

ZMĚNY V ZÁKONĚ O OMEZENÍ PLATEB V HOTOVOSTI

TOMÁŠ ROZEHNAL

Finanční ředitelství v Brně; Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Dne 19.8.2008 nabyla účinnosti novela zákona č.254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Cílem příspěvku je připomenout dosavadní aplikační problémy zákona a zhodnocení, zda nová úprava přispěla k jejich odstranění.

Klíčová slova v rodném jazyce

Platba, hotovost, omezení, bezhotovostní, zavinění, právnická osoba, odpovědnost, pokuta, delikt.

Abstract

Amendment of Cash Payments limitation act came into force of legislation on 19.8.2008. The main aim of the article is to remind old Cash Payments limitation act application problems and try to find if new regularization solves them.

Key words

Payment, cash, limitation, cashless, culpability, corporation, liability, fine, sanction, delict.

1. ÚVOD

Celkové škody způsobené páčáním trestné činnosti činí v České republice cca 150 miliard Kč. Z toho 50 miliard představuje škoda z odhalené trestné činnosti. Zbytek částky je využíván pachateli trestné činnosti k různým aktivitám a z toho účelu existuje snaha tyto prostředky legalizovat. Cílem státních orgánů České republiky je tedy nepochybně legalizaci zabránit a znemožnit tak pachatelům užívat výnosy z této trestné činnosti. Tento trend je celosvětový a jeho projevy lze nalézt v mnoha mezinárodních úmluvách (např. Úmluva o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu ze dne 8. listopadu 1990 („Štrasburská úmluva“) a pochopitelně i v činnosti Evropské unie (např. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2005 ze dne 26. října 2005 atd.). Cílem této mezinárodní spolupráce je zefektivnit a sjednotit činnost jednotlivých států v boji s legalizací prostředků pocházejících z trestné činnosti.

Základem pro národní úpravu proti legalizaci prostředků pocházejících z trestné činnosti byl zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a o změně a doplnění souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jehož znění vycházelo ze znění směrnice Rady Evropského společenství ze dne 10.6.1991, o předcházení použití finančního systému za účelem praní peněz. V průběhu 12 let účinnosti tohoto zákona došlo k výraznému vývoji a s tím souvisí i nové požadavky na znění zákona, nehledě na fakt vstupu České republiky do ES. V důsledku četných novel se tak tento zákon stal dosti nesystematickým či nepřehledným a proto zákonodárce přistoupil na cestu schválení nového zákona, který by tyto nedostatky řešil. Tímto se stal zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů. Zákon vytváří mechanismus, který má pomocí povinné identifikace,

kontroly a oznamovací povinnosti, upozornit na podezřelé finanční transakce. Hlavním kontrolním orgánem je ministerstvo financí ČR, resp. finančně analytický útvar pro tyto účely přímo zřízený.

Výše uvedený zákon na poli boje proti šedé ekonomice doplňuje zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZOPH). Samotný ZOPH je účinný ode dne 1.7.2004. Jeho legislativní projednávání trvalo 13 měsíců a během této procedury doznal původní vládní návrh zákona dosti změn. Povinnost provést platbu bezhotovostně totiž nebyla v našem právním řádu dosud zakotvena. Při zpracování návrhu zákona byla vláda vedena obecnou mezinárodní tendencí omezovat hotovostní platební styk. Nutno však dodat, že v této oblasti neexistuje žádná povinnost k přijetí podobného aktu, plynoucí z komunitárního práva. Zákon tak byl přijat na základě zkušeností ze zahraničí, zejména kontinentální Evropy, kde je bezhotovostní platební styk podstatněji preferován oproti hotovostnímu¹. "

Dle důvodové zprávy k návrhu zákona je účelem zákona omezit daňové úniky, racionalizovat a optimalizovat peněžní hotovostní oběh, zvýšit bezpečnost zúčastněných subjektů a působit proti legalizaci výnosů z trestné činnosti². Prioritním cílem nové úpravy je evidentně potlačování šedé ekonomiky. Daného stavu se ZOPH, na rozdíl od zákona č. 253/2008 Sb., který jde cestou povinného oznamování rozhodujících skutečností, pokouší dosáhnout pomocí definice situací, ve kterých jsou fyzické a právnické osoby povinny provést bezhotovostní platby, respektive pomocí zákazu hotovostní platby mezi totožnými subjekty nad stanovený limit =15.000,- EUR (viz. ustanovení § 1 a § 4 ZOPH) v průběhu jednoho kalendářního dne. Za bezhotovostní platby jsou považovány i platby v hotovosti, pokud jde o platby daní, poplatků, cla, odvody za porušení rozpočtové kázně, povinné platby vyplývající z pracovněprávních vztahů, platby důchodů z důchodového pojištění, platby určené k úschově peněz u notáře, platby pojistného a jiné (viz. ust. § 3 odst. 2 ZOPH). V případě, že je platba provedena v jiné měně než v měně EURO, je nutno ji převést na měnu EURO pomocí směnného kursu devizového trhu vyhlášeného Českou národní bankou a platnému ke dni provedené platby (viz. ust. § 4 odst. 2 ZOPH). Ačkoliv norma ve své původní podobě obsahovala pouhých 9 ustanovení, za tři a půl let její aplikace se stále objevovaly nové problémy.

2. ZHODNOCENÍ ÚPRAVY PŘED NOVELOU

Prvním problémem je sporné vymezení místní a personální působnosti ZOPH, tedy ust. § 3 odst. 1 ve spojení s ust. § 2 odst. 1 písm. a) ZOPH. Konkrétně písm. b) zmíněného ust. § 3 odst. 1 stanoví, že povinnost provést platbu bezhotovostně se vztahuje na platby prováděné osobami s místem trvalého pobytu, místem pobytu nebo sídlem na území České republiky, pobočkami nebo organizačními složkami zahraničních osob zřízených na území České republiky ve prospěch osob s místem pobytu nebo sídlem v zahraničí. Jazykovým výkladem textu zákona je pak nutno dojít k závěru, že povinnost stanovená ZOPH se nevztahuje na případy, kdy je provedena zakázaná transakce např.:

1. v zahraničí

¹ Narozdíl třeba od USA, kde je preferován dosti nákladný systém povinné registrace plateb.

² Důvodová zpráva k návrhu ZOPH.

2. když osoba bez místa trvalého pobytu, místa pobytu či sídla na území České republiky předá na území České republiky hotovost větší než =15.000., EUR českému subjektu³.

Dalším významným problémem se stala aplikace ust. § 6 zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, ve znění před novelou. První odstavec zmíněného paragrafu stanovil minimální výši pokuty a to =10.000,-- Kč. Kontrolní orgány tak při ukládání sankcí neměly jinou možnost než uložit sankci v této minimální podobě i v případech, kdy se to jevilo jako absurdní. Typicky šlo o situace, kdy sankcionovaným se stal subjekt v podobě nepodnikající fyzické osoby, uspokojující své osobní potřeby (nákup nemovitosti, osobního automobilu) a cílová částka byla překročena jen v minimální výši (stačí i 1 Kč). Tento subjekt tak byl například vystaven stejné sankci jako právnická osoba, která limit překročila podstatně více, ale šlo o první známé porušení zákona. Domnívám se tedy, že v části těchto případů docházelo při udělování sankcí k rozporu se samotným smyslem a účelem ZOPH, tak jak je uveden důvodové zprávě.

Ještě větším problémem však byla aplikace odst. 2 § 6 zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, ve znění před novelou, který stanovil podmínky pro uložení sankce příjemci platby v hotovosti nad stanovený limit. Zákonodárce totiž dosti nestandardně stanovil v zákoně podmínku pro uložení sankce příjemci, která spočívala v zavinění příjemce. Tento totiž musel vědět, že uskutečněním transakce došlo k porušení ustanovení zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, ve znění před novelou. Kontrolní orgán tak mohl uložit sankci v případě, kdy zavinění příjemce platby bylo ve formě úmyslu přímého, nepřímého a v neposlední řadě vědomé nedbalosti. V případě, že příjemce platby porušil zákon formou nevědomé nedbalosti, tedy nevěděl, že může svým jednáním porušit zákon, ačkoliv to vědět mohl a měl (pochopitelně jde o nejčastější případ, už díky faktu, že prokazovat úmysl je pro kontrolní orgány značně obtížné), docházelo k rozporu se zněním zákona, kdy tento musel vědět. Kontrolní orgány si tak musely při formulacích rozhodnutí vypomáhat právní zásadou „Ignorantia iuris non excusat“, což v počátku nebylo pravidlem a značná část rozhodnutí tak byla napadnutelná.

Zákonodárce při tvorbě ust. § 6 odst. 2 zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, ve znění před novelou také vůbec nerefletoval, že v českém právním prostředí je prosazena teorie objektivní odpovědnosti právnických osob. Navíc k typickým porušením povinností stanovené ZOPH patří platba nad limit, kdy příjemcem je právnická osoba (koupě automobilu v autobazaru, půjčky obchodním společnostem atd.). Pro kontrolní orgány tak bylo velmi obtížné prokazovat fakt, že právnická osoba musela vědět, že porušila zákon. Příliš tomuto stavu nepomohla ani právní teorie, která se štěpí na 2 koncepce odpovědnosti a to odpovědnost odpovědnosti individuální konkrétní fyzické osoby, která za právnickou osobu jednala a zavinila porušení jejích právních povinností a odpovědnost právnické osoby jako celku - otázka je, zda jí lze přičíst jednání nejen vedoucích členů, ale i řadových zaměstnanců. Pro větší zmatek judikoval Nejvyšší správní soud, že je nutno rozlišovat také odpovědnost právnických osob absolutní a objektivní na jedné straně a odpovědnost za zavinění na straně

³ Více viz. Rozehnal, T., Zákon o omezení plateb v hotovosti – aktuální problémy jeho aplikace, In MEKON 2008 – CD příspěvků X. mezinárodní konference Ekonomické fakulty VŠB – CU – TU Ostrava. 1. vydání .Ostrava : VŠB – TU Ostrava, 2008. ISBN 978-80-248-1704-0, 13.2.2008, Ostrava.

druhé⁴. Výsledek byl tedy takový, že jednotlivé případy byly posuzovány ad hoc a celá situace byla na hraně zásady právní jistoty a legitimního očekávání.

Dalšími nejasnosti plynuly z nepřiliš přesného znění ust. § 5 odst. 2 zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, ve znění před novelou. Ten totiž odkazoval při provádění kontroly a ukládání pokut na postup dle procesních předpisů upravujících řízení ve věcech daní a poplatků a celní řízení, tedy typicky zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZSDP). Bylo tedy sporné, zda postupovat dle ZSDP např. v případě řádných a mimořádných opravných prostředků či v případě aplikace institutu prominutí daně dle ust. § 55a ZSDP. Je možno se dále zmínit o problémovém ust. § 2 odst. 1 písm. b), kde je stanoveno, že poskytovatelem platby je pouze ten, kdo platbou uhrazuje závazek a také na povinnost platit bezhotovostně transakce přesahující hranici =15.000,-- EURO v průběhu jednoho kalendářního dne, což umožňuje účelové rozproštění platby do několika kalendářních dní.

Celkově je tedy možno konstatovat, že Česká republika učinila v boji s potlačováním šedé ekonomiky přijetím ZOPH významný krok kupředu. Faktem však také je, že ZOPH sám o sobě obsahuje jak celou řadu drobností, které jeho naplňování jeho účelu přinejmenším komplikují tak i významné nesrovnalosti v oblasti právní teorie, které v některých oblastech způsobují dokonce jeho paralýzu. Přes všechny problémy bylo na konec za rok 2007 zjištěno 1347 případů a celkově na pokutách vybráno =28.841.000,-- Kč⁵.

3. NOVELIZOVANÁ ÚPRAVA

Krokem kupředu (stejně jako u zákona č. 61/1996 Sb., který však byl celý zrušen a nahrazen novou úpravou) by měla být novela č. 308/2008 Sb., ze dne 17. července 2008, kterou se mění zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Zmíněná novela dle důvodové zprávy reaguje na neadekvátní současnou právní úpravu, která je důsledkem aplikace ZSDP a zavádí subsidiární aplikaci zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Již z důvodové zprávy je tedy více než jasné, že dosavadní úprava řízení dozná velmi výrazných změn. Toto se také potvrzuje, když novela ruší ust. § 5 a 6 dosavadního zákona a nahrazuje je novým zněním a současně je do znění zákona přidán § 6a. Jak jsem již uvedl výše, znění ust. § 5 odst. 2 před novelou bylo v praxi pojmáno rozporuplně, když nebylo jasné zda aplikovat ZSDP na celé řízení či jen na jeho část. Nové znění daného ustanovení tuto problematiku vůbec nezmiňuje a upravuje přestupky fyzických osob.

Novelou totiž zákonodárce přechází na univerzální členění správních deliktů tak, jak je známo z odborné literatury, tedy:

- správně právní odpovědnost za přestupky

- správě právní odpovědnost za jiné správní delikty - disciplinární delikty

⁴ Viz. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.3.2007, sp. zn. 4 AS 25/2006 – 65 , dostupný na www.nssoud.cz.

⁵ Viz. informace o činnosti české daňové zprávy za rok 2007, dostupné na <http://cda.mfcr.cz>.

- pořádkové delikty
- jiné správní delikty fyzických osob
- delikty právnických osob
- správně právní odpovědnost podnikatelů.

Správně právní odpovědnost za přestupky je upravena v ust. § 5 ZOPH, správně právní odpovědnost za delikty právnických osob je současně se správně právní odpovědností podnikatelů upravena v ust. § 6 ZOPH.

Jelikož byl ze zákona záměrně vypuštěn odkaz na ZSDP, zároveň s ohledem na důvodovou zprávu a systematické členění nové úpravy, subsidiární použitelnost správního řádu pro správní řízení je nutno konstatovat, že se tento nově použije na řízení o porušení povinnosti provést platbu bezhotovostně. Výjimkou bude ust. § 5 ZOPH, kde se předpokládá aplikace zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o přestupcích). Na druhou stranu je však také vhodné zmínit, že ust. § 6a odst. 5 ZOPH stanoví, že správní delikty podle tohoto zákona zjišťují při své činnosti územní finanční orgány a celní orgány, která pak dle odst. 6 také řízení vedou. Tyto orgány mají jako hlavní obor činnosti stanovenou správu daní a tato je obecně upravena ZSDP s tím, že správní řád se až na výjimky pro daňové řízení nepoužije. Existují totiž názory, které upozorňují na absenci jakéhokoliv odkazu na správní řád v ZOPH a zároveň opatrně podřazují pokutu uloženou za porušení povinnosti stanovené ZOPH pod obecnou definici daně (viz. ust. § 1 odst. 1 ZSDP). Je tedy možné, že v budoucnu se všeobecně rozšířený názor na aplikaci správního řádu, potažmo zákona o přestupcích přehodnotí.

Celkové rekonstrukce se dočkala možná výše ukládaných sankcí. V první řadě byl odstraněn problém, na který jsem upozorňoval výše a to minimální výše sankce. Nová úprava již nestanoví spodní hranici sankce a nově rozděluje vrchní hranici. Zatímco do účinnosti novely byl kontrolní orgán oprávněn udělit sankci do maximální výše =5.000.000,-- Kč, nyní lze tuto sankci uložit jen za spáchání správního deliktu právnické osoby či podnikatele. Pro spáchání přestupku je stanovena maximální hranice =500.000,-- Kč. Je tak sledován obecný trend, kdy na odpovědnost podnikatelů či právnických osob je pohlíženo poněkud přísněji, resp. požadavky kladené na jejich orientaci a znalost právních předpisů jsou vyšší.

V rámci řízení o přestupku má také správní orgán mnohem větší variabilitu při ukládání samotné sankce. Dle ust. § 11 zákona o přestupcích může správní orgán při ukládání přestupku volit mezi napomenutím, pokutou, propadnutím věci a zákazem činnosti, s tím, že poslední dvě uvedené se na řízení o bezhotovostních platbách nepoužijí. V rámci v teorii zdůrazňované preventivní funkce správně-právních sankcí je možno také upustit od potrestání, pokud samotné projednání přestupku je pro pachatele dostatečnou sankcí. Zákon o přestupcích také dostatečně formuluje skutečnosti, ke kterým je správní orgán při ukládání sankce povinen přihlížet. Jde o závažnost přestupku, způsob jeho spáchání a následky, okolnosti, za nichž byl spáchán, míra zavinění, pohnutky a osoba pachatele⁶. Znění zákona o omezení plateb v hotovosti před novelou nutilo správní orgán přihlížet pouze k závažnosti a následkům deliktu. Posun kupředu je také v možnosti využití institutu společného řízení,

⁶ Viz. ust. § 12 zákona o přestupcích.

který je možno, resp. nutno aplikovat v případech, kdy jeden pachatel spáchá více časově, místně a skutkové obdobné přestupky či více pachatelů spáchá tyto přestupky. Toto je praktické zejména v případech, kdy byl správní orgán nucen vydávat několik víceméně podobných rozhodnutí a docházelo tak v rozporu se zásadou hospodárnosti k zatěžování jak tohoto orgánu tak samotného adresáta. Místně příslušným k projednání přestupku je nově správní orgán, při jehož činnosti došlo k odhalení tohoto přestupku⁷. Problémem se může jevit krátká prekluzivní lhůta stanovená ust. § 20 zákona o přestupcích tak, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Jelikož je věcná příslušnost k projednání přestupku stanovena ZOPH ve prospěch územních finančních orgánů a celních orgánů, budou tyto přestupky zjišťovat hlavně v průběhu daňových kontrol. Tyto jsou však časově (vzhledem k jejich četnosti a složitosti) náročné a objektivní prekluzivní lhůta je tak příliš krátká. V rámci řízení o řádném opravném prostředku je vhodné nově upozornit na rozdíl spočívající v suspenzivním účinku podaného odvolání oproti předchozí úpravě v ZSDP.

Je-li tedy pro fyzické osoby nepodnikatele stanoven jako primární procesní předpis zákon o přestupcích tak u subjektů se statusem právnické osoby a fyzických osob podnikatelů, kteří při své podnikatelské činnosti poruší povinnost stanovenou ZOPH bude primárním procesním předpisem správní řád. Na rozdíl od přestupků je odpovědnost za delikty zmíněných osob objektivní, tzn. za výsledek. Kromě možnosti svěřené správnímu orgánu, který může, ale nemusí uložit sankci, je ust. § 6a odst. 1 ZOPH daná šance odpovědným subjektům k liberaci. Po úspěšné liberaci by mohla přicházet v úvahu odpovědnost jednotlivých zaměstnanců jako fyzických osob (dle zákona o přestupcích), jelikož by to byli s největší pravděpodobností oni, kteří by zcela excesivně vybočili ze svých povinností.

Pochopitelně v celém řízení je nutno postupovat dle správního řádu, což je obrovská změna oproti dosavadní úpravě. ZSDP je speciální normou, která by měla být šitá na míru svým způsobem specifického procesu výběru daně. S tím je spojena i odlišná úprava některých zásadních institutů. Krátce lze zmínit zejména jiný způsob zahájení řízení, dokazování, odlišné protokoly, jiné lhůty pro vydání rozhodnutí a jiné procesní úkony či v daňovém řízení neznámý institut přerušení řízení. ZSDP se bude aplikovat a to i pro řízení o přestupcích pouze na část vybírání a placení pokut a to s ohledem na znění ust. § 106 odst. 3 správního řádu. Konečně pro komparaci s řízením o přestupcích zmiňují, že při určení výše pokuty je správní orgán povinen přihlídnout ke způsobu spáchání správního deliktu, následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán. Prekluzivní lhůty jsou stanoveny 1 rokem od dozvědění se správního orgánu o deliktu a 10 lety od jeho spáchání, tedy podstatně příznivěji z pohledu správního orgánu, než je tomu v řízení o přestupcích⁸.

4. ZÁVĚR

Závěrem je tedy možné poznamenat, že úprava zákazu plateb v hotovosti nad určený limit doznala zásadních změn. Nejvýznamnější se dotýkají změny procesních předpisů, dle kterých se v řízení postupuje. V samotné úpravě došlo ke změně prakticky pouze v úpravě sankčního systému, který nově (a konečně) respektuje základní správně-právní teorii. Z těchto změn plynou výhody zejména směrem k adresátům povinností stanovených ZOPH. Správní orgány, které v tomto řízení dosud postupovaly dle správního řádu, resp. zákona o přestupcích jen ve specifických situacích (pochopitelně principy dobré správy jsou a byly aplikovány bez ohledu

⁷ Viz. ust. § 6a odst. 6 ZOPH.

⁸ Viz. ust. § 6a odst. 2 a 3 ZOPH.

na procesní předpis), budou nuceny k tomuto řízení postupovat dle jiné úpravy, což se může v počátcích promítnout do efektivity jejich činnosti. Na druhou stranu ZOPH obsahuje dále celou řadu významných nedostatků, které znemožňují jeho bezchybnou aplikaci. Cílem zákonodárce by tak mělo být do budoucna tyto nedostatky odstranit tak, aby ZOPH spolu se zákonem č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů tvořily účinnou zákonnou dvojici v boji s šedou ekonomikou.

Literatura:

- Rozehnal, T., Zákon o omezení plateb v hotovosti – aktuální problémy jeho aplikace, In: MEKON 2008 - CD příspěvků X. ročníku mezinárodní konference Ekonomické fakulty. VŠB - TU Ostrava. 1. vydání. Ostrava : VŠB - TU Ostrava, 2008, ISBN 978-80-248-1704-0, 13.2.2008, Ostrava.
- Vedral, J., Správní řád. Komentář. RNDr. Ivana Exnerová – BOVA POLYGON, Praha, 2006, ISBN 80-7273-134-3.
- Červený, Z. – Šlauf, V., Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů. 13. aktualizované vydání. Linde Praha a.s., 2006, ISBN 80-7201-596-6.
- Průcha, P., Správní právo. Obecná část. Masarykova univerzita, Brno, 2001, ISBN 80-210-2763-0.

Kontaktní údaje na autora – email:

61238@mail.muni.cz