

RETORAKTIVITA VE ZDAŇOVÁNÍ STAVEBNÍHO SPOŘENÍ

KRISTÝNA MÜLLEROVÁ

Masaryk university, Faculty of law, Czech republic

Abstract in original language

Moje práce se zabývá retroaktivitou ve vztahu ke zdanění stavebního spoření. Ke zdanění stavebního spoření došlo v České republice na základě zákona č. 348/2010 Sb. Tento zákon vyvolal mnoho rozporuplných reakcí. Momentálně je podaná stížnost k Ústavnímu soudu, odpůrci namítají protiústavnost zpětného zdanění stavebního spoření. Legislativní rada vlády se ale vyjádřila, že jde o nepravou retroaktivitu a ta je v České republice možná. Ve svém článku se pokouším problém přiblížit a nastínit řešení.

Key words in original language

Daň, zdanění, stavební spoření, retroaktivita.

Abstract

My work deals with retroactivity, in relation to the taxation of building savings. The taxation is regulated by Act No. 348/2010 Sb. Actually a complaint has been sent to the Constitutional Court, opponents of this taxation argue that the re-taxation of the building savings is unconstitutional. The Government Legislative Council expressed the opinion that it is a false retroactive and the false retroactivity is allowed. I try to approach this problem in my article and outline its solution.

Key words

Tax, taxation, building savings, retroactive.

1. RETROAKTIVITA OBECNĚ

Na začátku svého článku bych chtěla položit otázku co je to vlastně retroaktivita a proč je zakázaná. Retroaktivita je ve všech odborných textech považována za jev v právním státě nevhodný, protože odporuje zásadě právní jistoty adresátů, jichž se právní normy dotýkají.

Bývá zde popisována jako výjimka z obecného časového působení právní normy. Jakákoli právní norma je totiž schopna plnit správně svou společenskou funkci pouze v případě, že je platná a účinná v době, kdy se určitý druh chování odehrává. Jedině v tomto případě je adresát schopen se rozhodnout a vybrat si chování, které ví, že je buďto právem dovolené, nebo zakázané. Například o retroaktivitě v trestním právu hmotného uvádí striktně Listina základních práv a svobod ve svém čl. 40 odst. 6, že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se smí použít jen v případě, že je to pro

pachatele příznivější. V případě soukromého práva by ale striktní lpění na zákazu retroaktivity mohlo vést k zabránění flexibilního vývoje práva, a k bránění jeho progresivity a humánnosti. Proto je nezbytné v nutných případech retroaktivitu umožnit.¹

Nelze tedy postihovat člověka za chování, které v době, kdy se uskutečnilo, za trestné, či nevhodné považováno nebylo. Takto vzniklá nejistota by pak způsobovala mnoho obtíží a vytvářela pocit strachu z postižení za jednání, které ještě nedávno nikomu nevadilo. Ale na druhou stranu, nelze v zájmu zachování právní jistoty zbrzdit právo, aby se nemohlo přizpůsobovat dynamice vztahů a bránit tak jeho přirozenému vývoji.

V zásadě rozlišujeme dva druhy retroaktivity, pravou a nepravou. Nepravá retroaktivita znamená, že vznikne-li určitý právní vztah, který se od svého počátku řídí určitou právní úpravou, pak, je-li tato úprava novelizována či zcela změněna, řídí se od okamžiku nabití účinnosti nové právní úpravy obsah právního vztah touto novou úpravou. Jedná se tedy o právní vztah, který podle jedné právní úpravy vznikl, ale práva a povinnosti subjektů se v průběhu jeho existence začínou řídit novými, pozměněnými pravidly.² Jde tedy o změnu do budoucnosti, minulosti se v podstatě nedotýká. Tento typ retroaktivity se tedy za zpětné působení nepovažuje a je obecně přípustný.

Pravou retroaktivitou se oproti tomu rozumí uplatňování nových pravidel do minulosti tak, že právní vztah vzniklý před účinností novely musí být od okamžiku nabití její účinnosti upraven podle této nové úpravy a to i zpětně. Tedy již od svého počátku, který sahá do doby před účinností nové právní úpravy, musí být s touto úpravou v souladu. To v praxi znamená postihování minulého chování, které v době, kdy bylo vykonáváno, bylo s právem v souladu. Což je zcela logicky nežádoucí a odporuje to jak zásadám právního státu všeobecně tak i konkrétně zásadě právní jistoty.

2. ZMĚNY VE STAVEBNÍM SPOŘENÍ

Ke zdanění stavebního spoření došlo na základě zákona č. 348/2010 Sb. Tento zákon měl přinést do stavebního spoření 3 změny. První z nich je stanovení 50% srážkové daně na státní podporu za rok 2010. Tato podpora má být poskytnuta účastníkům spoření až v roce 2011. Další změnou je snížení maximální výše státního příspěvku od roku 2011, a to na maximálně 2000 Kč ročně. Poslední změnou je zdanění úroků ze stavebního spoření daní ve výši 15%.

¹ HARVÁNEK, J. Retroaktivita. In HARVÁNEK, J. a kol. Teorie práva. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 214-215.

² ČAPEK, J. Právní normy. In Boguszak, J. ČAPEK, J. GERLOCH, A. Teorie práva. Praha : ASPI Publishing, s.r.o., 2003. s. 86.

Tyto navrhované změny přivedly 45 poslanců ČSSD k tomu, aby podali ústavní stížnost. Mimo retroaktivity této srážkové daně bylo namítáno i zneužití institutu legislativní nouze.

Já v tomto článku vyjadřuji převážně své názory, neboť jsem jeho psaní započala před rozhodnutím Ústavního soudu, který zákon č. 348/2010 Sb. zrušil. Nicméně jsem během psaní zjistila, že mám naštěstí na danou problematiku stejný názor jako náš Ústavní soud a proto si ho dovolím v některých pasážích citovat.

2.1 DAŇ Z ÚROKU

Odpůrci změn stavebního spoření mají mnoho argumentů proti. Jedním z frekventovaných je, že některé smlouvy o stavebním spoření byly uzavřeny za zvláštních podmínek, kdy klient za to, že se zřekne možnosti na úvěr a naspoří si cílovou částku sám, dostane od stavební spořitelny po naspoření této částky bonusový úrok. V době, kdy byly tyto smlouvy uzavírány, samozřejmě nikdo se zdaněním úroků nepočítal, proto se tato skupina účastníků stavebního spoření proti novele ohrazuje a namítá porušení zásady legitimního očekávání. Podle jejich slov legitimně očekávali, že při vložení určité finanční částky naspoří jistý předem určený obnos, v případě zavedení daně ale budou muset pro dosažení stejné částky investovat více svých peněz.

Nebudu mluvit o tom, zda je toto připravované zavedení zdanění spravedlivé, či ne. To je ostatně věcí názoru. Jistá věc ale je, že je to možné a legální. Jedná se zde o výše popsanou nepravou retroaktivitu, kdy se změnou zákona mění obsah závazku, jenž vznikl ještě před touto novelou. Jedná se o stejný případ, jako by zaměstnanec namítal porušení zásady legitimního očekávání v případě, že se během doby, kdy pracuje pro jednoho zaměstnavatele zvýší daně a on nebude vydělávat tolik, kolik mu vycházelo v době, kdy pracovní smlouvu uzavíral.

2.2 SNÍŽENÍ VÝŠE STÁTNÍ PODPORY

Proti snížení výše státního příspěvku pro smlouvy, jež už byly uzavřeny v minulosti brojí všichni účastníci stavebního spoření. Z hlediska zákona a ústavnosti musím ale říci, že na něm nic závadného neshledávám. Je to opět změna obsahu vztahu do budoucna, tedy nepravá retroaktivita a tak by jí nemělo stát nic v cestě. Navíc výše příspěvku není účastníkům nikde smluvně garantována.

Kromě mnou řečeného ale Ústavní soud krásně možnost snížení státního příspěvku zdůvodnil dalšími argumenty. Tím se ale budu zabývat níže.

2.3 SRÁŽKOVÁ DAŇ VE VÝŠI 50%

Jediným opravdovým problémem, který by mohl překročit hranici toho, co ještě je v demokratickém právním státě přípustné, je 50% srážková daň. Tato daň se dotýká naspořených peněz zpětně za rok 2010 díky tomu, že je podpora poskytována za tyto našetřené obnosy až na počátku nového roku, tedy po 1.1.2011.

Poslanci ve stížnosti přímo uvedli, že zvláštní 50% sazba daně vykazuje znaky pravé retroaktivity a odporuje legitimnímu očekávání účastníků stavebního spoření. Toto očekávání se má opírat o dosavadní praxi, kdy zákonodárce respektoval majetkové nároky v závislosti na době uzavření smlouvy o stavebním spoření. Prostředky, jež byly zákonodárcem zvoleny k prosazení veřejného zájmu snížení deficitu státního rozpočtu, byly podle poslanců ČSSD nepřiměřené. Zákonodárce nerespektoval požadavek na rovnováhu mezi tímto zájmem a omezením práv jednotlivce.³

2.4 LEGISLATIVNÍ NOUZE

Mezi námitkami zaslanými Ústavnímu osudu uvedli poslanci ČSSD, že se zde jistě jedná o zneužití institutu legislativní nouze. A to z toho důvodu, že pro vyhlášení legislativní nouze nebyl dán ani jeden ze stanovených důvodů. Varují tedy před jeho využíváním jako nástroje ke krácení práv sněmovní menšiny.

Při posuzování, zda je možné vyhlásit legislativní nouzi, je třeba postupovat podle testu proporcionality, tedy z hlediska potřebnosti, přiměřenosti a vhodnosti zásahu. Podle Ústavního soudu nebyl naplněn ani jeden z těchto požadavků.⁴

3. ZASTÁNCI ZÁKONA

Tvůrce zákona Miroslav Kalousek však věřil v oprávněnost této novely, což uvedl i v důvodové zprávě. Důvodem předložení návrhu tohoto zákona bylo prý to, že v dnešní době již nevede stavební spoření plně k financování bytových potřeb a současně zatěžuje státní rozpočet. Retroaktivita novely, které si byli tvůrci vědomi, byla posouzena jako nepravá a tedy přípustná. Jediný problém, jenž byl v zákoně shledán, je porušení legitimního očekávání účastníků spoření. Porušení tohoto základního principu ale podle

³ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10.

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10.

důvodové zprávy vyvažuje fakt, že na jeho úkor bude upřednostněn oprávněný zájem státu na ozdravení veřejných financí.⁵

4. ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU

Ústavní soud byl požádán, aby rozhodl o stížnosti přednostně a tak byly dohady dvou protichůdných táborů poměrně rychle rozřešeny. Ústavním soudem byla 50% srážková daň stanovena jako nepřipustný druh retroaktivity a potvrdil i zneužití institutu legislativní nouze při procesu schvalování tohoto zákona.

4.1 SNÍŽENÍ VÝŠE STÁTNÍ PODPORY

Ke snížení výše státní podpory v následujících letech Ústavní soud uvedl, že se zde nejedná o smluvní závazek státu k poskytování podpor, i když je vznikem smlouvy podmíněn.

Nárok na státní příspěvek je stanoven zákonem a podle Ústavního soudu se vždy vztahuje a počítá podle příslušného kalendářního roku. Všechny nároky na státní příspěvek je tedy nutno posuzovat zvlášť za každý rok a proto není možné očekávat, že zůstanou stejné celou dobu běhu stavebního spoření. Lze je tedy do budoucna změnit, je to již výše zmíněná nepravá retroaktivita.⁶

4.2 DAŇ Z ÚROKU

Ke zdanění úroku se Ústavní soud vyjádřil ve stejném smyslu, jak jsem již ve své práci uvedla výše. S jeho názorem zcela souhlasím. Daň z úroku je v tomto případě projevem nepravé retroaktivity a proto je z právního hlediska možná a přípustná.

Jak jsem již uvedla, z důvodu flexibility práva je nezbytné aby se umělo přizpůsobovat aktuálnímu vývoji a k tomu dle mého názoru patří i přizpůsobení se aktuální ekonomické situaci státu, či tomu, že stavební spoření již zdaleka neslouží účelu, kvůli němuž bylo zavedeno.

4.3 SRÁŽKOVÁ DAŇ

Z hlediska 50% srážkové daně Ústavní soud vyjádřil, že je v tomto případě nezbytné zabránit, aby byla daň extrémně disproporciální a došlo tak k zásadní změně majetkových poměrů dotčeného. Tedy aby nedošlo ke zmaření podstaty samotného majetku. Dále musí být daně stanovovány v

⁵ KALOUSEK, M. NEČAS, P. Důvodová zpráva [online]. Poslední úpravy 28. 4. 2011 [citováno 28. listopadu 2011]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=157&CT1=0>

⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10.

souladu s principy právní jistoty a určitosti. Nárok na podporu účastníkům vznikl tím, že splnily podmínky za rok 2010, k němuž se podpora vztahuje. Protože jak již Ústavní soud uvedl, podporu lze vztahovat výlučně vždy jen k tomu roku, za který náleží. Tato 50% srážková daň tedy odporuje právní jistotě.⁷

Napadený zákon nabyl účinnosti v době, kdy už dotčení účastníci měli individualizovaný právní nárok na státní podporu za rok 2010 neboť, aby požadovanou podporu dostali, v průběhu tohoto roku splnili všechny podmínky, které jim ten daný rok zákon stanovoval. Pokud by o změně podmínek věděli, mohli by se tomu přizpůsobit. To se ale nestalo a zákonodárce se pokusil je touto srážkovou daní o jejich legitimně očekávaný nárok připravit.

Není zde důležité, že ještě nedošlo k poukázání této částky ze strany státu, nárok již vznikl splněním podmínek v roce 2010. Ochrana tohoto nároku je nutná z důvodu ochrany principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo, resp. ochrany nabytých práv v souladu s Ústavou. Přípuštění zásahu do této důvěry lze akceptovat jen zcela výjimečně - např. ve smyslu v jakém to připouští Ústava v případě trestního práva. Žádné výjimečné okolnosti Ústavní soud ale v tomto případě neshledal.

4.4 LEGISLATIVNÍ NOUZE

Z hlediska využití legislativní nouze se Ústavní osud vyjádřil tak, že není možné tento institut používat libovolně. Narušuje totiž možnost poslanců seznámit se s obsahem předloženého návrhu. Ústavní soud zdůraznil nutnost otevřenosti, veřejnosti a kontroly zákonodárného procesu, což schvalování zákona v režimu legislativní nouze neumožňuje.

Ústavní soud dal také návrhovatelům za pravdu v tom, že nebyly splněny zákonné předpoklady pro vyhlášení stavu legislativní nouze. Muselo by se jednat o zcela výjimečné okolnosti vymykající se běžnému stavu věcí, což zvětšení schodku státního rozpočtu České republiky není.

5. CO LZE OČEKÁVAT V BUDOUCNU

Státní podpora za rok 2010, jež byla účastníkům stavebního spoření sražena, jim bude doplacena dodatečně pravděpodobně do konce prvního pololetí roku 2011. Jinak lze ale do budoucna očekávat ve stavebním spoření velké změny.

To, co obsahoval zrušený zákon nám jen nastiňuje, jakým způsobem se stavební spoření bude dále ubírat. Kromě zdanění úroků a snížení státní podpory se do budoucna asi dočkáme i omezení účelu stavebního spoření

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10.

a zpřísnění vydávání úvěrů. Dle mého názoru nechají tyto tendence stavební spoření pomalu zaniknout a lidé budou nuceni naučit se využívat jiné produkty, jež jim trh nabízí.

Literature:

- Harvánek, J. a kol. Teorie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 501 s. ISBN 978-80-7380-104-5
- Boguszak, J. Čapek, J. Gerloch, A. Teorie práva. Praha: ASPI Publishing, s.r.o., 2003. 324 s. ISBN 80-86395-74-X
- KALOUSEK, M. NEČAS, P. Důvodová zpráva [online]. Poslední úpravy 28. 4. 2011 [citováno 28. listopadu 2011]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=157&CT1=0>
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10

Contact – email

170019@mail.muni.cz