007 (doručeno dne 8. února 2007) jste požádal Svaz měst a obcí České republiky o připomínky k návrhu daňového řádu a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu, a to do 8. března 2007.

K předloženým návrhům má Svaz připomínky, které jsou přílohou tohoto dopisu.

Současně je tento dopis zasílán v elektronické podobě na následující e-mailovou adresu: Dagmar.Buresova@mocr.cz.

S úctou



Příloha: Připomínky Svazu měst a obcí České republiky k návrhu daňového řádu a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu

Vážený pan
Ing. Miroslav Kalousek
ministr
Ministerstvo financí České republiky
Letenská 15
118 10 Praha 1

Připomínky Svazu měst a obcí České republiky k návrhu daňového řádu a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu

Část I. – Připomínky k návrhu daňového řádu

A) Obecně

Návrh daňového řádu je koncipován jako norma zcela autonomní vůči správnímu řádu, tedy právnímu předpisu upravujícímu obecné řízení před orgány veřejné správy. Toto pojetí není v důvodové zprávě (kromě povšechného a nic neříkajícího odkazu na specifický charakter daňového řádu, který údajně subsidiární použití správního řádu vylučuje) nikterak konkrétně zdůvodněno. Návrh sám pak v řadě ustanovení přejímá řadu ustanovení a zásad obsažených v novém správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb.). Je naprosto neodůvodněné, z hlediska věcného i z hlediska jednoty a přehlednosti právního řádu (a v jeho rámci veřejného práva procesního), aby dva předpisy upravující řízení před orgány veřejné správy (jeden obecný pro všechny orgány veřejné správy a jeden speciální jen pro finanční správní úřady) upravovaly tytéž instituty zcela samostatně. Jde např. o prohlašování nicotnosti dle § 59 návrhu daňového řádu, kdy jakoukoli nicotnost (tedy nejen nicotnost z důvodu absolutní věcné nepřislusnosti, ale i nicotnost čistě právního charakteru) prohlašuje nadřízený správce daně. Toto je zcela odlišný přístup od § 77 správního řádu, kde jen v případě věcné nepřislusnosti vyslovuje nicotnost rozhodnutí nadřízený správní orgán. V ostatních případech, zejm. zjevně vnitřně rozporných nebo právně či fakticky neuskutečnitelných rozhodnutích vyslovuje jejich nicotnost příslušný správní soud.

Navrhujeme proto, aby byl daňový řád koncipován jako speciální norma vůči správnímu řádu, čímž bude konečně dosaženo jednoty veřejného práva procesního. Doporučujeme, aby daňový řád převzal již jednou upravené instituty ve správním řádu (např. doručování, zastupování, nicotnost rozhodnutí, lhůty a jejich počítání atd.), nebo na ně odkázal, jinak nebude zachována jednotnost a srozumitelnost právního řádu.

Tato připomínka je zásadní.

B) K důvodové zprávě

V rozporu s ustanovením čl. 9 odst. 2 písm. f) Legislativních pravidel vlády není komplexně vyčíslen předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, mj. obcí, měst a krajů. Nelze se spokojit s konstatováním, že „se předpokládají náklady cca 225 milionů“ na nutné provedení změn a další rozvoj informačních systémů podporujících výkon správy daní, ačkoliv je patrné a z důvodové zprávy to vyplývá, že budou muset být vynaloženy i jiné náklady, zejm. pravidelné proškolení správců daní, zavádění nového softwaru, nákup výpočetní techniky, mzdové náklady zaměstnanců a další, které s novým daňovým řádem vzniknou orgánům územních samosprávních celků, jsou-li správci daně nebo budou-li postupovat podle daňového řádu (např. výběr místních a správních poplatků, exekuce).

Tato připomínka je zásadní.

C) Ke konkrétním ustanovením návrhu daňového řádu

1. K § 45

Z hlediska správy místních poplatků a tzv. dělené správy má každý územně samosprávný celek postavení správce daně. Evidence daní je blíže provedena vyhláškou Ministerstva financí č. 25/1994 Sb., o formě provádění evidence daní a o převodu daní jejich

příjemcům, ve znění vyhlášky MF č. 95/2001 Sb. V současné době však při vedení této evidence mají zejména menší obce a města obtíže ji z personálních důvodů vést a udržovat.

V předloženém návrhu daňového řádu je povinnost evidence daní stanovena v ustanovení § 45, jehož odst. 2 přímo uvádí: „*Osobní daňový účet je veden pro jednotlivé daňové subjekty odděleně za každý druh daně.*“

Domníváme se, že by měla být zvažena změna uvedeného ustanovení tak, aby byly eliminovány negativní dopady této navrhované úpravy na výkon správy místních poplatků a na výkon a provádění tzv. dělené správy, které lze dokumentovat na praktickém příkladu. U místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů je poplatníkem každá fyzická osoba s trvalým pobytem na území obce bez ohledu na její věk. V praxi to bude znamenat, že jen u poplatku za komunální odpad bude tato právní úprava vyžadovat správu tolika osobních daňových účtů, kolik má daná obec obyvatel. Pokud k tomu připočteme ještě další místní poplatky (např. poplatek ze psů, poplatek za užívání veřejného prostranství apod.) a daňové nedoplatky z tzv. dělené správy, bude tato správa osobních účtů představovat pro územně samosprávné celky nebývale rozsáhlou agendu. Správce daně bude povinen měsíčně odsouhlasit kreditní i debetní stranu všech těchto osobních daňových účtů a provést roční uzavření záznamů.

Navrhovaná právní úprava si tak rovněž vyžádá zvýšené výdaje jak jednorázové (úprava softwarového vybavení), tak dlouhodobě se opakující (mzdové a jiné prostředky pro personální zajištění této agendy).

Tato připomínka je zásadní.

2. K § 64 odst. 1

Navrhujeme doplnit další písmeno, které by výslovně stanovilo, že o porušení povinnosti mlčenlivosti nejde, poskytne-li správce daně informace získané při správě daní

„o) subjektům provádějícím přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, je-li správcem daně orgán územního samosprávného celku, jehož hospodaření je přezkoumáváno.“

Tato připomínka je zásadní.

Odůvodnění:

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, uvádí v ustanovení § 2, že předmětem přezkoumání je mj. plnění příjmů a výdajů rozpočtu včetně peněžních operací, týkajících se rozpočtových prostředků (odst. 1 písm. a), stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi (odst. 2 písm. d), a dále rovněž účetnictví vedené územním celkem (odst. 2 písm. h).

Součástí přezkoumání pak nutně musí být mj. zkoumání návaznosti pohledávek a příjmů uvedených v účetnictví na evidenci správních úkonů, k nimž se předepisované a vybírané poplatky vztahují, a obrácené ověřování tj. vyhledávání v účetnictví dokladů o zaplacení či předepsání pohledávky k vybraným vydaným rozhodnutím či jiným správním úkonům. Kontrolor nebo auditor tak při přezkoumání musí pracovat s doklady, z nichž lze zjistit, kolik komu bylo vyměřeno na správním či místním poplatku a kdy byl poplatek zaplacen.

Pro dosažení právní jistoty jak pro správce daně (úřady územních samosprávných celků), tak pro kontrolory (Ministerstvo financí, krajské úřady) a auditory, je tedy dle našeho názoru třeba akceptovat buď tuto připomínku, nebo připomínku k části sto padesáté třetí návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu (viz. dále).

3. K § 66

Navrhujeme uvedené ustanovení upravit takto:

„Kontrolní orgány¹³⁾, jakož i Nejvyšší kontrolní úřad, jsou povinny předávat správci daně údaje uvedené v kontrolních protokolech, pokud mají vztah k jemu spravovaným daňovým povinnostem a pokud tyto povinnosti nemají dopad do veřejného rozpočtu, jehož prostředky jsou předmětem kontroly.“

Tato připomínka je zásadní.

Odůvodnění:

Dosavadní zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o správě daní a poplatků) stanovuje stejnou povinnost v § 34 odst. 3 jen státním kontrolním orgánům („*Státní kontrolní orgány mají povinnost sdělovat správcům daně výsledky kontrol, pokud mají vztah k daňovým povinnostem.*“). Jestliže by nebyla akceptována uvedená připomínka, musely by příslušné orgány územních samosprávných celků oznamovat územním finančním úřadům např. nesprávně stanovené daňové povinnosti zjištěné při provádění finanční kontroly, místo aby doporučily v rámci nápravných opatření kontrolovanému subjektu vyřešit porušení daňových povinností dodatečným daňovým priznáním. Penalizace doměřené daně by měla dopad do rozpočtu územního celku, z něž pocházejí prostředky, které jsou předmětem finanční kontroly.

4. K § 172 odst. 3

Uvedené ustanovení, týkající se odkladného účinku odvolání, je formulováno obdobně jako stávající § 48 odst. 12 zákona o správě daní a poplatků. Koncepce odvolání tedy i v návrhu daňového řádu zůstává stejná tj. odvolání nemá odkladný účinek, pokud daňový zákon nestanoví jinak. Je zřejmé, že tato koncepce odvolání byla zvolena kvůli urychlení daňového řízení a snadnějšímu vymáhání daňových nedoplatků. Je však otázkou, zda takováto koncepce odvolání poskytuje dostatečnou ochranu daňovým subjektům, neboť vyloučení odkladného (suspensivního) účinku může být a bývá v mnoha případech pro daňový subjekt velmi citelné, což lze dokumentovat na praktickém příkladu. Správcem daně je vydán platební výměr, proti němuž se sice daňový subjekt může odvolat, ovšem odvolání nemá odkladný účinek, tedy platební výměr je za splnění zákonných podmínek vykonatelný (podle § 32 odst. 13 zákona o správě daní a poplatků platí, že „*rozhodnutí je vykonatelné, jestliže proti němu nelze podat řádný opravný prostředek a nebo jestliže jeho podání nemá odkladný účinek a uplynula-li zároveň lhůta plnění*“; v návrhu daňového řádu je daná problematika upravena v ustanovení § 57 odst. 6, které je formulováno obdobně: „*rozhodnutí, které je účinné, je vykonatelné, jestliže se proti němu nelze odvolat, popřípadě jestliže odvolání nemá odkladný účinek, a uplynula-li lhůta k plnění, pokud byla stanovena*“) a v případě nezaplacení tedy může správce daně rovnou provést daňovou exekuci.

Tato připomínka je zásadní.

5. K § 189 odst. 2

Požadujeme nahradit navržené znění uvedeného ustanovení („*Je-li daňový subjekt současně příjemcem celého výnosu daně, kterou je povinen zaplatit, může správce daně rozhodnout o upuštění od úhrady této daně. Rozhodnutí se vyznačí na osobním daňovém účtu daňového subjektu.*“) tímto zněním:

„Je-li daňový subjekt současně příjemcem celého výnosu daně, kterou je povinen zaplatit, daň neplatí, což správce daně vyznačí na osobním daňovém účtu daňového subjektu na základě podaného daňového přiznání.“

Tato připomínka je zásadní.

Odůvodnění:

Dosavadní právní praxe je taková, že obce daně, jejichž jsou příjemci, neplatí, kraje však ano. Po přijetí daňového řádu bez akceptace uvedené připomínky by obce byly neúměrně zatěžovány podáváním žádostí, přičemž z navrhovaného textu také není jasné, jakými kritérii by se správce daně při rozhodování o žádosti měl řídit.

6. K § 195 bod 1.

Navrhujeme upravit formulaci první věty uvedeného ustanovení takto:

„Tento zákon se použije i pro řízení, které bylo zahájeno přede dnem jeho účinnosti podle dosavadních právních předpisů a nebylo ke dni účinnosti tohoto zákona ukončeno vykonatelným rozhodnutím.“

Tato připomínka je zásadní.

Odůvodnění:

Aplikaci nového daňového řádu lze připustit pouze v neukončených řízeních. V řízeních, která byla do účinnosti nového daňového řádu ukončena v podobě vykonatelných rozhodnutí (§ 57 návrhu), nelze připustit užití nového daňového řádu z důvodu rozdílů dosavadní a nové úpravy v institutu přezkumu rozhodnutí (§ 55b zákona o správě daní a poplatků, § 180 návrhu daňového řádu). Z dikce návrhu daňového řádu *výslovně* nevyplývá, že je možno daňový řád užít pouze na neukončená řízení. Připomínka je činěna z důvodu zvýšení právní jistoty, neboť dle dosavadní právní úpravy je možno přezkum rozhodnutí zahájit nejpozději do dvou let po roce, v němž přezkoumávané rozhodnutí nabylo právní moci. Nový daňový řád však zavádí lhůty jiné, delší, proto by bylo možno po účinnosti nového zákona otevřít případy, u nichž by již přezkum nebyl možný.

Část II. – Připomínky k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu

1. K Části sto padesáté třetí - Změna zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

Pokud nebude akceptována připomínka k § 64 odst. 1 návrhu daňového řádu (viz výše), žádáme provést změnu znění Čl. III takto:

„Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí se mění takto:

1. V § 2 se doplňuje nový odstavec 3, který zní:

„(3) Předmětem přezkoumávání nejsou údaje, na které se vztahuje povinnost mlčenlivosti podle daňového řádu.“

2. V § 18 odst. 5 větě první se slova „podle zákona upravujícího správu daní“ včetně poznámky pod čarou č. 26 zrušují.“

Tato připomínka je zásadní.

Odůvodnění:

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí uvádí v ustanovení § 2, že předmětem přezkoumání je mj. plnění příjmů a výdajů rozpočtu včetně peněžních operací, týkajících se rozpočtových prostředků (odst. 1 písm. a), stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi (odst. 2 písm. d), a dále rovněž účetnictví vedené územním celkem (odst. 2 písm. h).

Součástí přezkoumání pak nutně musí být mj. zkoumání návaznosti pohledávek a příjmů uvedených v účetnictví na evidenci správních úkonů, k nimž se předepisované a vybírané poplatky vztahují, a obrácené ověřování tj. vyhledávání v účetnictví dokladů o zaplacení či předepsání pohledávky k vybraným vydaným rozhodnutím či jiným správním úkonům. Kontrolor nebo auditor tak při přezkoumání musí pracovat s doklady, z nichž lze zjistit, kolik komu bylo vyměřeno na správním či místním poplatku a kdy byl poplatek zaplacen.

Jestliže nový daňový řád neumožní kontrolorům nebo auditorům potřebné údaje poskytnout, je třeba tyto údaje výslovně z předmětu přezkoumání vyjmout.

2. K Části sto padesáté osmé - Změna správního řádu - bod 9:

V novém znění § 106 správního řádu se již neobjevuje ustanovení, dle kterého „Na žádost obecního úřadu provede exekuci obecný správce daně místně příslušný podle zvláštního zákona“. Navrhujeme tuto možnost pro obce zachovat, neboť obce nemají dostatečný aparát, aby v mnoha případech samostatně vymáhaly příslušná peněžitá plnění (zejména jde o obce I. typu) či se obracely přímo na soud či soudního exekutora. V takovémto případě se jeví jako nejschůdnější, aby danou exekuci na žádost provedl místně příslušný obecný správce daně, tedy finanční úřad.

Tato připomínka je zásadní.

Zpracoval: Mgr. Pavel Drahovzal

Oddělení legislativně-právní

Kancelář Svazu měst a obcí České republiky

tel.: + 420 234 709 713, fax: + 420 234 709 786, e-mail: drahovzal@smocr.cz