

253



SENÁT

PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

10. funkční období

253

Návrh senátního návrhu zákona senátora Petra Šilara
a dalších senátorů, kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb.,
o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů



2016

Parlament České republiky

Senát

10. funkční období

2016

N á v r h

senátního návrhu zákona,

senátorů Petra Šilara, Tomáše Jirsy, Karla Kratochvíleho, Veroniky Vrecionové, Zdeňka Brože, Zdeňka Papouška, Jiřího Šestáka, Leopolda Sulovského, Zbyňka Linharta, Jiřího Voseckého, Lud'ka Jeništy, Jitky Seitlové, Jiřího Carbola, Patrika Kunčara, Aleny Šromové, Jan Horníka, Františka Bradáče, Jaroslava Kubery, Jiřího Oberfalzera, Přemysla Sobotky, Jiřího Buriana, Pavla Eyberta, Milana Pešáka a Tomáše Grulich

kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů

Parlament České republiky

Senát

10. funkční období

2016

N á v r h

senátního návrhu zákona

senátorů Petra Šilara a dalších

**kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění
pozdějších předpisů**

ZÁKON
ze dne 2016

kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákona č. 635/2004 Sb., zákona č. 669/2004 Sb., zákona č. 124/2005 Sb., zákona č. 215/2005 Sb., zákona č. 217/2005 Sb., zákona č. 377/2005 Sb., zákona č. 441/2005 Sb., zákona č. 545/2005 Sb., zákona č. 109/2006 Sb., zákona č. 230/2006 Sb., zákona č. 319/2006 Sb., zákona č. 172/2007 Sb., zákona č. 261/2007 Sb., zákona č. 270/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 124/2008 Sb., zákona č. 126/2008 Sb., zákona č. 302/2008 Sb., zákona č. 87/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 362/2009 Sb., zákona č. 489/2009 Sb., zákona č. 120/2010 Sb., zákona č. 199/2010 Sb., zákona č. 47/2011 Sb., zákona č. 370/2011 Sb., zákona č. 375/2011 Sb., zákona č. 457/2011 Sb., zákona č. 18/2012 Sb., zákona č. 167/2012 Sb., zákona č. 333/2012 Sb., zákona č. 500/2012 Sb., zákona č. 502/2012 Sb., zákona č. 241/2013 Sb., zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb., zákona č. 196/2014 Sb., zákona č. 262/2014 Sb., zákona č. 360/2014 Sb. a zákona č. 377/2015 Sb., se mění takto:

1. V § 56 odstavec 1 písmeno a) zní:

„a) není pozemkem, na kterém je zřízena stavba pevně spojená se zemí, a“.

2. V § 56 odst. 2 se písmeno a) zrušuje a zároveň se zrušuje označení písmene b).

Čl. II

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení.

Důvodová zpráva

Obecná část

1) Zhodnocení platného právního stavu

Ustanovení § 56 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákona č. 360/2014 Sb., je problematické z mnoha důvodů, a to jak věcných, tak legislativně technických, resp. interpretačních.

Na základě zákona č. 360/2014 Sb. došlo s účinností od 1. 1. 2016 k významným změnám v právní úpravě osvobození od DPH při dodání nemovité věci. Zmíněná novela zákona o DPH obsahuje **mnoho neurčitých, nejasných či mnohoznačných pojmů a slovních spojení, které významně komplikují interpretaci a aplikaci zákona o DPH**, ve znění této novely. Tato situace je velmi nežádoucí, neboť je **v rozporu se zásadou právní jistoty a předvídatelnosti práva**, jakožto jedním ze základních předpokladů naplnění **ústavního principu materiálního právního státu**. Shora uvedené je o to problematičtější, že se dotýká problematiky daní. V této souvislosti je nutno zohlednit další ústavně právní pravidlo, a to že daně lze ukládat jen na základě zákona (srov. čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod).

Z věcného hlediska je stávající právní úprava v důsledku novelizace zákona o DPH zákonem č. 360/2014 Sb. v rozporu s opakovanými prohlášeními vlády České republiky o tom, že nebude zvyšovat daňovou zátěž občanů. V důsledku zmíněné novely sice nebyla zvýšena daňová zátěž standardním způsobem, tedy např. zvýšením sazby příslušné daně, ale došlo k tomu poněkud nestandardně – výrazným rozšířením předmětu daně. V konečném důsledku tak nejen, že **došlo ke zvýšení daňové zátěže občanů**, ale došlo k němu u jedné z pro občany nejcitlivějších oblastí – v oblasti uspokojování potřeby bydlení.

Zdanění převodů pozemků, které byly dle právní úpravy účinné do 31. 12. 2015 osvobozeny od DPH, ve svém důsledku **způsobí masové zdražení bydlení pro občany**. V návaznosti na uvedenou legislativní změnu jsou totiž převodci předmětných pozemků, kteří jsou plátcí DPH, tj. developerské, stavební či jiné společnosti, nuceni *de facto* skokově zvýšit ceny předmětných pozemků o 21 %. Podle obecných zákonitostí trhu obdobným způsobem zdraží převody předmětných pozemků i převodci, kteří nejsou plátcí DPH. Tento tržní krok se přirozeně projeví v cenách, za které jsou předmětné pozemky, případně obecně bydlení, nabízeny neplátcům DPH, tj. občanům poptávajícím vlastní bydlení, a to **skokovým zvýšením ceny o 21 %**.

Pokud současná právní úprava zůstane v účinnosti beze změny, bude to mít velmi **negativní dopad na dostupnost rodinného bydlení zejména pro sociálně slabší vrstvy žijící především na venkově** (dle kvalifikovaného odhadu odborníků z praxe se bude zdražení předmětných pozemků z 80% týkat právě občanů s nižšími příjmy žijícími na venkově). Tento stav je přitom v příkrém rozporu s prioritami vlády České republiky stanovenými v jejím programovém prohlášení, v rámci kterého je jedním z cílů vlády řešení sociálního bydlení pro občany, tj. obecně zlepšit dostupnost bydlení pro občany.

V souvislosti se zdražením bydlení na venkově bude rovněž pokračovat nežádoucí trend **vyliďňování venkova a přesunu zejména mladých lidí do větších měst**. V důsledku předmětné úpravy dojde zároveň i k **zahušťování zástavby**, neboť občané budou obecně preferovat menší, a tudíž levnější, stavební pozemky.

2) Hlavní principy navrhované právní úpravy

Hlavním principem je jednak naplnění zásady právní jistoty a předvídatelnosti práva, neboť tento princip účinná právní úprava v důsledku existence řady nedefinovaných pojmů, a tudíž nejednotného výkladu, narušuje. Cílem navrhované změny je pak snaha o zachování cen předmětných stavebních pozemků, a tím pádem nezhoršování dostupnosti bydlení pro občany.

3) Soulad navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s právem Evropské unie

Předložený návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Návrh zákona je v souladu i se závazky České republiky vyplývajícími z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Navrhovaná úprava je i v souladu s právem Evropské unie a rozhodovací praxí Soudního dvora Evropské unie.

4) Předpokládaný sociální, hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Navrhovaná úprava má napravit nejen věcné, ale též legislativně technické, resp. interpretační problémy spojené s novelizací zákona o DPH zákonem č. 360/2014 Sb. Hospodářský a sociální dopad jak na občany, taktéž na podnikatelskou sféru bude pozitivní, neboť dojde k nápravě negativních jevů spojených s výše uvedenou novelou (skokové a masové zdražení bydlení pro občany, snížení dostupnosti rodinného bydlení zejména pro méně majetné a v regionech, pokračování vyliďňování venkova či zahušťování nové zástavby).

Zvýšený objem disponibilních finančních prostředků stavebníků umožněný navrácením osvobození od DPH převodů určitých pozemků do stavu dle právní úpravy účinné do 31. 12. 2015 bude stimulovat rozvoj výstavby, zejména bydlení, odpovědnosti občanů za jeho zajištění a podnikání s výstavbou spojeného, což přinese další pozitivní multiplikační efekty pro kvalitu života zejména v regionech.

Navrhovaná úprava má rovněž odstranit riziko negativních dopadů novely zákona o DPH č. 360/2014 Sb., účinné od 1. 1. 2016, na státní rozpočet. V případě, že bude § 56, ve znění účinném od 1. 1. 2016, předmětem přezkumu Soudního dvora Evropské unie, hrozí vydání rozhodnutí, které kvůli nejednoznačnosti předmětné úpravy vysloví její nekompatibilitu s unijním právem. Uvedené by mohlo vést k velkému množství sporů o zpětné vrácení zaplacené daně, přičemž uplatnění zásady *in dubio mitius* by pak mohlo vyústit v povinnost České republiky těmto žádostem vyhovět.

Zvláštní část

K čl. I

K bodu 1

Navrhované znění povede ke zvýšení právní jistoty daňových subjektů, neboť obsahuje přesnější formulaci, a proto více vyhovuje požadavkům Soudního dvora Evropské unie

na určitost právních předpisů upravujících daňovou oblast. Soudní dvůr Evropské unie dlouhodobě judikuje, že v oblastech, na které se vztahuje unijní právo, musí být právní předpisy členských států formulovány jednoznačným způsobem, který umožňuje dotčeným osobám seznámit se jasně a přesně se svými právy a povinnostmi (Komise v. Itálie, 257/86, bod 12). Stávající právní úprava, tj. právní úprava účinná od 1. 1. 2016, sice v § 48 odst. 3 definuje „*pozemek, který tvoří funkční celek se stavbou*“ jako „*pozemek, který slouží k provozu stavby pevně spojené se zemí nebo plní její funkce nebo který je využíván spolu s takovou stavbou*“, interpretace tohoto ustanovení je však velmi problematická. Můžeme se pouze domýšlet, jak by k výkladu tohoto ustanovení v budoucnu přistoupili správci daně a následně správní soudy. „*Sloužit k provozu*“ lze jistě mnoha způsoby (průchod, průjezd, garáž, studna, atd.), minimálně část z těchto způsobů může být nicméně ve vztahu k velikosti „*sloužícího*“ pozemku (či jeho hospodářskému využití) zcela marginální. Je proto nevhodné formulovat předmět zdanění prostřednictvím takto vágního a extenzivně interpretovatelného pojmu. Skutečnost, že zákon o DPH v § 48 odst. 3 větě druhé stanoví, že „*Touto stavbou není inženýrská síť ve vlastnictví jiné osoby, než vlastníka pozemku.*“, na uvedených závěrech ničeho nemění. Navrhované znění je v souladu s požadavky unijních předpisů upravujících výběr DPH.

K bodu 2

Navrhované znění povede ke zvýšení právní jistoty daňových subjektů, neboť obsahuje přesnější vymezení stavebních pozemků, a proto více vyhovuje požadavkům Soudního dvora Evropské unie na určitost právních předpisů upravujících daňovou oblast. Soudní dvůr Evropské unie dlouhodobě judikuje, že v oblastech, na které se vztahuje unijní právo, musí být právní předpisy členských států formulovány jednoznačným způsobem, který umožňuje dotčeným osobám seznámit se jasně a přesně se svými právy a povinnostmi (Komise v. Itálie, 257/86, bod 12). Stávající právní úprava, tj. právní úprava účinná od 1. 1. 2016, používá mnoho nejednoznačných a vágních pojmů, které nejsou zákonem o DPH nijak definovány, a proto budou vyžadovat rozsáhlou judikaturní činnost správních soudů. Mezi ně patří např. pojmy „*stavební práce*“ [§ 56 odst. 2 písm. a) bod 1.], „*správní úkony*“ [§ 56 odst. 2 písm. a) bod 1.] či „*okolí*“ [§ 56 odst. 2 písm. a) bod 2.]. V případě, že bude § 56, ve znění účinném od 1. 1. 2016, předmětem přezkumu Soudního dvora Evropské unie, hrozí vydání rozhodnutí, které se přikloní k závěru o nejednoznačnosti schválené úpravy, tedy o její nekompatibilitě s unijním právem. Uvedené by mohlo vést k velkému množství sporů o zpětné vrácení zaplacené daně. Uplatnění zásady *in dubio mitius* by pak mohlo vyústit v povinnost těmto žádostem vyhovět. Navrhované znění je v souladu s požadavky unijních předpisů upravujících výběr DPH.

K čl. II

Účinnost navržených opatření se navrhuje v souladu s obecným pravidlem podle § 3 odst. 3 věty první zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

V Praze dne 19.dubna 2016

Platné znění částí novelizovaných zákonů s vyznačením navrhovaných změn

Zákon o dani z přidané hodnoty

§ 56

(1) Od daně je osvobozeno dodání pozemku, který

~~a) netvoří funkční celek se stavbou pevně spojenou se zemí a~~

a) není pozemkem, na kterém je zřízena stavba pevně spojená se zemí, a

b) není stavebním pozemkem.

(2) Stavebním pozemkem se pro účely zákona o dani z přidané hodnoty rozumí pozemek, na kterém

~~a) má být zhotovena stavba pevně spojená se zemí a~~

~~1. který je nebo byl předmětem stavebních prací, nebo správních úkonů za účelem zhotovení této stavby, nebo~~

~~2. v jehož okolí jsou prováděny nebo byly provedeny stavební práce za účelem zhotovení této stavby, nebo~~

~~b) může být podle stavebního povolení nebo udělení souhlasu s provedením ohlášené stavby podle stavebního zákona zhotovena stavba pevně spojená se zemí.~~

(3) Dodání vybrané nemovité věci je osvobozeno od daně po uplynutí 5 let

a) od vydání prvního kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního souhlasu po podstatné změně dokončené stavby, jednotky nebo inženýrské sítě, nebo

b) ode dne, kdy mohlo být započato užívání stavby, jednotky nebo inženýrské sítě podle stavebního zákona v souladu

1. s prvním oznámením o záměru započít s jejich užíváním,

2. se souhlasem stavebního úřadu, byly-li odstraněny nedostatky, pro které stavební úřad zakázal jejich užívání, nebo

3. s oznámením o záměru započít s užíváním nebo oznámením změny v užívání po podstatné změně dokončené stavby, jednotky nebo inženýrské sítě.

(4) Vybranou nemovitou věcí se pro účely daně z přidané hodnoty rozumí

a) stavba pevně spojená se zemí,

b) jednotka,

- c) inženýrská síť,
- d) pozemek, který tvoří funkční celek se stavbou pevně spojenou se zemí,
- e) podzemní stavba se samostatným účelovým určením,
- f) právo stavby, jehož součástí je stavba pevně spojená se zemí.

(5) Plátce se může rozhodnout, že se u dodání pozemku podle odstavce 1 nebo u dodání vybrané nemovité věci po uplynutí lhůty podle odstavce 3 uplatňuje daň. Pokud je příjemce plnění plátcem, lze tak učinit pouze po jeho předchozím souhlasu. Pokud plátce přijal před uskutečněním zdanitelného plnění úplatu, ze které mu nevznikla povinnost přiznat daň, stanoví se při uskutečnění zdanitelného plnění základ daně podle § 36.