



SENÁT
PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

12. FUNKČNÍ OBDOBÍ

476.

USNESENÍ SENÁTU

z 25. schůze, konané dne 23. července 2020

k návrhu 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 /senátní tisk č. 263/ - 2. čtení

Senát

- I. schvaluje** 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, ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, **jako senátní návrh zákona;**
- II. navrhuje** Poslanecké sněmovně, aby s návrhem zákona dle § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny vyslovila souhlas již v 1. čtení;
- III. pověřuje:**
 1. předsedu Senátu, aby zajistil úpravu důvodové zprávy k návrhu zákona v souladu s jeho schváleným zněním a postoupil návrh zákona Poslanecké sněmovně k dalšímu ústavnímu projednání;
 2. senátory Zdeňka Nytru, Vladislava Vilímce a Martina Červíčka, aby návrh zákona odůvodnili v Poslanecké sněmovně.

Miloš Vystrčil v. r.
předseda Senátu

Lukáš Wagenknecht v. r.
ověřovatel Senátu

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 vyšších územních samosprávných celků

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

§ 1

Předmět zákona

Tento zákon upravuje poskytnutí jednorázového nenávratného příspěvku ze státního rozpočtu krajům včetně hlavního města Prahy (dále jen „kraj“) určeného na zmírnění poklesu daňových příjmů v roce 2020 v souvislosti s epidemií koronaviru označovaného jako SARS CoV-2 (dále jen „příspěvek“).

§ 2

Výše příspěvku

(1) Výše příspěvku činí součin částky 500 Kč a počtu obyvatel kraje podle bilance obyvatel České republiky zpracované Českým statistickým úřadem k 1. lednu 2020.

(2) Příspěvek není účelově určen a nepodléhá vypořádání se státním rozpočtem.

§ 3

Společná ustanovení

(1) Příspěvek poskytne Ministerstvo financí z kapitoly Všeobecná pokladní správa státního rozpočtu.

(2) Příspěvek poukáže Ministerstvo financí kraji do 60 kalendářních dní od nabytí účinnosti tohoto zákona.

§ 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 nejbliže 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 bonusového 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. 262/2020 Sb.) pak došlo k rozšíření okruhu subjektů kompenzačního bonusu také o společníky malých společností s ručením omezeným (společnosti 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 vratkou 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 5,4 mld. Kč.

Shora uvedený mechanismus, kdy se vratka 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 rozšiřováním 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, z toho do územních rozpočtů 15 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.

I v důsledku snahy Senátu, který po předchozí neúspěšné snaze dosáhnout uspokojivého řešení v souvislosti s projednáváním návrhu 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 (posléze publikován jako zákon č. 262/2020 Sb.), dne 12. června 2020 vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy návrh zákona, kterým se mění některé daňové zákony v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2 (posléze publikován jako zákon č. 299/2020 Sb.), přičemž tentokrát byl se svými návrhy úspěšný, se podařilo přijmout úpravu, která zmírňuje negativní dopady do rozpočtu obcí.

Jak vyplývá z výše uvedeného, podstatným způsobem jsou však ovlivněny i rozpočty krajů, na něž se mechanismus zakotvený v zákoně č. 299/2020 Sb. nevztahuje. Z uvedeného důvodu Senát přichází s iniciativou, která obdobným způsobem jako v případě obcí umožní negativní dopady do rozpočtů krajů vzniklé v souvislosti s epidemií SARS CoV-2 prostřednictvím jednorázového příspěvku zohlednit (resp. 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 „upotřebení“ na konci roku opustí platný právní řád České republiky.

V osnově se po vzoru úpravy zakotvené v zákoně č. 299/2020 Sb. navrhuje, aby stát poskytl krajům jednorázový nenávratný příspěvek, který by jim pomohl provádět, resp. pokračovat v provádění započatých investičních akcí, a tak se podílet na restartu ekonomiky jako celku.

Pro výši příspěvku byl zvolen mechanismus konkrétní částky za každého obyvatele kraje. Při počtu 10 693 939 obyvatel k 31. prosinci 2019 (<https://www.czso.cz>) navrhovaná částka 500 Kč na obyvatele odpovídá celkové částce 5 346 969 500 Kč, což se jeví adekvátním a proporcionálním ve vztahu k rozložení finančního břemene způsobeného pandemií koronaviru označovaného jako SARS CoV-2.

Stanoví se, aby byl příspěvek poskytnut do 60 kalendářních dní od nabytí účinnosti zákona, neboť jen tak má pro územní samosprávné celky smysl a může být reálně využit.

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 5,5 mld. Kč. Vzhledem k tomu, že poskytnutím příspěvku zrcadlově dojde k posílení rozpočtů krajů, veřejné rozpočty ve svém důsledku neoslabí.

Navrhovaná právní úprava přinese možnost krajům 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 krajů, aby mohly tyto prostředky realizovat ve prospěch občanů.

B. Zvláštní část

K § 1

V § 1 je vymezen předmět zákona. Zákon se vztahuje na poskytnutí jednorázového nenávratného příspěvku v roce 2020 všem krajům (včetně hlavního města Prahy) s cílem zmírnit dopad poklesu daňových příjmů krajů v souvislosti s opatřeními přijatými v průběhu epidemie koronaviru označovaného jako SARS CoV-2.

K § 2

K odst. 1

Navrhované ustanovení vymezuje výši příspěvku a upravuje způsob jeho výpočtu v závislosti na počtu obyvatel kraje podle bilance obyvatel České republiky zpracované Českým statistickým úřadem k 1. lednu 2020. Pro stanovení počtu obyvatel kraje pro poskytnutí příspěvku se tedy vychází ze stejných podkladů, které slouží pro stanovení rozhodného počtu obyvatel obcí pro účely postupu podle části čtvrté zákona č. 159/2020 Sb., ve znění zákona č. 299/2020 Sb.

K odst. 2

Stanoví se, že jednorázový nenávratný příspěvek není nijak účelově určen a nepodléhá finančnímu vypořádání se státním rozpočtem. Kraje ho tak budou moci použít dle svého uvážení, např. na dofinancování výpadku daňových příjmů do oblasti investic, kofinancování dotací, popř. provozních výdajů.

K § 3

V § 3 je upraven finanční tok při poskytnutí příspěvku. O poskytnutí příspěvku nebude třeba žádat, nárok na jeho poskytnutí vyplývá z tohoto zákona. Příspěvek poskytne krajům Ministerstvo financí jako správce kapitoly státního rozpočtu 398 – Všeobecná pokladní správa. O výši příspěvku nebude rozhodovat, neboť jeho výše je stanovena zákonem.

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. Vzhledem k tomu, že jednorázový nenávratný příspěvek má být poskytnut do 60 kalendářních dní od nabytí účinnosti zákona, a s ohledem na jeho ukotvení do rozpočtového roku 2020 se ponechává v platnosti do 31. prosince 2020.

V Praze dne 23. července 2020

Miloš Vystrčil v. r.
předseda Senátu