



SENÁT

PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

12. funkční období

263

Návrh senátního návrhu zákona senátora Zdeňka Nytry a dalších senátorů, o zvláštním opatření zmírňujícím dopady zákona č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, ve znění pozdějších zákonů, do rozpočtů územních samosprávných celků



2020

Parlament České republiky

Senát

12. funkční období

2020

N á v r h

senátního návrhu zákona,

**senátorů Zdeňka Nytry, Martina Červíčka, Petra Víchy,
Mikuláše Beka, Zdeňka Hraby, Miloše Vystrčila, Tomáše
Goláně, Jaroslava Větrovského, Jana Tecla, Pavla Karpíška,
Miroslava Adámka, Jiřího Carbola a Zdeňky Hamousové**

**o zvláštním opatření zmírňujícím dopady zákona č. 159/2020
Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými
opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2,
ve znění pozdějších zákonů, do rozpočtů územních
samosprávných celků**

Návrh

ZÁKON

ze dne 2020

o zvláštním opatření zmírňujícím dopady zákona č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, ve znění pozdějších zákonů, do rozpočtů územních samosprávných celků

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

§ 1

Předmět zákona

Tento zákon upravuje zvláštní opatření za účelem zmírnění negativních dopadů do rozpočtů krajů a obcí, vzniklých v důsledku účinnosti zákona č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, ve znění pozdějších zákonů (dále jen „jednorázová podpora“).

§ 2

Příjemce a výše jednorázové podpory

(1) Stát poskytuje krajům pro rozpočtový rok 2020 nenávratnou jednorázovou podporu ze státního rozpočtu ve výši 400 Kč za každého obyvatele kraje.

(2) Stát poskytuje obcím pro rozpočtový rok 2020 nenávratnou jednorázovou podporu ze státního rozpočtu ve výši 1 000 Kč za každého obyvatele obce.

§ 3

Společná ustanovení

(1) Zvláštní podpora je jiným příjmem rozpočtu kraje a rozpočtu obce.

(2) Zvláštní podpora se územnímu samosprávnému celku poskytne nejpozději do 31. října 2020.

(3) Při stanovení počtu obyvatel se vychází ze stavu k 31. prosinci 2019 uvedenému v bilanci obyvatel České republiky zpracované Českým statistickým úřadem.

§ 4

Účinnost

(1) Tento zákon nabývá účinnosti dnem následujícím po dni jeho vyhlášení.

(2) Tento zákon pozbývá platnosti uplynutím dne 31. prosince 2020.

Důvodová zpráva

A. Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu

Vzhledem k rozšíření onemocnění COVID-19, které je způsobeno novým koronavirem SARS-CoV-2, došlo postupně v České republice k přijetí celé řady opatření, jež dosud na našem území neměla obdoby. S ohledem na zhoršující se situaci nakonec vláda přistoupila dne 12. března 2020 k vyhlášení nouzového stavu pro území celé České republiky a přijala radikální krizová opatření obsahující omezení podle § 5 a 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Následně vláda prodloužila nouzový stav dne 9. dubna 2020 do 30. dubna 2020 usnesením č. 396 (č. 156/2020 Sb.), a to na základě souhlasu Poslanecké sněmovny uděleného jejím usnesením č. 1012 ze dne 7. dubna 2020. Poté byl nouzový stav opět prodloužen do 17. května 2020, a to usnesením vlády č. 485 ze dne 30. dubna 2020 (č. 219/2020 Sb.) po udělení souhlasu Poslanecké sněmovny usnesením č. 1105 ze dne 28. dubna 2020.

V důsledku výše uvedených okolností došlo k přijetí zásadních restrikcí s dopadem na sociální a ekonomické poměry v České republice. Aby vláda tyto dopady zmírnila, přijala řadu speciálních zákonů, které měly zmírnit či kompenzovat újmy zejm. podnikatelskému, zaměstnaneckému, ale i kulturnímu či sportovnímu prostředí.

Ve stínu vlády a Parlamentu však vydatně a nezištně pomáhaly řešit nastalou mimořádnou situaci územní samosprávné celky (kraje a obce). Byly to právě ony, které byly nejbližší svým občanům, resp. obyvatelům, a s pomocí přispěchaly zpravidla nejdříve a účinně.

Jedním z vlajkových nástrojů se stal pro vládu tzv. kompenzační bonus, poskytnutý osobám samostatně výdělečně činným, s výjimkou těch, které jsou účastny na nemocenském pojištění jako zaměstnanci (zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2). Původně jednorázová finanční pomoc byla v druhém kroku navýšena vymezením dalšího bonusové období od 1. května do 8. června 2020; pomoci se dočkali rovněž pedagogové (zákon č. 234/2020 Sb.). Prostor byl vládě vytvořen i pro případné třetí bonusové období od 9. června do 31. srpna 2020. Ve třetí etapě (zákon č. /2020 Sb.) pak došlo k rozšíření okruhu subjektů kompenzačního bonusu také o malé společnosti s ručením omezeným s jedním či dvěma společníky (popřípadě se společníky, kteří jsou členy jedné rodiny), pěstouny a dobrovolníky pečovatelské služby.

Kompenzační bonus je poskytován ve výši 500 Kč za každý den bonusového období, tj. od 12. března do 8. června 2020, a spravuje se jako daň podle daňového řádu. Povahou je kompenzační bonus vrátkou daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, jeho správcem je finanční úřad místně příslušný ke správě daně z příjmů daňového subjektu, který podal žádost o kompenzační bonus.

Právě vládou zvolený, metodicky chybný mechanismus, způsobil již v první fázi poskytování kompenzačního bonusu dopad do veřejných rozpočtů ve výši 16 mld. Kč, přičemž k tíži územních rozpočtů šlo zhruba 5.440 tis. Kč. Kč.

Shora uvedený mechanismus, kdy se vrátka daně u osob samostatně výdělečně činných účtuje na vrub inkasa daně ze závislé činnosti, je vládou zdůvodňován pouze jako „administrativní opatření“, které si vyžádala skutečnost, že na položce výnosů daně není z důvodů vratek daně

na základě daňových příznání takový objem inkasa, aby pokryl výdaje na kompenzační bonus ani v prvním bonusovém období.

Dopad na územní rozpočty se samozřejmě zvyšuje s prodlužováním bonusového období a rozšiřovaným rozsahem subjektů kompenzačního bonusu. Při odhadu placení kompenzačních bonusů do 8. června 2020 a při nastaveném mechanismu činí celkový dopad do veřejných rozpočtů 45 mld. Kč, a z toho do územních rozpočtů 15 mld. Kč (do rozpočtu obcí 11 mld. Kč, do rozpočtu krajů 4 mld. Kč). Jakkoli jsou si územní samosprávné celky vědomy své spoluúčasti na řešení koronavirové krize a mají vůli se na vzniklých ekonomických škodách podílet, je dopad do daňových výnosů územních rozpočtů nejméně ve výši 20 % v jejich neprospěch propastný, v zásadě již neúnosný.

Senát se pokusil zvrátit vývoj nastolený vládou, když vrátil návrh zákona, kterým se mění zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2 (usnesení Senátu č. 399 z 22. schůze, konané dne 13. května 2020) s patřičnými úpravami, nicméně již na půdě Senátu ministryně financí A. Schillerová za navrhovatele avizovala, že ve Sněmovně senátní změny nepodpoří.

Z uvedeného důvodu Senát přichází s iniciativou, která negativní dopady do rozpočtů krajů a obcí vzniklé v důsledku ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru označovaného jako SARS CoV-2 nebo s krizovými opatřeními přijatými z důvodu tohoto ohrožení umožní prostřednictvím zvláštní podpory zohlednit (alt. zmírnit).

2. Odůvodnění hlavních principů a nezbytnosti navrhované právní úpravy

Základním principem předloženého návrhu zákona je v krátkém čase reagovat na nepříznivý vývoj způsobující výpadek rozpočtů územních samosprávných celků.

Navrhovatel zvolil formu speciálního jednorázového zákona, kterou vláda zhusta používá pro úpravu právních poměrů v souvislosti se stávající mimořádnou situací způsobenou výskytem koronaviru označovaného jako SARS CoV-2. Tímto legislativním způsobem nedojde k „vlámání“ se do algoritmů předepsaných v zákoně o rozpočtovém určení daní, příp. do jiných zákonů technikou nepřímé novelizace; jde o jednorázový zákon, který po „upotřebením“ na konci roku opustí platný právní řád České republiky.

V osnově se navrhuje, aby stát poskytl krajům a obcím zvláštní jednorázovou podporu, která by jim pomohla provádět, resp. pokračovat v provádění započatých investičních akcí, a tak se podílely na restartu ekonomiky jako celku.

Pro vyšší podpory byl zvolen mechanismus konkrétní částky za každého obyvatele územního samosprávného celku. Při počtu obyvatel k 31. prosinci 2019 dle Českého statistického úřadu <https://www.czso.cz> částka 400 Kč pro kraje odpovídá částce 4.277.575.600 Kč a částka 1 000 Kč pro obce odpovídá částce 10.693.939.000 Kč, a celkem 14.971.514.600 Kč, což se jeví adekvátním a proporcionálním ve vztahu k rozložení finančního břemene, způsobeného pandemií koronaviru označovaného jako SARS CoV-2. Zároveň nepůjde o náhradu celého výpadku v rozpočtech samospráv, neboť i ony mají zájem být solidární s občanskou společností, koneckonců i se státem, ale pouze o kompenzaci způsobenou tímto konkrétním zákonem, resp. vládou zvoleným mechanismem.

Stanoví se, aby zvláštní podpora byla poskytnuta do konce října letošního roku, jen tak má pro územní samosprávné celky smysl a může být reálně využita.

3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaný zákon je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, včetně Listiny základních práv a svobod.

4. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Navrhovaný zákon je v souladu s předpisy Evropské unie, s judikaturou soudních orgánů Evropské unie a zároveň respektuje též obecné právní zásady práva Evropské unie.

5. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaný zákon je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

6. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady

Dopady na státní rozpočet se předpokládají v maximální výši 15 mld. Kč. Vzhledem k tomu, že má zrcadlově dojít k posílení rozpočtů územních samosprávných celků, veřejné rozpočty ve svém důsledku neoslabí.

Navrhovaná právní úprava přinese možnost krajům a obcím pokračovat v plánovaných investicích či realizovat nové, což by mělo vést k pozitivnímu dopadu na podnikatelské prostředí České republiky, tím samým i na zaměstnanost.

7. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaný zákon nebude mít žádné dopady na ochranu soukromí a osobních údajů.

8. Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaný zákon není spojen s žádnými novými korupčními riziky. Předpokládá se využití stávajících kontrolních mechanismů ze strany finančních orgánů České republiky.

9. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo ochranu státu a dopady na životní prostředí

Navrhovaný zákon nemá vliv na bezpečnost nebo obranu státu ani na životní prostředí.

10. Způsob projednání návrhu zákona

Současně s předložením návrhu zákona Senát navrhuje Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, aby s návrhem zákona vyslovila souhlas již v prvním čtení (§ 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny). Důvodem je nutnost dostat zvláštní prostředky co nejrychleji do dispozice adresátů, tedy územních samosprávných celků, aby mohly tyto prostředky realizovat ve prospěch občanů.

B. Zvláštní část

K § 1

Úvodní ustanovení vymezuje předmět úpravy. Do zákona se zakotvuje institut zvláštní podpory, jejímž prostřednictvím mají být zmírněny negativní dopady zákona č. 159 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, ve znění pozdějších zákonů do rozpočtů krajů a obcí.

Tato podpora je charakterizována jako zvláštní opatření, čímž má být vystižena její podstata, její speciální povaha a výhradní využití v intencích navrhovaného zákona.

Zároveň je stanoveno, že ona saturace dopadů má přímou souvislost s ohrožením zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru označovaného jako SARS CoV-2 nebo s krizovými opatřeními přijatými z důvodu tohoto ohrožení. Jde o standardní dosud nezpochybňovanou formulaci, užívanou v rámci „koronavirové legislativy“ pro vymezení hypotézy normy.

K § 2

K odst. 1 a 2

V § 2 se definuje zvláštní podpora co do příjemce a výše.

Adresáty zvláštní podpory jsou územní samosprávné celky, tedy obce a kraje ve smyslu čl. 99 Ústavy. Zvláštní podpora je časově ukotvena do rozpočtového roku 2020. Zdůrazňuje se, že zvláštní podpora je nenávratnou pomocí, kterou stát krajům a obcím poskytuje ze státního rozpočtu. Tímto obecným vyjádřením se ponechává státu manévrovací prostor pro identifikaci a volbu konkrétního zdroje, z něhož bude podpora poskytnuta. Stejně tak se nepředepisuje ani zvláštní modus operandi pro poskytnutí částky. Stát by měl rozhodnout o optimálním mechanismu poskytnutí podpory (jednorázově, opakovaně), limitován je výší a nejzazším datem, k němuž musí být poskytnuta, tj. do 31. října 2020.

Výše zvláštní podpory se odvíjí od počtu obyvatel územního samosprávného celku. Jde o kritérium jednoduché, spravedlivé a určitelné.

Ustanovení § 2 je členěno na odstavce, a to s ohledem na rozdílnou výši. Zatímco kraje mají být podpořeny v částce 400 Kč na obyvatele (odstavec 1), obce v částce 1 000 Kč na obyvatele (odstavec 2).

Kritériem pro určení částky se stal podíl krajů a obcí na sdílené dani, tzn. 9 a 24 %.

K § 3

K odst. 1

V rámci společných ustanovení je stanovena „povaha“ zvláštní podpory, která je stanovena jako jiný příjem kraje nebo obce.

K odst. 2

V odstavci 2 se určuje hraniční datum, do kterého má být celková výše podpory státem poskytnuta. Konec října je vnímán jako poslední možnost, kdy lze podporu smysluplně využít zejména na investiční akce.

K odst. 3

Aby nedošlo k pochybnostem o počtu obyvatel, tím samým o výši podpory, přebírá se k jeho určení osvědčený model známý z jiných právních předpisů (např. zákon o rozpočtovém určení

daní). ČSÚ je nejpovolanějším státním orgánem, disponujícím přesnou statistikou jak pro kraje, tak obce.

Fixním bodem pro stanovení počtu obyvatel je podle návrhu zákona 31. prosinec 2019. Jedná se o standardní pravidlo, které nevyvolává pochybnosti.

K § 4

K odst. 1

S ohledem na současnou situaci, kdy Světová zdravotnická organizace (WHO) prohlásila epidemii koronaviru SARS-CoV-2 za pandemii, nelze postupovat podle § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, tj. nelze stanovit účinnost k 1. lednu nebo k 1. červenci kalendářního roku. Naopak vzhledem k tomu, že tento zákon je předkládán v „mimořádném režimu“, je třeba stanovit datum účinnosti co nejdříve, tj. dnem následujícím po vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů.

K odst. 2

Jednorázová povaha zákona nevyžaduje, aby byl trvalou součástí platného právního řádu. Zvláštní podpora by měla být poskytnuta nejpozději koncem října. S ohledem na jeho ukotvení do rozpočtového roku 2020 se ponechává v platnosti do 31. prosince 2020. K uvedenému datu by měl být definitivně zkonsumován a pozbyt platnosti.