



P.Z. br. 390

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Klasa: 022-03/18-12/79
Urbroj: 50301-25/06-18-7

Zagreb, 30. kolovoza 2018.



Hs**NP*940-01/18-01/02*50-18-04**Hs

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

Primitljeno: 30-08-2018		
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.	
940-01/18-01/02	65	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
50-18-04	-	-

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Predmet: Prijedlog zakona o ispitivanju porijekla imovine i oduzimanju nezakonito stečene imovine (predlagatelj: Klub zastupnika Živoga zida i SNAGA-e u Hrvatskome saboru) - mišljenje Vlade

Veza: Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 940-01/18-01/02, urbroja: 65-18-03, od 3. srpnja 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 oduzimanju nezakonito stečene imovine (predlagatelj: Klub zastupnika Živoga zida i SNAGA-e u Hrvatskome saboru), daje sljedeće

MIŠLJENJE

Vlada Republike Hrvatske predlaže Hrvatskome saboru da ne prihvati Prijedlog zakona o ispitivanju porijekla imovine i oduzimanju nezakonito stečene imovine (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona), koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio Klub zastupnika Živoga zida i SNAGA-e u Hrvatskome saboru, aktom od 2. srpnja 2018. godine, iz sljedećih razloga:

Prijedlogom zakona predlaže se uvođenje posebnog poreznog upravnog postupka ispitivanja porijekla imovine i oduzimanja nezakonito stečene imovine. Obveznici takvog postupka bili bi primarno svi državni dužnosnici, suci koji nemaju status državnih dužnosnika, članovi uprava i nadzornih odbora u monističkom sustavu ustrojstva trgovačkih društava u kojima se Republika Hrvatska ili jedinica lokalne samouprave javlja kao većinski imatelj udjela te članovi upravnih vijeća odnosno upravnih organa svih pravnih osoba s javnim ovlastima. Podredno, obveznici ispitivanja porijekla imovine bile bi i povezane fizičke osobe (bračni i izvanbračni drugovi, formalni i s njima izjednačeni neformalni životni partneri istog spola, sestre i braća, svi potomci i posvojčad i roditelji). Krug sekundarnih obveznika mogao bi biti proširen i na druge fizičke i pravne osobe ako nadležno tijelo koje vodi

postupak ocijeni da postoji opravdana sumnja kako je pravnim poslovima imovina primarnih obveznika umanjena s ciljem prikrivanja stvarnog stanja njihove imovinske mase. Postupak ispitivanja porijekla imovine po službenoj dužnosti pokretala bi mjesno nadležna Porezna uprava i na njega bi se primjenjivala supsidijarno pravila Općeg poreznog zakona i Zakona o općem upravnom postupku.

Prijedlogom zakona uređuje se materija koja se odnosi na provjeru imovine dužnosnika, a koju dužnosnici prijavljuju podnošenjem izvješća o imovinskom stanju Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa, sukladno članku 8. Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine, br. 26/11, 12/12, 126/12 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 48/13 – pročišćeni tekst i 57/15), odnosno suci Državnom sudbenom vijeću sukladno članku 87. Zakona o Državnom sudbenom vijeću (Narodne novine, br. 116/10, 57/11, 130/11, 13/13, 28/13 i 82/15).

Sama provjera istinitosti podataka imovine navedene u izvješću o imovinskom stanju dužnosnika već se provodi kroz postojeće procedure unutar nadležnosti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, odnosno sudaca unutar nadležnosti Državnog sudbenog vijeća u suradnji s drugim nadležnim tijelima javne vlasti.

Slijedom navedenoga, a s obzirom da ovaj Prijedlog zakona nije uzeo u obzir već utvrđene kanale prikupljanja i provjere podataka o imovini dužnosnika, potrebno je u tom smislu dodatno razmotriti i uskladiti odredbe Prijedloga zakona s odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa i Zakona o Državnom sudbenom vijeću.

Osim toga, u odnosu na ovaj Prijedlog zakona Vlada Republike Hrvatske skreće pozornost na mjere i aktivnosti koje se provode unutar okvira Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine i Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije unutar horizontalnog cilja Sprječavanje sukoba interesa, a koje se provode u cilju jačanja mehanizama provjere izvješća o imovini državnih dužnosnika i drugih povezanih mehanizama sprječavanja sukoba interesa, kako slijedi:

- a) jačanje mehanizma provjere imovinskog stanja javnih dužnosnika u okviru kojih su predviđene izmjene Zakona o sprječavanju sukoba interesa te
- b) podizanje svijesti o sukobu interesa svih kategorija i razina dužnosnika obuhvaćenih odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, u cilju osvješćivanja o problematici etike i integriteta u sklopu kojih je predviđena Izrada smjernica za upravljanje sukobom interesa u obavljanju državne službe (uspostavljanje procedura za identificiranje, upravljanje i rješavanje sukoba interesa) te odgovarajući seminari, radionice i okrugli stolovi u svrhu daljnje edukacije.

Nadalje, Zakonom o porezu na dohodak (Narodne novine, broj 115/16; u daljnjem tekstu: Zakon) propisano je utvrđivanje drugog dohotka po osnovi razlike vrijednosti imovine i visine sredstava kojima je stečena te je tako člankom 76. Zakona 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.

Utvrđivanje poreza na dohodak od drugog dohotka po osnovi razlike vrijednosti imovine i visine sredstava kojima je stečena propisano je člankom 78. Zakona u skladu s kojim porez na dohodak od drugog dohotka iz članka 76. Zakona obračunava Ministarstvo financija, Porezna uprava po stopi od 36% te se obračunani porez na dohodak uvećava za 50%. O utvrđenom i obračunanom porezu Ministarstvo financija, Porezna uprava donosi porezno rješenje, a porezni obveznik kojem je utvrđen i obračunan drugi dohodak obavezan je isti uplatiti u roku od 15 dana od dana dostave poreznog rješenja.

Člancima 88. i 89. Zakona propisana je usporedba podataka i prikupljanje podataka bitnih za oporezivanje.

Člankom 88. stavcima 1. i 2. Zakona propisano je da je radi pravilnog utvrđivanja obveze poreza na dohodak i drugih poreza, Ministarstvo financija, 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 Ministarstvo financija, Porezna uprava provodi na temelju svih podataka o ostvarenom dohotku iz članka 5. Zakona, ostvarenih primitaka koji se ne smatraju dohotkom iz članka 8. Zakona, a i drugih neoporezivih primitaka 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 Zakona ako Ministarstvo financija, 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. Za svrhe iz stavaka 1. i 2. toga članka Ministarstvo financija, 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 podatke o poreznim obveznicima prikupljene na temelju odredaba Zakona i podatke prikupljene kroz ostale porezne postupke Ministarstvo financija, Porezna uprava dužna je međusobno uspoređivati. Radi usporedbe podataka Ministarstvo financija, 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 Ministarstva financija, Porezne uprave. Ako usporedba podataka pokazuje znatna odstupanja između uobičajenih primitaka poreznih obveznika i nastalih izdataka za nabavljenu imovinu i utrošena sredstva za potrošnju, Ministarstvo financija, 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 Ministarstvo financija, 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, Ministarstvo financija, 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, Ministarstvo financija, Porezna uprava će u roku od 60 dana putem ovlaštenih osoba pokrenuti postupak utvrđivanja drugog dohotka iz članka 76. Zakona. Na temelju okončanih postupaka, Ministarstvo financija, 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 Ministarstvo financija, 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.

Dakle, važećim propisima o porezu na dohodak propisano je ispitivanje porijekla imovine fizičkih osoba na gore opisani način, te je isto redovna djelatnost Ministarstva financija, Porezne uprave u postupcima utvrđivanja porezne obveze.

Ministarstvo financija, 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.

Vlada Republike Hrvatske je mišljenja da se predmetnim Prijedlogom zakona na nepravilan način obveznicima ispitivanja porijekla imovine, njihovim srodnicima i njima povezanim osobama zadire u ustavna prava propisana Ustavom Republike Hrvatske, i to 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, u odnosu na odredbu članka 4. Prijedloga zakona kojom se propisuje da je postupak ispitivanja porijekla imovine posebni upravni postupak na koji se podredno primjenjuju pravila koja uređuju porezni postupak i opći upravni postupak, Vlada Republike Hrvatske ukazuje da se predloženom odredbom propisuje supsidijarna primjena odredbi Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09), a što je protivno odredbi članka 3. stavka 1. toga Zakona, kojom je propisano da se Zakon o općem upravnom postupku primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima, a da se samo pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi toga Zakona.

U Prijedlogu zakona, člankom 14. propisano je da se u postupku ispitivanja porijekla imovine ne primjenjuje bankarska tajna. Člankom 114. Općeg poreznog zakona (Narodne novine, broj 115/16) propisano je da su banke dužne Ministarstvu financija dostavljati podatke o prometu svih kunskih i deviznih računa pravnih osoba, fizičkih osoba koje obavljaju registriranu djelatnost obrta i slobodnih zanimanja i građana, uključivo i podatke o prometu tekućih računa i štednih uloga. Slijedom navedenoga, pojam bankarske tajne ne primjenjuje se na postupke koje vodi Ministarstvo financija.

Člankom 17. Prijedloga zakona propisano je da se u slučaju utvrđivanja nerazmjera između imovine i prihoda pokreće postupak oduzimanja nezakonito stečene imovine. Pojam „oduzimanje imovine“ ne postoji u poreznom postupku nego se, ako nije prijavljen neki oblik dohotka, utvrđuje porez.

Vežano za odredbu članka 20. Prijedloga zakona, Vlada Republike Hrvatske upućuje na odredbu članka 2. stavaka 1. i 2. Zakona o općem upravnom postupku prema kojoj je upravna stvar svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje, te svaka stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar. Slijedom toga, Vlada Republike Hrvatske smatra da se o oduzimanju imovine ne može odlučivati u upravnom postupku.

Također, Vlada Republike Hrvatske ukazuje da odredbom članka 6. Prijedloga zakona nije jasno određena stvarna nadležnost za vođenje postupka ispitivanja porijekla imovine, a u odnosu na odredbu članka 22. Prijedloga zakona ističe da Zakon o općem upravnom postupku ne poznaje više institut konačnosti rješenja. Naime, rješenja u upravnom postupku postaju izvršna.

Osim navedenoga, Vlada Republike Hrvatske smatra posebno važnim istaknuti da je nezakonito stjecanje imovine moguće jedino počinjenjem kaznenog djela te sukladno tome postojanje bilo kakve sumnje da je neka imovina stečena nezakonito predstavlja sumnju na počinjenje kaznenog djela. Stoga, postupke vezane uz utvrđivanje zakonitosti stjecanja imovine nije moguće propisivati kao ni provoditi izvan okvira određenih propisima iz područja kaznenog prava.

Nadalje, sam naziv zakona ukazuje na primjenu erga omnes, što nije pravilno, s obzirom da se zakon odnosi na određeni krug adresata utvrđenih zakonom.

Dodatno, Vlada Republike Hrvatske smatra važnim naglasiti da svako proširenje djelokruga nekog tijela proizvodi potrebe za financiranjem toga djelokruga iz čega proizlazi kako nije točna tvrdnja da primjena zakona neće proizvesti potrebu za dodatnim sredstvima u državnom proračunu.

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 Zrinušića, državnog tajnika u Ministarstvu financija, te Božidara Kutlešu, pomoćnika ministra financija - ravnatelja Porezne uprave.

