



P.Z. br. 424

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Klasa: 022-03/18-12/91
Urbroj: 50301-25/16-18-5
Zagreb, 11. listopada 2018.

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno: 11-10-2018		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
940-01/18-01/03	65	
Uredbeni broj:	Pril.	Vrij.
50-18-04	-	-



Hs**NP*940-01/18-01/03*50-18-04**Hs

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Prijedlog zakona o ispitivanju porijekla imovine i posebnom oporezivanju nezakonito stečene imovine (predlagatelj: Klub zastupnika Hrvatske seljačke stranke u Hrvatskome saboru) - mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskog sabora, klase: 940-01/18-01/03, urbroja: 65-18-03, od 6. rujna 2018. godine

Na temelju članka 122. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora (Narodne novine, broj 81/13, 113/16, 69/17 i 29/18), Vlada Republike Hrvatske o Prijedlogu zakona o ispitivanju porijekla imovine i posebnom oporezivanju nezakonito stečene imovine (predlagatelj: Klub zastupnika Hrvatske seljačke stranke u Hrvatskome saboru), daje sljedeće

MIŠLJENJE

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati Prijedlog zakona o ispitivanju porijekla imovine i posebnom oporezivanju nezakonito stečene imovine (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona) koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio Klub zastupnika Hrvatske seljačke stranke u Hrvatskome saboru, aktom od 5. rujna 2018. godine, iz sljedećih razloga:

Prijedlogom zakona predlažu se uvjeti, način i postupak ispitivanja porijekla imovine poreznih obveznika, kao i organi koji te postupke provode, Ministarstvo financija, Porezna uprava (u daljnjem tekstu: Porezna uprava). Postupkom Porezne uprave bili bi obuhvaćeni članovi obitelji i nasljednici poreznog obveznika, osim ako se ne odreknu nasljedstva, u kojem slučaju se postupak ispitivanja porijekla imovine prekida. Također se predlažu načini zamrzavanja i posebnog oporezivanja (po stopi od 45% odnosno 60%/70%) imovine koja nije stečena na zakoniti način, kao i način i postupci prijenosa takve imovine u vlasništvo jedinica lokalne i područne samouprave i Republike Hrvatske.

Prijedlog zakona u nenormativnom dijelu ne sadrži niti jednu tvrdnju kojom se potkrijepljeno obrazlaže razmjernost potrebe predloženih ograničenja sloboda i prava svih građana Republike Hrvatske i to u smislu naravi potrebe za ograničenjima u odnosu na ciljeve koji će se time postići. Na ovo se ukazuje s obzirom da se odredbama Prijedloga zakona, zbog njihove očite pravno-materijalne nepreciznosti kao i zadiranja u ustavna prava građana, ne jamči niti minimalna jednakost građana pred zakonom u postupanju nadležnih tijela.

Vlada Republike Hrvatske ukazuje da Prijedlog zakona ne sadrži odredbe kojima je za provedbu naprijed navedenih ograničenja utvrđeno vremensko ograničenje. Prijedlogom zakona se izričito negiraju i sve nastale zastare potraživanja u odnosu na svu imovinu čije se porijeklo istražuje i u odnosu na imovinu povezanu s tom imovinom.

Prijedlog zakona definira nezakonito stečenu imovinu, a imajući u vidu kako Prijedlog zakona ne isključuje imovinu, odnosno imovinsku korist ostvarenu kaznenim djelom, Vlada Republike Hrvatske ističe kako Kazneni zakon (Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15 i 101/17), kao organski propis kroz članak 87. definira značenje izraza imovine i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom. Hrvatsko kazneno pravo polazi od načela da nitko ne može zadržati imovinsku korist ostvarenu protupravnom radnjom (članak 5. Kaznenog zakona). S tim u vezi, Kazneni zakon je propisao uvjete i način oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom općenito (članak 77. Kaznenog zakona), kao i prošireno oduzimanje imovinske koristi od kaznenih djela za koje je nadležan Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (članak 78. Kaznenog zakona). Imovinsku korist ostvarenu kaznenim djelom može oduzeti samo sud, sa svrhom da se počinitelju oduzme stečeno kaznenim djelom te na taj način ostvari ne samo specijalna već i generalna prevencija koja se ogleda u činjenici težeg odlučivanja na počinjenje kaznenog djela, kada potencijalni počinitelji znaju da neće moći zadržati dobit ostvarenu kaznenim djelom.

Bitno je istaknuti da se ovim Prijedlogom zakona propisuje da Porezna uprava donosi rješenje o pokretanju postupka ispitivanja porijekla imovine u svakom slučaju kada podaci kojima raspolaže ukazuju na nesklad između prihoda i imovine, bez obzira na vrijednost. S tim u vezi, Vlada Republike Hrvatske primjećuje da se Prijedlogom zakona ne propisuju niti minimalni kriteriji prema kojima bi se utvrđivao "nesklad", odnosno što bi se smatralo "neskladom" u vrijednosnom smislu. Ovim nepreciznostima otvara se mogućnost postupanja od slučaja do slučaja, ovisno o volji i savjesti te stručnim sposobnostima pojedinog službenika koji prati podatke. Zbog ovih manjkavosti Prijedloga zakona građanima, članovima obitelji građanina, njihovim nasljednicima i trećim osobama (koji su na bilo koji način povezani s bivšom odnosno sadašnjom imovinom tih osoba), ne jamči se jednakost pred zakonom glede vođenja postupka ispitivanja porijekla imovine niti poštivanje načela legaliteta.

Nadalje, u Prijedlogu zakona, propisano je da su svi državni organi, institucije i društva dužni pružiti svaku potrebnu pomoć Poreznoj upravi u prikupljanju potrebnih podataka o imovini poreznih obveznika, informacijama o eventualnom kršenju odredbi Prijedloga zakona ili prikriivanju imovine poreznog dužnika. Nepostupanje po navedenoj odredbi smatra se prikriivanjem kaznenog djela i progoni po službenoj dužnosti. Vlada Republike Hrvatske ističe kako je predmetna odredba suvišna. Naime, Kazneni zakon u Glavi XXIX. - Kaznena djela protiv pravosuđa sadrži niz inkriminacija kojima se kao zaštitni objekt štiti pravosuđe. Propisivanje izvankodifikacijskih inkriminacija može bitno utječe na praktičnu primjenu zakona te dovodi u pitanje pravnu sigurnost građana jer otežava saznanje o kažnjivim postupanjima. Uz navedeno, Vlada Republike Hrvatske navodi kako kazneno pravo

kao *ultima ratio* sankcionira samo najteže povrede ili ugroze prava i sloboda čija se zaštita ne može ostvariti bez kaznenopravne prisile, dok se lakši oblici povreda sankcioniraju kroz prekršajnu odgovornost.

U Prijedlogu zakona propisano je da se svi pravni poslovi povezani s nezakonito stečenom imovinom, odnosno imovinom koju je Porezna uprava svojim rješenjem navela kao onu koja odudara od primanja poreznog obveznika smatraju ništavnim od trenutka upućivanja zahtjeva za onemogućavanjem raspolaganja i otuđivanja predmetne imovine nadležnom sudu. Vlada Republike Hrvatske napominje da učinak ništavnosti nastaje od trenutka sklapanja pravnog posla, pa se stoga ne može propisati neki drugi trenutak nastupanja ništavnosti. Nadalje, ništavnost ne može ovisiti o nečijoj volji. Naime, iz Prijedloga zakona moglo bi se zaključiti da u slučaju ako porezni obveznik plati razrezani porez nema ništavnosti. Ako se navedenom odredbom htjelo propisati da su ništavni oni pravni poslovi koji su sklopljeni nakon trenutka upućivanja zahtjeva za onemogućavanjem raspolaganja i otuđivanja nezakonito stečene imovine, isto bi trebalo jasno propisati.

S obzirom na kompleksnost postupka i obuhvat pravnih posljedica za građanina prema kojem bi se donošenjem rješenja Porezne uprave po ovom Prijedlogu zakona provodio postupak, važno je naglasiti da se ne propisuje pravo na žalbu, već pravo na prigovor. Uređuje se da prigovor ne odgađa izvršenje rješenja Porezne uprave. Pri tome, bitnim je ukazati da se prigovor, u pravilu, podnosi čelniku tijela, čime se ne jamči nepristrani objektivni drugostupanjski postupak.

Nadalje, Prijedlog zakona propisuje plaćanje maksimalnih zakonskih zatezних kamata. Vlada Republike Hrvatske napominje da prema važećim propisima takve zakonske zatezne kamate ne postoje. Naime, prema Zakonu o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18) postoje dvije stope zakonskih zatezних kamata koje se primjenjuju prema subjektivnom kriteriju - jedni subjekti plaćaju zatezne kamate po višoj, a drugi po nižoj stopi.

U Prijedlogu zakona koristi se čitav niz neprimjerenih pojmova čije značenje u pravnom niti u materijalnom smislu nije jasno, pa time ovi pojmovi čine zakon neprovedivim. Primjerice, ti pojmovi su: "organi", "neusklađenost", "zamrzavanje", "raskorak", "imovina koja odudara", "priznavanje rješenja", "prihvatanje rješenja", "podaci (dokazi) o osobnim i drugim troškovima", "izdavanje ispravljenog rješenja", "prometna vrijednost".

Nadalje, Zakonom o porezu na dohodak (Narodne novine, broj 115/16) propisano je utvrđivanje drugog dohotka po osnovi razlike vrijednosti imovine i visine sredstava kojima je stečena te je tako člankom 76. Zakona o porezu na dohodak propisano da se drugim dohotkom smatra primitak utvrđen kao razlika između vrijednosti stečene imovine i značajnih izdataka učinjenih osobito za luksuz, zabavu i razonodu s jedne strane (u daljnjem tekstu: stečena imovina) i dokazane visine sredstava za njezino stjecanje i stjecanje tih izdataka s druge strane. Drugi dohodak utvrđuje se na način propisan člancima 88. i 89. Zakona o porezu na dohodak.

Utvrđivanje poreza na dohodak od drugog dohotka po osnovi razlike vrijednosti imovine i visine sredstava kojima je stečena propisano je člankom 78. Zakona o porezu na dohodak u skladu s kojim porez na dohodak od drugog dohotka iz članka 76. Zakona o porezu na dohodak obračunava Porezna uprava po stopi od 36% te se obračunani porez na dohodak uvećava za 50%. O utvrđenom i obračunanom porezu Porezna uprava

donosi porezno rješenje, a porezni obveznik kojem je utvrđen i obračunan drugi dohodak obvezan je isti uplatiti u roku od 15 dana od dana dostave poreznog rješenja.

Člancima 88. i 89. Zakona o porezu na dohodak propisana je usporedba podataka i prikupljanje podataka bitnih za oporezivanje.

Člankom 88. stavcima 1. i 2. Zakona o porezu na dohodak propisano je da je radi pravilnog utvrđivanja obveze poreza na dohodak i drugih poreza, Porezna uprava dužna tijekom poreznog razdoblja uspoređivati podatke o fizičkim osobama kojima raspolaže te na temelju uspoređenih podataka prikupiti ostale podatke bitne za oporezivanje. Usporedbu podataka Porezna uprava provodi na temelju svih podataka o ostvarenom dohotku iz članka 5. Zakona o porezu na dohodak, ostvarenih primitaka koji se ne smatraju dohotkom iz članka 8. Zakona o porezu na dohodak, a i drugih neoporezivih primitka i tražbina te podataka o nabavljenoj nepokretnoj, pokretnoj i drugoj imovini te drugim izdacima fizičkih osoba i njihovim obvezama tijekom poreznog razdoblja. Usporedbu obavlja na temelju podataka s kojima raspolaže, podataka koje priopći porezni obveznik i podataka iz drugih izvora. Sukladno stavku 3. toga članka ako Porezna uprava u tijeku prikupljanja podataka i njihove usporedbe utvrdi da izvori za imovinu fizičkih osoba nisu dokazani, utvrdit će po toj osnovi drugi dohodak u skladu s člankom 76. Zakona o porezu na dohodak. Za svrhe iz stavaka 1. i 2. toga članka Porezna uprava je obvezna ustrojiti evidencije o imovini poreznih obveznika na temelju podataka iz svojih evidencija, evidencija tijela državne uprave i evidencija jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Sukladno članku 89. Zakona o porezu na dohodak podatke o poreznim obveznicima prikupljene na temelju odredaba Zakona o porezu na dohodak i podatke prikupljene kroz ostale porezne postupke Porezna uprava dužna je međusobno uspoređivati. Radi usporedbe podataka Porezna uprava dužna je prikupiti javno dostupne podatke o poreznim obveznicima, kao i podatke o imovini dostupne kroz sustave za razmjenu podataka između nadležnih institucija i Porezne uprave. Ako usporedba podataka pokazuje znatna odstupanja između uobičajenih primitaka poreznih obveznika i nastalih izdataka za nabavljenu imovinu i utrošena sredstva za potrošnju, Porezna uprava će kroz postupak provjere pozvati poreznog obveznika da popuni obrazac Izjava fizičke osobe o izvorima stjecanja imovine, propisan odredbama posebnog propisa. U provedbi postupka provjere podataka Porezna uprava je ovlaštena tražiti i razmjenjivati podatke s drugim javno pravnim tijelima te tražiti podatke od drugih osoba sukladno odredbama posebnog propisa. Ako u postupku provjere podataka porezni obveznik dostavi vjerodostojnu dokumentaciju kojom dokazuje izvore sredstava, Porezna uprava će navedene podatke pridružiti već poznatim podacima za poreznog obveznika. Iznimno od stavka 5. ovoga članka, ako se porezni obveznik ne odazove pozivu ili ne dostavi vjerodostojnu dokumentaciju, Porezna uprava će u roku od 60 dana putem ovlaštenih osoba pokrenuti postupak utvrđivanja drugog dohotka iz članka 76. Zakona o porezu na dohodak. Na temelju okončanih postupaka, Porezna uprava će ustrojiti stanje imovine za tog poreznog obveznika na određeni dan. Postupak pokrenut na temelju stavaka 5. i 6. toga članka provodi se za imovinu stečenu u rokovima zastare propisane zakonom kojim je uređen opći porezni postupak. Izvori i iznosi sredstava kojima se dokazuje vrijednost stečene imovine moraju se temeljiti na vjerodostojnim ispravama, u protivnom ih Porezna uprava nije dužna prihvatiti valjanim. Ako porezni obveznik kao vjerodostojne isprave dostavlja isprave iz razdoblja koja su izvan rokova zastare, iste se mogu prihvatiti, ako se iz svih objektivnih okolnosti može utvrditi njihova vjerodostojnost.

Slijedom navedenoga, važećim propisima o porezu na dohodak propisano je ispitivanje porijekla imovine fizičkih osoba na gore opisani način te je isto redovna djelatnost Porezne uprave u postupcima utvrđivanja porezne obveze. Dakle, Porezna uprava kontinuirano prikuplja i analizira podatke o primicima fizičkih osoba te prati promet s ciljem ispravnog utvrđivanja svih činjenica bitnih za oporezivanje odnosno s ciljem otkrivanja neprijavljenog dohotka te u konačnici pravilnog utvrđivanja porezne obveze.

U Prijedlogu zakona predlaže se da je postupak ispitivanja porijekla imovine službeni postupak koji se provodi u skladu s Općim poreznim zakonom (Narodne novine, broj 115/16) kako bi se utvrdilo da li su primanja poreznog obveznika, prikazana u njegovim poreznim dokumentima, u skladu s imovinom koju posjeduje.

Opći porezni zakon ne propisuje postupak ispitivanja porijekla imovine, jer se u prvom redu ne radi o postupovnom zakonu, već o propisu koji uređuje odnos između poreznih obveznika i poreznih tijela koja primjenjuju propise o porezima i drugim javnim davanjima, ako posebnim zakonima o pojedinim vrstama poreza i drugim javnim davanjima nije uređeno drukčije i predstavlja zajedničku osnovu poreznog sustava.

Također, važeći Opći porezni zakon izjednačava zastarne rokove za sve poreze, odnosno člankom 108. stavkom 1. propisuje se da pravo i obveze poreznog tijela na utvrđivanje porezne obveze i kamata, pravo i obveza poreznog tijela na naplatu poreza, kamata i troškova ovrhe te pravo poreznog obveznika na povrat poreza, kamata i troškova ovrhe zastarijeva za šest godina računajući od dana kada je zastara počela teći. U Prijedlogu zakona predlaže se ispitivanje porijekla imovine bez obzira kada je stečena i bez obzira da li su porezna i druga potraživanja po toj imovini ušla u zastaru, što Vlada Republike Hrvatske smatra neprihvatljivim.

Nadalje, u članku 177. Općeg poreznog zakona, koji propisuje dopustivost poreznog nadzora, propisuju se dulji rokovi za porezni nadzor – šest godina – u postupcima utvrđivanja razlike između stečene imovine i dokaznih sredstava za stjecanje te imovine prema propisima o porezu na dohodak.

Slijedom navedenoga, Vlada Republike Hrvatske je mišljenja da se ovim Prijedlogom zakona na neutemeljen način građanima Republike Hrvatske, članovima njihovih obitelji i njihovim nasljednicima, kao i trećim osobama koji su imovinu (koja na bilo koji način potječe od prvobitno navedenih osoba) stekli u dobroj vjeri, zadire u prava propisana Ustavom Republike Hrvatske. To se osobito odnosi na ustavna prava propisana: člankom 3. (o jednakosti, nepovredivosti vlasništva, vladavini prava), člankom 14. (o pravima i slobodama te jednakosti pred zakonom), člankom 16. (o ograničenjima u smislu poštivanja razmjernosti naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju), člankom 48. (o pravu vlasništva), člankom 49. (o poduzetničkoj i tržišnoj slobodi i pravima stečenim ulaganjem kapitala) i člankom 50. (o uvjetima ograničavanja ili oduzimanja vlasništva).

Nadalje, Vlada Republike Hrvatske navodi da se slijedom zakonskih odredbi u djelokrugu Ministarstva financija mogu provoditi vrlo složeni ispitni postupci, čime se proširuje obuhvat poslova toga tijela. Stoga, nije točna tvrdnja da primjena Prijedloga zakona neće proizvesti potrebu za dodatnim sredstvima u državnom proračunu.

Vlada Republike Hrvatske skreće pozornost da Prijedlog zakona nije horizontalno usklađen s važećim posebnim propisima Republike Hrvatske, a u bitnome, s propisima kojima se uređuju porezni sustav, vlasnička prava i nasljeđivanje.

Slijedom svega navedenoga, Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati predmetni Prijedlog zakona.

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim mišljenjem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila dr. sc. Zdravka Marića, ministra financija, Zdravka Zrnušića, državnog tajnika u Ministarstvu financija, te Božidara Kutlešu, pomoćnika ministra financija - ravnatelja Porezne uprave.

 2
PREDSJEDNIK
mr. sc. Andrej Plenković