

Stanovisko Transparency International - Česká republika, o.p.s. (dále jen „TI“) k návrhu zákona o prokazování původu majetku

V Praze dne 20. ledna 2015

Obecně:

Zákon o prokazování původu majetku, který by státu umožnil zdanit příjmy, jejichž zdroj nemůže majitel hodnověrně prokázat a/nebo které nebyly řádně zdaněny, patří mezi nejdůležitější protikorupční opatření. Jedná se o opatření, které zasáhne osoby profitující na korupčních praktikách, ale i pachatele daňových deliktů či jiné hospodářské trestné činnosti, na nejcitlivějším místě. Zároveň, využitím principu obráceného důkazního břemene, by jeho aplikace měla být jednodušší, než trestní postih a měla/mohla by zasáhnout širší cílovou skupinu než trestní justice.

Zároveň se jedná o legislativu, která právě principem obrácení důkazního břemene, ze všech diskutovaných a přijímaných protikorupčních opatření nejvíce zasahuje do práv a svobod občanů a je nejkritičtější z hlediska hledání rovnováhy mezi zájmy společnosti na omezování nelegálních zisků a nepřipustnou ingerencí do soukromé sféry a osobních svobod jednotlivce.

I v tomto případě platí, že prospěch z takového zákona se může dostavit až po nějaké době jeho využívání. Proto je kriticky důležité, aby nebyl zrušen či okleštěn při nástupu nové politické garnitury.

Při vědomí razance útoků některých společenských skupin na protikorupční opatření daleko méně problematická, než je zákon o prokazování původu majetku, lze u tohoto zákona přepokládat zvlášť vypjatou politickou, mediální a společenskou diskusi.

Z uvedeného vyplývá, že přijatá norma by měla být právně co nejpřesnější, měla by se co nejvíce blížit prověřeným zahraničním zkušenostem a měla by být přijímána s co největším konsensem politických sil. Proto by legislativní kvalita a konsensuálnost přijímání normy měla mít přednost před šíří jejího záběru a její razancí.

TI se domnívá, že jednoznačnou přednost by měla mít norma, která efektivně zasáhne omezený okruh nejkřiklavějších případů, před normou, která bude potenciálně mířit na větší okruh osob (například přílišnou retroaktivitou), ale reálně nebude v praxi využívána či bude brzy zrušena.

Specificky:

1. Za největší problém navrženého zákona považujeme vágní vymezení, respektive absenci vymezení, iniciování řízení podle tohoto zákona. Tedy situace, kdy správce daně „má důvodné pochybnosti o tom, zda příjmy poplatníka oznámené nebo tvrzené správcem daně odpovídají nárůstu jeho jmění, a nejsou mu známy jiné skutečnosti, které by tento nárůst jmění ozřejmovaly“.

Lze se důvodně domnívat, že uvedená situace nastane a) v případě medializace konkrétního případu, b) na základě oznámení podezření od veřejnosti, či c) na základě osobního subjektivního pocitu příslušného pracovníka.

Všechny tyto důvody se vyznačují vysokým rizikem účelovosti a možného zneužití, ať již osobního či politického.

Pokud by řízení bylo zahájeno na základě jiných, více formalizovaných důvodů, například spolupráce subjektů veřejné správy, na základě informací z daňové kontroly příslušného správce daně či na základě podnětu Finančně analytického útvaru MF, mělo by to být v zákoně uvedeno.

2. Vysokou mírou správního uvážení se vyznačuje i udělování sankcí podle tohoto zákona. Rozptyl penále podle tohoto zákona (50 nebo 100 %) bez stanovení jasných kritérií opět umožňuje jejich silně účelové uplatnění. Celkově pak lze dodat, že návrh zákona je silně prodchnut prvky širokého správního uvážení.

3. Neveřejnost postupu správce daně. S výjimkou situací, kdy dojde k nepodání prohlášení o majetku, respektive kdy se poplatník této povinnosti úmyslně vyhýbá či odmítne tuto povinnost splnit nebo v situacích, kdy učiněné prohlášení je úmyslně nepravdivé nebo hrubě zkreslené, a toto jeho jednání má trestněprávní přesahy, je postup správce daně neveřejný. Na všechny ostatní případy se, dle důvodové zprávy, vztahuje povinnost mlčenlivosti pro všechny osoby zúčastněné na správě daní, jak to odpovídá obecné povaze daňových řízení. S ohledem na nejasný vztah těchto nových ustanovení zákona o dani z příjmu na daňový řád může využití těchto obecných institutů inherentních postupu správce daně dle daňového řádu způsobovat interpretační nejasnosti. A zároveň platí, že se tímto znemožní jak veřejná kontrola tohoto procesu, tak zejména odpadne možnost takzvané generální prevence, čili odstrašujícího dopadu zveřejnění jednotlivých případů.

4. Problematická je i sama formální konstrukce zákona. Je třeba znovu zvážit, zda vzhledem k citlivosti a zároveň významu daného zákona by nebylo vhodnější jít cestou samostatného zákona, popřípadě komplexní novelou daňového řádu, když většina navrhovaných opatření je svou podstatou spíše procesního charakteru, přičemž předkládaný předpis v podstatě nesystematicky novelizuje hmotněprávní úpravu (zákon o daních z příjmů). Navíc některé konkrétní instituty jsou v hmotněprávním předpisu již zakotveny (prohlášení o majetku), avšak v navrhované úpravě se jim dostává zcela nového užití a není jasné, jak budou aplikovány ve vztahu k daňovým subjektům ve vztahu k dalším institutům daňového řádu obecně.

Závěr

Závěrem je možné konstatovat, že TI předložení návrhu zákona o prokazování původu majetku vítá, zároveň ho považuje spíše za zahájení širších konzultací s občanskou i odbornou veřejností i s politickou reprezentací celého politického spektra.

Kontakt:

PhDr. Radim Bureš, Programový ředitel, Transparency International Česká republika,

Mobil: 733 666 008, E-mail: bores@transparency.cz