

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslanců Miroslava Kalouska, Zbyňka Stanjury, Jana Farského a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č.150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněmovní tisk č. 245)

Vláda na svém zasedání dne 15. srpna 2018 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a zaujala k tomuto návrhu zákona **nesouhlasné stanovisko**, a to zejména z následujících důvodů:

1. Vláda v předloženém návrhu zákona, resp. v důvodové zprávě k němu postrádá relevantní věcné argumenty, které by odůvodňovaly navrženou změnu kompetence k vydávání zajišťovacího příkazu při správě daní ze správce daně na správní soud. Záměr je odůvodňován tím, že příslušné úřady nevykonávají svou kompetenci v zákonných mezích, což má dokládat údajně častý soudní přezkum zajišťovacích příkazů konstatující nezákonnost takových rozhodnutí. Toto východisko navrhované úpravy je však nepodložené a ze statistických údajů zveřejněných Finanční správou podobný závěr nevyplyvá. Systémovou nezákonnou aplikaci zajišťovacích příkazů vyloučila rovněž Veřejná ochránkyně práv ve své zprávě o šetření ve věci uplatňování zajišťovacích příkazů Finanční správou České republiky ze dne 8. prosince 2017. Tato zpráva nepotvrdila ani plošné využívání zajišťovacích příkazů.
2. Vláda je si vědoma skutečnosti, že v minulosti v některých případech správní soud zrušil zajišťovací příkazy vydané správcem daně. Pokud však jde o aktuální stav dané problematiky, je možno konstatovat, že případné excesy a nedostatky správní praxe některých správců daně ve vztahu k zajišťovacím příkazům byly zejména cestou judikatury a metodického řízení odstraněny, a nelze proto předpokládat, že problém, na který poukazují předkladatelé návrhu zákona, nadále přetrvává. Z tohoto pohledu proto lze říci, že návrh zákona vychází ve svém zdůvodnění z již překonaných premis a usiluje o řešení problému, který již aktuálně prakticky neexistuje. Vláda má za to, že strukturální legislativní zásah do stávající právní úpravy zajišťovacího příkazu je v současnosti nejen neúčelný, ale zároveň by přinesl opětovné rozkolísání ustálené právní úpravy s ve svém důsledku by tak vedl k další vlně právní nejistoty a výkladových sporů.

3. Vláda považuje navrženou změnu za nekoncepční zásah do pojetí a funkce správního soudnictví jako incidenční a následné kontroly veřejné správy. Český model správního soudnictví je postaven zásadně na principu kasačního rozhodování, což je podstatný aspekt z hlediska dělby moci. Pravomoc věcně rozhodnout o správní věci zahájením soudního řízení správního na správní soudy standardně nepřechází. Správní soud může činnost orgánu veřejné správy pouze kontrolovat a hodnotit, nemůže však tento orgán zastupovat a vydat konečné rozhodnutí věci v oblasti správního práva. Návrh naproti tomu předpokládá, že soud bude obligatorně a ex ante vstupovat do věcného rozhodování o uplatnění jednoho dílčího opatření přijímaného při správě daní. V tomto ohledu návrh představuje nepřipadnou ingerenci soudní moci do činnosti moci výkonné. Neobstojí srovnání s rozhodováním o vazbě, u něhož podmínka soudního rozhodnutí plyne explicitně z čl. 8 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Odlišně oproti tomu čl. 36 odst. 2 Listiny garantuje tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, právo obrátit na soud, aby takové rozhodnutí přezkoumal.
4. Vláda dále uvádí, že z koncepce správního soudnictví vychází i skutečnost, že správní soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu z hlediska skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Návrh odchylně po správním soudu požaduje, aby si sám učinil závěry o skutkovém a právním stavu k okamžiku svého rozhodování. Takový požadavek lze však považovat za nepřiměřený, neboť soud při svém rozhodování bude moci i s ohledem na stanovenou lhůtu vycházet zpravidla pouze z tvrzení a důkazů označených navrhovatelem. Tím spíše je nepřiměřený za situace, kdy není žádným způsobem modifikován standard, v němž musejí být skutečnosti odůvodňující vydání zajišťovacího příkazu zjištěny.
5. Vláda upozorňuje, že navrhovaná úprava podstatně limituje účinnost zajišťovacího příkazu jako nástroje při správě daní, zejména v souvislosti s daňovými úniky. Stávající úprava umožňuje správci daně, který k tomu typicky při daňové kontrole shledá předpoklady, neprodleně přijmout opatření k zajištění splnění daňové povinnosti. To mu umožňuje skutečnost, že rozhodnutí o zajišťovacím příkazu je podle daňového řádu prvním úkonem správce daně vůči daňovému subjektu v dílčím řízení o zajištění daně (§ 134 odst. 3 písm. b) daňového řádu), přičemž hrozí-li nebezpečí z prodlení, je zajišťovací příkaz vykonatelný okamžikem oznámení daňovému subjektu, případně dokonce okamžikem jeho vydání (§ 103 zákona o dani z přidané hodnoty). Návrh příslušnou reakční dobu mezi zjištěním podmínek pro vydání zajišťovacího příkazu a jeho vykonatelností prodlužuje nejméně o 2 pracovní dny. To může v řadě případů, kde hrozí nebezpečí z prodlení, vést ke zmaření účelu zajišťovacího příkazu. V případech,

kdy je v současnosti zajišťovací příkaz vykonatelný již jeho vydáním, může rovněž dojít ke zmaření jeho účelu také v důsledku toho, že daňový subjekt dříve než správce daně zareaguje na vyvěšení rozsudku na úřední desce soudu.

6. Vláda pokládá za nutné dále upozornit na skutečnost, že ačkoliv to zjevně nebylo úmyslem předkladatele, zavedla by navržená úprava přísnější pravidla pro uplatňování zajišťovacího příkazu správcem daně ve vztahu k daňovému subjektu, a to například tato:

- Podle stávající úpravy je vydání zajišťovacího příkazu na správním uvážení správce daně, který jej vydá v duchu základních zásad správy daní (nevydá jej např. v případě, že nelze očekávat, že by částka byla vymožena). Podle návrhu zákona by však při splnění zákonných důvodů musel být návrh na vydání zajišťovacího příkazu podán vždy, i kdyby to jinak bylo neúčelné, a ze strany správního soudu by zřejmě nemohl být takový návrh zamítnut.
- Návrh zákona předpokládá možnost uložit úhradu částky uvedené v zajišťovacím příkazu vždy, když existuje nebezpečí z prodlení. Současná úprava to umožňuje pouze v případě daně z přidané hodnoty a spotřební daně.
- Podle současné úpravy se v případě zajišťovacího příkazu vykonatelného již jeho vydáním stanoví správci daně povinnost učinit pokus o vyrozumění daňového subjektu o vydání zajišťovacího příkazu. Návrh zákona v situaci uložení úhrady částky uvedené v zajišťovacím příkazu v den vyhlášení rozsudku žádnou takovou analogickou úpravu operativního informování daňového subjektu nepředpokládá.
- Návrh zákona upírá daňovému subjektu možnost plnohodnotného odvolání ve věci zajišťovacího příkazu. Daňový řád v současnosti tuto možnost daňovému subjektu dává a nadto ještě obsahuje speciální úpravu, podle které se v případě, že o odvolání není rozhodnuto ve třicetidenní lhůtě, stává zajišťovací příkaz automaticky neúčinným.
- Procesní postup v případě, že následně odpadnou důvody pro vydání zajišťovacího příkazu, bude podle návrhu zákona z povahy věci delší, než v současnosti, neboť i v této věci bude rozhodovat soud na návrh správce daně na rozdíl od dnešního stavu, kdy v této záležitosti správce daně rozhoduje přímo.
- Návrh zákona předpokládá, že rozsudek ve věci zajišťovacího příkazu bude vždy zveřejněn vyvěšením na úřední desce soudu. V současnosti žádnou formu zveřejnění zajišťovacího příkazu právní úprava nepředpokládá, přičemž samotný fakt vydání zajišťovacího příkazu a informace o souvisejících okolnostech striktně podléhají

daňové mlčenlivosti úředních osob správce daně, jejíž porušení je velmi přísně sankcionováno. V praxi tedy existence zajišťovacího příkazu (zvláště v případě, kdy daňový subjekt složí v něm uvedenou částku a nedojde k zajišťovací exekuci) není veřejně známa a bez dalšího nevede k poškození dobrého jména daňového subjektu. Návrhem zákona předpokládané zveřejnění zajišťovacího příkazu tak lze vnímat jako velmi invazivní zásah do osobních i hospodářských práv daňového subjektu. Předmětné zveřejnění by mohlo mít dopad i na třetí osoby.