

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona o konsolidaci veřejných rozpočtů

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu: Návrh zákona o konsolidaci veřejných rozpočtů	
Zpracovatel: Ministerstvo financí	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte 1. ledna 2024
Implementace práva EU: Ne	
2. Cíl návrhu zákona	
<u>Daňový řád</u> <u>Zákon o správních poplatcích</u> <u>Zákon o soudních poplatcích</u> <u>Trestní řád</u> <u>Vyhláška o kolkových známkách</u> Cílem návrhu zákona je provést zrušení stávající možnosti platby vybraných peněžitých plnění pomocí papírových kolkových známek s tím, že uvedená peněžitá plnění bude nadále možné platit ostatními standardními způsoby úhrady daně podle daňového řádu.	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano	
Navrhované řešení předpokládá pozitivní dopady na státní rozpočet v podobě eliminace stávajících nákladů souvisejících s instrumentem kolkových známek, a to v podobě nákladů na jejich výrobu a distribuci (v období 2014 až 2021 činily 3,28 mil. Kč za výrobu a 531 mil. Kč za distribuci). Negativním dopadem jsou jednorázové náklady na nevyužití zásoby kolkových známek (přibližně 9,2 mil. Kč ke konci roku 2022).	
3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ne	
3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: Ne	
3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ne	
3.5 Sociální dopady: Ne	

3.6 Dopady na spotřebitele: Ne
3.7 Dopady na životní prostředí: Ne
3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: Ne
3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: Ne
3.10 Korupční rizika: Ne
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: Ne

Obsah

Kolkové známky u správních poplatků, soudních poplatků a nákladů trestního řízení.....	5
1. Důvod předložení a cíle.....	5
1.1. Název a definice problému	5
1.2. Popis existujícího stavu v dané oblasti	5
1.3. Identifikace dotčených subjektů	7
1.4. Popis cílového stavu	8
1.5. Zhodnocení rizika	8
2. Návrh variant řešení	8
2.1. Varianta 0 - Zachování současného stavu	8
2.2. Varianta 1 – Zrušení možnosti provádět úhradu papírovou kolkovou známkou bez náhrady 8	
2.3. Varianta 2 – Nahrazení papírové kolkové známky speciální elektronickou platbou svého druhu8	
3. Vyhodnocení nákladů a přínosů	9
3.1. Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů	9
4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	13
5. Implementace doporučené varianty a vynucování.....	13
6. Přezkum účinnosti regulace	13
7. Konzultace a zdroje dat	13

Kolkové známky u správních poplatků, soudních poplatků a nákladů trestního řízení

1. Důvod předložení a cíle

1.1. Název a definice problému

Zákonná úprava některých peněžitých plnění uvedených níže, jejichž správa se subsidiárně řídí zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), umožňuje na základě zmocnění daňového řádu hradit tato peněžitá plnění rovněž kolkovými známkami do maximální hodnoty 5 000 Kč. Je však otázkou, zda tato tradiční forma úhrady některých peněžitých plnění není v současné době již zastaralá, a zda má nebo nemá smysl ji zachovat či přizpůsobit současným trendům. Ministerstvem financí byl v této souvislosti zpracován materiál „Analýza využívání kolkových známek při placení správních a soudních poplatků“ (dále jen „analýza“), který je přílohou této Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace, v jejímž textu je na něj rovněž odkazováno. V rámci analýzy byla zpracována zejména tato témata:

- využívání, resp. opouštění institutu kolkových známek v ostatních členských zemích Evropské unie,
- náklady na tisk a distribuci kolkových známek a příjem z jejich prodeje,
- názory ústředních orgánů státní správy a profesních komor České republiky ohledně další existence papírových kolkových známek.

1.2. Popis existujícího stavu v dané oblasti

Peněžitá plnění, jejichž správa probíhá v režimu daňového řádu, lze podle § 163 odst. 3 písm. c) tohoto zákona mimo jiné hradit rovněž kolkovými známkami za podmínky, že tak stanoví zákon, který dané peněžité plnění upravuje.

V současné době lze prostřednictvím kolkových známek hradit:

- správní poplatky pouze do výše 5000 Kč podle § 6 odst. 8 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správních poplatcích“); kolkovými známkami přitom nelze platit správní poplatky vyměřované a vybírané orgány územních samosprávných celků, správní poplatky vyměřované a vybírané na českých hraničních přechodech a správní poplatky vyměřované a vybírané Českou národní bankou,
- soudní poplatky pouze do výše 5000 Kč podle § 8 odst. 4 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), s výjimkou, vznikla-li poplatková povinnost podáním návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu nebo poplatku za zápis skutečnosti do veřejného rejstříku provedený notářem,
- náklady trestního řízení podle zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a to bez zákonného omezení.

Kolkové známky získaly svou stávající podobu na základě vyhlášky č. 383/2010 Sb., o kolkových známkách (dále jen „vyhláška o kolkových známkách“), k jejímuž vydání zmocnil Ministerstvo financí daňový řád v § 163 odst. 4. Kromě podoby a hodnot, v jakých se kolkové známky vydávají, upravuje vyhláška o kolkových známkách náležitosti jejich evidence, způsob placení při jejich použití a zacházení s nimi, ukončení jejich platnosti, včetně způsobu a lhůty

pro vypořádání jejich nespotřebovaných zásob, a některé další technické náležitosti. Aktuální podoba vyhlášky mimo jiné reagovala na moderní trendy v oblasti zabezpečení cenin proti padělání. O zrušení kolkových známek bylo uvažováno již v době přijetí daňového řádu, avšak s ohledem na nízkou rozšířenost využívání bezhotovostních úhrad předmětných peněžitých plnění bylo vedením Ministerstva financí rozhodnuto o zachování dosavadního modelu.

Z příložené analýzy plyne, že od roku 2014 v zásadě klesá příjem z prodeje kolkových známek. Celkový výnos ze správních poplatků naopak meziročně stále stoupá. V případě soudních poplatků pak celkový výnos spíše klesá či stagnuje, přičemž důvodem je zřejmě postupná elektronizace ve veřejné správě, s níž lze spojit i dvě zákonné výjimky omezující používání kolkových známek v případě soudních poplatků. Konkrétně jde o výjimky stanovené zákonem o soudních poplatcích v § 8 odst. 4. Od 1. ledna 2013 je vyloučeno používání kolkových známek v řízení o vydání elektronického platebního rozkazu z důvodu naplnění účelu legislativní změny, jejímž cílem bylo prostřednictvím elektronizace zrychlit řízení. A od 1. května 2015 se dále vylučuje používání kolkových známek v případě poplatku za zápis skutečností do veřejného rejstříku, neboť se nejprve musí hradit na bankovní účet notáře, který jej teprve poté převádí státu.

Pokud jde o oblast nákladů trestního řízení, platí, že podle trestního řádu se náklady trestního řízení stanovené paušální částkou (§ 152 odst. 1 písm. f) a § 153 odst. 1) ve výši podle vyhlášky č. 312/1995 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů trestního řízení, ve znění vyhlášky č. 432/2002 Sb.) hradí přednostně prostřednictvím kolkové známky, jak plyne z § 156, avšak na základě výzvy soudu lze paušální částku uhradit dle zákona i jinak, např. prostřednictvím příložené poštovní složky, případně na účet soudu uvedený na složence. Ačkoli pro náklady řízení stanovené paušální částkou dle vyhlášky č. 312/1995 Sb. není stanovena maximální možná úhrada prostřednictvím kolkové známky, lze předpokládat, že vzhledem k dalším možným způsobům úhrady a aktuální výši paušálních částek nákladů bude i v této oblasti potřeba kolkových známek spíše klesat.

Dle příložené analýzy většina členských zemí EU platbu prostřednictvím kolkových známek nemá, ať už z důvodu, že je nikdy neměla, anebo tuto formu úhrady zrušila a nahradila povětšinou standardními způsoby úhrady, jako je hotovostní a bezhotovostní (převod, platební karta, QR kód) úhrada. Výjimkou je Slovensko, které papírový kolek nahradilo kolekem elektronickým, tzv. e-Kolok. Ačkoli v menšině zemí jsou kolkové známky i nadále používány (zejména v tzv. postkomunistických zemích), trend elektronizace zajišťuje vždy alternativní bezhotovostní převod (tj. platební karta, převod, specializované portály).

Tisk kolkových známek je hrazen z kapitoly 312 – Ministerstvo financí. Provize za prodej kolkových známek je hrazena z kapitoly Všeobecná pokladní správa. Provize je zasílána z Ministerstva financí na účet Finančního úřadu pro hl. město Prahu tak, aby se dorovnaly příjmy na výši bez provize. Příjmy z prodeje kolkových známek jsou Českou poštou, s. p. zasílány na účet uvedeného finančního úřadu, jedná se o příjem kapitoly všeobecné pokladní správy.

S existencí kolkových známek jsou spjata některá negativa:

1. Náklady spojené se zajištěním distribuce kolkových známek - nakládání s kolkovými známkami dle § 4 vyhlášky o kolkových známkách (tj. např. distribuci, prodej, skladování, výměnu či zpětný odkup kolkových známek) pro Ministerstvo financí smluvně zabezpečuje Česká pošta, s.p., a to především kvůli své husté síti poboček po celém území České republiky. Za tuto činnost dostává provizi ve výši 6,5 % z nominální hodnoty prodaných kolkových známek. Podle přípojené analýzy činila tato provize v roce 2021 65 mil. Kč, a tedy se jedná o částku, která významně snižuje reálný příjem státu.

2. Zvýšené administrativní náklady související s kontrolou výkonu správy poplatků - tuto kompetenci vykonávají finanční úřady dle § 10 odst. 2 písm. c) zákona č. 456/2011 Sb.,

o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a § 10 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů; zvýšené náklady vznikají vzhledem k různým možnostem použití kolkových známek a povinnému zaznamenávání do spisu správcem poplatku dle § 3 vyhlášky o kolkových známkách.

3. Skutečnost, že kolkové známky mohou být předmětem těžko odhalitelné trestné činnosti či nekalých praktik - tímto způsobem se snižuje příjem do státního rozpočtu v souvislosti s využitím kolkových známek.

4. Potřeba tisku kolkových známek na ceninovém papíře s ochrannými vlákny a ochrannými prvky – tisk probíhá v souladu s vyhláškou o kolkových známkách a smluvně jej zajišťuje pro Ministerstvo financí Státní tiskárna cenin, s. p. Vzhledem ke skutečnosti, že predikovat budoucí potřebu kolkových známek lze dosti těžko, jakož i vzhledem k množstevním slevám, hrozí „přezásobení“ kolkovými známkami. K tomu také došlo v důsledku tisku, který proběhl naposledy v roce 2016. Vzhledem k množství nespotebovaných kolkových známek (viz připojená analýza) a přibližné prodejní ceně za jednu kolkovou známku ve výši 0,50 Kč není celková cena uvedených zásob zanedbatelná.

1.3. Identifikace dotčených subjektů

A) správní poplatky:

Dle § 1 zákona o správních poplatcích výkon správy správních poplatků vykonávají tyto správní úřady, které se tak ocitají v postavení správce daně (správce poplatku) ve smyslu § 10 daňového řádu:

- orgány moci výkonné, tj. ústřední orgány státní správy dle § 1 a 2 zákona č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (všechna ministerstva a další ústřední orgány, jako např. Český statistický úřad, Český báňský úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, aj.) a další orgány moci výkonné,
- orgány právnických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti státní správy (bude se jednat o jejich statutární orgány podle zvláštního zákona anebo orgány či zaměstnance pověřené podle § 130 odst. 3 správního řádu).

Dalším dotčeným subjektem je poplatník. Poplatníkem je fyzická nebo právnická osoba, která podala žádost nebo jiný návrh k provedení úkonu správnímu úřadu, nebo osoba, v jejímž zájmu nebo věci byl úkon proveden (§ 3 odst. 1 zákona o správních poplatcích).

Pokud jde o orgány územních samosprávních celků, české hraniční přechody a Českou národní banku, platí, že placení poplatků vybíraných a vyměřovaných těmito orgány podle § 6 odst. 8 zákona o správních poplatcích není možné prostřednictvím kolkových známek, a proto tyto orgány nejsou dotčenými subjekty.

B) soudní poplatky:

Soudními poplatky jsou zpoplatněny řízení před soudy České republiky a jednotlivé úkony, jež provádí soud a správa soudů (§ 1 zákona o soudních poplatcích).

Zákon o soudních poplatcích vymezuje v § 2 odst. 1 až 9 významnou množinu poplatníků, např.

- fyzická nebo právnická osoba, která podala příslušný návrh (žalobu, odvolání, dovolání),
- účastníci smíru uzavřeného ve smírčím řízení podle § 67 a násl. občanského soudního řádu,
- žalovaní uplatňující svá práva vzájemným návrhem,
- osoba, která podala ve věcech správního soudnictví návrh (žaloba, kasační stížnost),

- navrhovatel úkonu za úkon provedený soudem (opisy, fotokopie).

C) náklady trestního řízení:

- pravomocně odsouzená osoba, popř. obžalovaný, má povinnost uhradit soudu náklady trestního řízení stanovené paušální částkou (§ 152 a 153 trestního řádu).

D) další dotčené subjekty:

Státní tiskárna cenin, s. p., která zajišťuje tisk kolkových známek, a to na základě smlouvy uzavřené dne 24. června 2011 s Ministerstvem financí.

Česká pošta, s. p., která na základě komisionářské smlouvy ze dne 28. prosince 1994 uzavřené mezi ní a Ministerstvem financí zajišťuje správu a distribuci kolkových známek.

1.4. Popis cílového stavu

Cílem je zavést takový systém placení správních a soudních poplatků, resp. nákladů trestního řízení, který by odstranil negativa současného stavu vyplývající z využití kolkových známek v jejich dnes již částečně zastaralé a překonané papírové podobě, a současně plnil požadavky vyplývající z právních předpisů. Současně musí být cílový stav co nejméně finančně náročný tak, aby investované finanční prostředky výrazně nepřevýšily pozitivní efekty, které nová právní úprava přinese, resp. tak, aby cílový stav vedl k úspoře stávajících nákladů spojených s existencí kolkových známek v papírové podobě (kdy tyto náklady představují právě jedno z negativ současného stavu). K dosažení cílového stavu by měl výrazně napomoci proces digitalizace a zavádění nových informačních technologií.

1.5. Zhodnocení rizika

Nepřijetím navrhované změny by nadále trvalo riziko dalšího snižování příjmů z prodeje kolkových známek v důsledku snižující se poptávky po tomto nástroji, z důvodu úhrady provize České poště s. p., a také zřejmě i v důsledku pokračujících nekalých praktik při nakládání s kolkovými známkami, které mohou zůstat neodhalené.

2. Návrh variant řešení

2.1. Varianta 0 - Zachování současného stavu

Varianta 0 představuje zachování stávající právní úpravy beze změny, tj. nadále umožnit dotčeným subjektům hradit některá peněžítá plnění prostřednictvím papírové kolkové známky, a to v některých případech pouze do maximální výše 5.000 Kč.

2.2. Varianta 1 – Zrušení možnosti provádět úhradu papírovou kolkovou známkou bez náhrady

Varianta 1 představuje úplné zrušení možnosti hradit dotčená peněžítá plnění prostřednictvím papírové kolkové známky, aniž by byla za tento instrument vytvářena nová specifická náhrada (kdy k placení uvedených peněžitých plnění by postačovaly další stávající způsoby úhrady, které normuje daňový řád, tedy bezhotovostním převodem z účtu, v hotovosti anebo přeplatkem na jiné dani).

2.3. Varianta 2 – Nahrazení papírové kolkové známky speciální elektronickou platbou svého druhu

Varianta 2 představuje zavedení nového elektronického způsobu úhrady dotčených peněžitých plnění, tj. spočívá v nahrazení papírových kolků tzv. e-kolky (podrobnější popis e-kolku

viz připojená analýza).

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1. Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů

Výše uvedené varianty byly vyhodnoceny podle kritérií, která pokrývají její klady a zápory (resp. přínosy a náklady).

Jako hlavní hodnotící kritéria byly identifikovány:

- náklady na straně dotčených subjektů,
- dopady na placení peněžitých plnění,
- slučitelnost s politikou digitalizace veřejné správy,
- zamezení možnému páchání trestné činnosti,
- zjednodušení kontroly správy poplatků prováděné finančními úřady.

Náklady na straně dotčených subjektů

Toto kritérium posuzuje dopad jednotlivých variant na administrativní náklady, náklady na zavedení či úpravy informačních systémů a personální náklady související s institutem kolkových známek.

S variantou 0 se nepojí žádné dodatečné finanční a administrativní náklady na straně dotčených subjektů, neboť je v tomto případě zachován současný stav. Stávajícími finančními náklady tak zůstávají náklady na výrobu, (dle připojené analýzy činily tyto náklady za období let 2014 až 2021 celkem 3,28 mil Kč) a náklady na distribuci (dle připojené analýzy činily tyto náklady za stejné období celkem 531 mil. Kč – jedná se o provizi České pošty, s. p., která činí dle smlouvy 6,5 % z nominální hodnoty prodaných kolkových známek, tj. téměř 60 mil. Kč za každý rok). Pokud se týká výnosů, respektive příjmů z prodeje kolkových známek, tak tyto příjmy dlouhodobě klesaly, konkrétně ve sledovaném období 2014 až 2020 o jednu třetinu, v roce 2021 se zvýšily na úroveň z roku 2016 (tyto příjmy jsou příjmem státního rozpočtu, a to kapitoly Všeobecná pokladní správa). Naopak příjmy ze správních a soudních poplatků v témže období trvale rostou. Logickým závěrem je skutečnost, že procentní podíl příjmů z prodeje papírových kolkových známek na příjmech za správní a soudní poplatky klesá, což je významný argument pro jejich zrušení ve stávající podobě.

S variantou 1 nejsou spojeny žádné dodatečné finanční náklady. Naopak významnou výhodou této varianty je skutečnost, že stávající náklady v podobě nákladů na výrobu a distribuci papírových kolkových známek budou odstraněny. Tyto náklady ve sledovaném období 2014 až 2021 činily 3,28 mil. Kč a 531 mil. Kč – viz výše.

Pokud jde o variantu 2, představu o možné výši nákladů na vybudování elektronického systému, který by nahradil dosavadní systém výroby a distribuce papírových kolkových známek, si lze vytvořit na základě příkladu systému na vydávání elektronických kolků, který v současné době funguje ve Slovenské republice pod názvem e-Kolok. Dle připojené analýzy činily náklady na vybudování systému e-Kolok v roce 2013 celkem 311,5 mil. Kč, náklady na roční provoz tohoto systému činily maximálně 70 milionů Kč. Zavedení obdobného systému v České republice by znamenalo vstupní náklady od 280 do 560 mil. Kč, a jeho roční provoz by vyžadoval náklady v rozsahu od 63 do 126 mil. Kč. Vyšší (fakticky dvojnásobná) cena je důsledkem každoročního zvyšování cen v oblasti IT služeb. Ani cena úspornější varianty systému není zanedbatelná (94 až 187 mil. Kč za systém, 21 až 42 mil. Kč ročně za provoz). Jakkoliv obecně platí, že při každém zavedení elektronického systému v oblasti veřejné správy je nutné počítat s vysokými počátečními

náklady, z výše uvedených údajů je patrné, že v případě varianty 2 lze předpokládat rovněž poměrně významné průběžné náklady trvající i v dalších letech po zavedení a konsolidaci systému elektronických kolků, a to i při zohlednění paralelní eliminace současných nákladů na výrobu a distribuci papírových kolků, která by i v této variantě nastala. Za 8 let tedy mohou být náklady dokonce vyšší, než náklady na výrobu a distribuci papírových kolkových známek v České republice za období 2014 až 2021 (531 mil. Kč).

Stručný popis obou dvou způsobů realizace vybudování elektronického systému vydávání e-kolků je součástí připojené analýzy. Oba způsoby, respektive varianty zavedení e-kolků mají společně to, že nákup e-kolků by byl realizován prostřednictvím počítačů, telefonů nebo jiného elektronického zařízení, které by nákup umožňovalo (elektronický e-kolek). V případě, že by tento nákup nemohl poplatník využít nebo jej nechtěl využít, mohl by si e-kolek koupit na poště, na e-kiosku nebo podatelně úřadu (analogový e-kolek). Kód na analogovém e-kolku by musel úředník načíst, zatímco elektronický e-kolek by se automaticky spároval s elektronickým podáním. Obě varianty se liší pouze v nutnosti zavedení e-kiosků a jejich typu a používání specializovaného softwaru a hardwaru na snímání kódů z e-kolků.

Částečnou nevýhodou varianty 1 a i varianty 2 je nevyužití zásoby kolkových známek, která je v současnosti taková, že osm let není třeba žádné známky tisknout. Toto nevyužití představuje náklady v podobě jednorázové částky přibližně 9,2 mil. Kč ke konci roku 2022.

Slučitelnost s politikou digitalizace veřejné správy

Varianta 0 dále nesplňuje jeden ze stanovených cílů, a to vybudování systému, který by v maximální možné míře využíval přednosti moderních technologií a digitalizace. Současným trendem je upuštění od zpracování dokumentů v analogové formě a využívání digitálního zpracování informací. K tomuto směru se kloní většina států Evropské unie, kdy v současné době jsou kromě České republiky používány kolkové známky v papírové formě již jen v osmi členských státech Evropské unie, a to Bulharsku, Chorvatsku, Itálii, Kypru, Litvě, Lucembursku, Maďarsku a Řecku. 13 států kolkové známky již zrušilo a 5 států je nikdy nezavedlo.

Variantu 1 je možné vyhodnotit jako souladnou s politikou digitalizace veřejné správy, neboť zrušení papírové formy kolkových známek současně směřuje k výraznému posílení bezhotovostní úhrady dotčených peněžitých plnění. Dle připojené analýzy celkem osm zemí Evropské unie využívá specializované portály nebo online software k placení správních poplatků. Nejčastějším způsobem placení však stále zůstává placení v hotovosti nebo bezhotovostně - převodem či prostřednictvím platební karty nebo výjimečně i šekem, což je stav, který je ve variantě 1 navrhován. Podle statistiky využívání platebních karet v České republice obsažené v připojené analýze byla potvrzena stoupající tendence ve využívání tohoto druhu platebního prostředku (v roce 2020 na každého občana České republiky byla vydána více jak jedna platební karta). Taktéž stoupají počty transakcí a počty míst, na kterých je možné platit platebními kartami. Z hlediska placení daní, a to zejména správních poplatků, byla platba pomocí platební karty podpořena zejména novelou daňového řádu (zákonem č. 170/2017 Sb.), která od 1. července 2017 pomocí úpravy dne platby a dalších souvisejících norem usnadnila možnost placení daní pomocí platební karty jako jedné z variant bezhotovostní platby daní. Uvedený trend byl ještě více prohlouben v období koronavirové krize, kdy mnoho občanů přešlo z placení v hotovosti na placení platebními kartami. Z toho je možné usuzovat, že v budoucnu by tato forma placení měla být plátcí správních a soudních poplatků hojně využívána.

Varianta 2 rovněž vyhovuje požadavku maximální digitalizace veřejné správy, neboť upřednostňuje elektronickou formu kolkových známek jako podstatu dané varianty řešení, jakož i bezhotovostní platbu za tyto kolky. Současně však i tato varianta počítá s existencí analogového kolků, resp. s hotovostní platbou za něj, byť se jedná o nepreferovanou alternativu. Z hlediska slučitelnosti s politikou digitalizace veřejné správy lze tak variantu 1 a variantu 2 považovat

za srovnatelné.

Žádná z variant nemá ambici vyloučit možnost (právo) poplatníků hradit poplatky v hotovosti, neboť takováto úvaha přesahuje cíle tohoto materiálu. Ve všech variantách tak zůstává zachována možnost (právo poplatníka) hradit poplatek v hotovosti v souladu s § 163 odst. 3 písm. b) daňového řádu.

Dopady na placení peněžitých plnění

Podle průzkumu, který je součástí připojené analýzy, provedeného mezi orgány veřejné moci jako dotčenými subjekty se pro zachování stávajícího stavu, tedy pro variantu 0 vyslovilo 10 úřadů, naproti tomu proti bylo 12 úřadů. Do působnosti oněch 10 uvedených úřadů však spadá většina příjmů z prodeje kolkových známek, tj. v jejich působnosti dochází k využití tohoto instrumentu ve větším rozsahu, než v případě zbývajících 12 úřadů, které se kloní ke zrušení papírových kolkových známek. Stejně jako správní úřady byly osloveny profesní komory. Z 5 došlých odpovědí byla pouze České lékařská komora pro zachování papírových kolkových známek, ostatní komory (Česká advokátní komora, Exekutorská komora České republiky, Komora auditorů České republiky, Notářská komora České republiky) se klonily pro jejich zrušení bez náhrady, nicméně i zde bylo pravděpodobně stanovisko ovlivněno mírou reálného využití kolkových známek v oblasti činnosti daného subjektu. Pro variantu 1, tedy pro zrušení kolkových známek bez náhrady, se z oslovených úřadů vyslovilo pouze 8 (jejich podíl z hlediska příjmů z prodeje kolkových známek činí pouze 26,63 %). Jedná se tedy o variantu, která je z pohledu orgánů veřejné správy zřejmě nejméně preferovaná. Naopak je tato varianta nejvíce preferovaná u profesních komor, kdy pouze České lékařská komora se vyjádřila záporně ke zrušení kolkových známek bez náhrady, zatímco u ostatních profesních komor byla uváděna skutečnost, že členové dané komory kolkové známky používají minimálně anebo vůbec. Pro variantu 2, tedy nahrazení papírových kolků jiným způsobem placení, který daňový řád dosud neupravuje, např. elektronickou platbou svého druhu, se vyslovilo 9 z 22 správních úřadů. Jedná se tedy o menšinu ze všech úřadů, které zaslaly odpověď, ale současně se jedná o úřady reprezentující příjmy z prodeje kolkových známek, které v roce 2018 dosáhly 83,80% celkových příjmů, tedy většinu. Z pěti profesních komor se pouze dvě, a to Exekutorská komora České republiky a Notářská komora České republiky, vyslovily pro tuto variantu.

Z výše uvedených údajů lze dojít k závěru, že názory dotčených orgánů v dané věci nelze považovat za jednotné, resp. jsou zásadně ovlivněny skutečností, zda je v současnosti v oblasti jejich působnosti instrument papírových kolkových známek reálně využíván či nikoliv. Při posuzování objektivitu názorů oslovených orgánů je pak zapotřebí vyjít ze skutečnosti, že tyto orgány nenesou tíhu nákladů na distribuci a tisk kolkových známek, zatímco náklady na zajištění kapacit pro fungování hotovostních a bezhotovostních plateb (včetně úhrad platební kartou) představují náklady, které na tyto orgány, resp. organizační složky státu mají bezprostřední dopad. Nelze rovněž vyloučit, že při neutrálním postoji k celé problematice bylo preferováno spíše konzervativní kritérium hovořící ve prospěch zachování dlouhodobě stabilního nástroje v podobě papírových kolkových známek.

Jako klíčová pro posouzení variant z hlediska dopadů na placení peněžitých plnění je proto především otázka využití kolkových známek poplatníky, kteří jejich pomocí provádějí platbu daných peněžitých plnění. Jak bylo uvedeno výše, zájem o platbu pomocí kolků dlouhodobě vykazuje spíše sestupný trend. Daňový řád současně nabízí jiné alternativy platby daně, které zejména v případě bezhotovostní platby (včetně platby pomocí platební karty) poskytují možnost provést platbu flexibilním a efektivním způsobem, a to jak v budově úřadu, tak distančním způsobem. Na straně druhé nadále platí možnost úhrady daně v hotovosti. Lze proto předpokládat, že pro většinu stávajících uživatelů kolkových známek poskytne daňový řád plnohodnotnou náhradu, na jejíž užití by bylo možné přejít v případě, že by došlo k realizaci varianty 1 v podobě

zrušení kolkových známek bez náhrady. Přejít na alternativní způsoby placení nicméně vždy s sebou nese určitý diskomfort a určité komplikace, jakkoliv se jedná o dopady dílčí, pouze přechodné a z hlediska dlouhodobého uživatelského komfortu relativní.

Současně platí, že i v případě peněžitých plnění, která dnes platbu pomocí kolkových známek připouštějí, se tak zdaleka neděje ve všech případech, kdy např. správní poplatky nelze hradit kolkovými známkami u orgánů územní samosprávy (např. v oblasti agendy osobních dokladů), tedy i stávající uživatelé kolkových známek nemohou obecně spoléhat pouze na tento způsob platby.

Pokud jde o variantu 2, je otázkou, zda z pohledu poplatníka představuje oproti ostatním způsobům placení daní podle daňového řádu (tj. oproti hotovostní a bezhotovostní platbě, včetně platby pomocí platební karty) faktickou přidanou hodnotu. Jakkoliv by zřejmě pro některé současné uživatele papírových kolkových známek mohla představovat zajímavou možnost oproti ostatním již existujícím metodám platby, jednalo by se zřejmě o jednotky případů. Nadto vznik výše uvedených negativ spojených s přechodem uživatele na novou alternativu zde bude vyšší než u varianty 1, neboť jde o vytvoření nového způsobu platby, nikoliv pouze o zúžení stávajících způsobů.

Zamezení možnému páčání trestné činnosti

Výrazným negativem varianty 0 je pokračující možnost páčání trestné činnosti ve vztahu k papírovým kolkovým známkám, jako např. padělání dle § 246 trestního zákoníku. V minulosti byly totiž zjištěny případy v podobě prodeje kolkových známek za ceny vyšší, než kolik činila nominální hodnota známek, nevylepování známek na příslušné listiny ze strany úředních osob, podezřelých žádostí o zpětný odkup známek, odlepování a opětovného použití známek atd. V případě varianty 1, která předpokládá zrušení instrumentu papírových kolkových známek, je z povahy věci možnost uvedené trestné činnosti a dalšího porušování právních předpisů v souvislosti s nimi nulová. Tento závěr platí rovněž v případě varianty 2, neboť za prakticky nulovou lze možnost zneužití označit také při placení elektronickými e-kolkami. Ať již při nákupu analogových, nebo elektronických e-kolků by vždy došlo k vygenerování kódu, který by byl úřední osobou správního orgánu naskenován a spárován s centrální databází uhrazených kolků. E-kolek tedy nelze padělat, ani jinak zneužít. Nelze ovšem vyloučit riziko trestné činnosti spojené s realizací varianty 2, což je obecný nešvar provázející realizaci některých veřejných zakázek v duchu principu *occasio facit furem*.

Zjednodušení kontroly správy poplatků prováděné finančními úřady

Z hlediska odstranění zvýšených administrativních nákladů souvisejících s kontrolou výkonu správy poplatků, kterou vykonávají finanční úřady dle § 10 odst. 2 písm. c) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a § 10 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, platí, že varianta 0 nepřináší pozitivní posun, neboť zachovává stávající stav, kdy zvýšené náklady vznikají vzhledem k různým možnostem použití kolkových známek a povinnému zaznamenávání do spisu správcem poplatku dle § 3 vyhlášky o kolkových známkách. Varianta 1 a varianta 2 uvedené náklady odstraňují, avšak varianta 2, která nahrazuje stávající systém papírových kolkových známek systémem elektronických kolků, zakládá tímto způsobem novou agendu, jejíž výkon bude opět nezbytné podrobit výše uvedené kontrolní pravomoci. Lze tedy předpokládat, že tímto způsobem v případě varianty 2 na straně finančních úřadů přinejmenším nedojde k administrativní úspoře.

4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

V následujícím souhrnu navržených variant řešení je pro zpřehlednění jejich vyhodnocení podle zvolených kritérií použito číselné vyjádření vhodnosti jednotlivých variant, přičemž hodnotitel řadí varianty číslicemi od nejlepší (číslo 1) po nejhorší (číslo 3).

Tabulka 1: Vyhodnocení kritérií

	Náklady na straně dotčených subjektů	Slučitelnost s politikou digitalizace veřejné správy	Dopady na placení peněžitých plnění	Zamezení možnému páchání trestné činnosti	Zjednodušení kontroly správy poplatků prováděné finančními úřady
V0	2	3	1	3	3
V1	1	1	3	1	1
V2	3	1	2	2	3

Pořadí variant: Varianta 1 - Varianta 2 - Varianta 0

Ze vzájemného porovnání jednotlivých variant podle zvolených kritérií vyplývá, že nejméně vhodná je **varianta 0**, která z hlediska podstatných prvků definovaného cílového stavu nespĺňuje většinu požadovaných parametrů. Jako v pořadí druhá byla vyhodnocena **varianta 2**, která sice vykazuje některá pozitiva, avšak současně generuje nejvyšší náklady bez dostatečně markantních přínosů, které by vynaložení těchto nákladů mohly odůvodnit. Jako nejvhodnější byla proto vyhodnocena **varianta 1** v podobě zrušení papírových kolkových známek bez náhrady, a to s ohledem na nejlepší výsledek v klíčovém kritériu nákladů na straně dotčených subjektů při současném pozitivním hodnocení v ostatních kritériích s výjimkou kritéria dopadů na placení peněžitých plnění (které však – jak bylo uvedeno výše – představuje značně relativní kategorii ve srovnání s ostatními kritérii).

Varianta 1 tak bude následně rozpracována v návrhu novely daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů, zákona o správních poplatcích, zákona o soudních poplatcích a trestního řádu.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Navrhované změny budou provedeny formou novely daňového řádu, zákona o správních poplatcích, zákona o soudních poplatcích a trestního řádu. Orgánem odpovědným za implementaci bude Ministerstvo financí.

6. Přezkum účinnosti regulace

Účinnost přijatých změn se projeví až po doběhu přechodného období stanoveného za účelem spotřebování již nakoupených kolkových známek veřejností. Účinnost přijaté změny bude ověřována v praxi s tím, že dopady na placení peněžitých plnění, v jejichž případě se dosud využívá institut kolkových známek, budou předmětem hodnocení v rámci analytické činnosti Ministerstva financí, jež je doplněna výstupy dalších orgánů veřejné moci.

7. Konzultace a zdroje dat

Problematika byla konzultována s ministerstvy a dalšími ústředními orgány státní správy, a dále s profesními komorami České republiky, a to formou dotazů, zda se kloní k zachování placení papírovými kolkovými známkami, nebo zda jsou pro jejich zrušení bez náhrady či pro určitou formu jejich náhrady.

Příloha: „Analýza využívání kolkových známek při placení správních a soudních poplatků“