

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu Zastupitelstva Libereckého kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu podpory investic, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (sněmovní tisk č. 1049)

Vláda na své schůzi dne 9. listopadu 2020 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu podpory investic, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, a zaujala k němu **nesouhlasné stanovisko**, a to zejména z následujících důvodů:

1. Předložený návrh zákona považuje vláda s ohledem na jeho cíl deklarovaný předkladatelem za nadbytečný. Zákonem č. 257/2017 Sb. byla s účinností od 1. září 2017 změněna ustanovení § 38 odst. 1 zákona o obcích a § 35 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze v tom smyslu, že porušením povinností péče řádného hospodáře není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn. Tímto výslovným zakotvením kritéria jiného důležitého zájmu obce došlo k otevření prostoru pro zohlednění mimoekonomických aspektů přijímaných rozhodnutí. Typickým příkladem je posouzení konkrétní majetkové dispozice s ohledem na její účelnost pro rozvoj obce nebo význam pro řešení sousedských vztahů. Požadavky vyplývající právě z tohoto kritéria přitom mohou být s požadavky opírajícími se o úzce ekonomicky chápaná kritéria hospodárnosti a účelnosti v rozporu. Přínosem této novelizace tak mělo být nejen výslovné rozšíření prostoru pro přijetí rozhodnutí, která vyhovují specifickým podmínkám jednotlivých obcí a směřují k dosažení ústavně konformní aplikace zákonných ustanovení, ale i posílení právní jistoty v problematice nakládání územních samosprávných celků s majetkem. S využitím výše uvedených ustanovení obecního zřízení a zákona o hlavním městě Praze lze podle názoru vlády řešit předkladateli popsané převody obecního majetku bez potřeby tuto problematiku speciálně dále upravovat.

2. Navrženou právní úpravu shledává vláda rozpornou se základními zásadami kladenými na tvorbu právních předpisů jako je jejich obecnost, respektive abstraktnost, jakož i neurčitý okruh subjektů, na který má dopadat. Z návrhu však vyplývá, že úprava má mířit na nápravu určitého stavu u konkrétních obcí.
3. Vláda současně upozorňuje, že ačkoliv je deklarovaným cílem návrhu zákona umožnit obcím převést spoluvlastnický podíl na majetku, který obec nabyla s využitím dotace poskytnuté na výstavbu nájemních bytů, na fyzické a právnické osoby, které výstavbu nájemních bytů spolufinancovaly, pravidlo, které by mělo být doplněno do zákona o Státním fondu podpory investic, je koncipováno obecněji a umožňuje, aby byl spoluvlastnický podíl obce převeden i na jinou osobu než vlastníka zbývajících spoluvlastnického podílu na daném majetku. V rozporu s předkladateli deklarovaným cílem navržená právní úprava dále dopadá i na převody domů s nájemními byty, kde nebyl na počátku ani během vázací doby žádný podíl jiného vlastníka než obce. Takovou právní úpravu nelze považovat za žádoucí, neboť byť předmětný návrh podmiňuje převod domů s byty „uspokojováním bytových potřeb nabyvatele tohoto majetku“, uvedené pravidlo je uvozeno obratem „zejména“, z čehož plyne, že k převodu vlastnického práva bude moci dojít i v jiných případech, tedy i při nesplnění daného požadavku. Současně, s ohledem na předkladatelem tvrzenou skutečnost, že spoluvlastníky nájemních bytů jsou zpravidla bytová družstva, postrádá podle názoru vlády význam podmínka, podle které by převáděné věci měly sloužit k uspokojování bytových potřeb nabyvatele, tedy bytového družstva, neboť to jako právnická osoba vlastní bytové potřeby nemá.
4. Ačkoli jsou obce při nakládání se svým majetkem v zásadě v identickém postavení jako jakýkoli jiný vlastník, upozorňuje vláda na skutečnost, že každá obec je rovněž subjektem veřejného práva (veřejnoprávní korporací), což odůvodňuje určité specifické zákonné požadavky, které jsou na ni při nakládání s jejím majetkem kladeny. Hospodaření s majetkem obce musí být proto maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné. Proto vláda považuje za zcela nevhodnou navrženou změnu § 38 odst. 1 zákona o obcích a § 35 odst. 1 zákona o hl. městě Praze, která omezuje povinnost obce řádně zdůvodnit od obecné úpravy odchylný postup při nakládání s jejím majetkem. V této souvislosti vláda nesouhlasí ani s tvrzením předkladatelů, že návrh na založení úplné diskrece obce při nakládání s majetkem plyne z principu autonomie místní samosprávy, která je zakotvena v čl. 8 Ústavy. Územní samosprávné celky představují územní společenství občanů a ti mají právo podrobit činnost orgánů daného územního samosprávného celku kontrole. K tomu slouží mimo jiné právě i povinnost řádného zdůvodnění nakládání s majetkem odchylného od obecné právní úpravy.
5. K navrženému osvobození předmětných převodů podílů obcí na domech s nájemními byty vláda uvádí, že v případě bezúplatného převodu spoluvlastnického podílu obce

na bytových jednotkách do vlastnictví bytového družstva nebo jeho členů se z pohledu daně z příjmů jedná o bezúplatný příjem, ze kterého plyne v současnosti povinnost odvést daň podle zákona o daních z příjmů. Toto zdanění je podle názoru vlády systémové a odpovídá skutkovému stavu, kdy bytové družstvo nebo jeho členové obdrží bezúplatně majetek. Obdobný stav platil i za předchozí právní úpravy, kdy tento bezúplatný převod podléhal zdanění daní darovací. Osvobození takových převodů majetku obcí od daně z příjmů by současně představovalo krácení příjmů státního rozpočtu z této daně, potažmo i rozpočtů územních samosprávných celků, které důvodová zpráva vůbec nezohledňuje.

6. Vláda dále upozorňuje, že v případě převodu obcí vlastněných staveb může být při těchto převodech přítomen prvek státní podpory ve prospěch nabývajících. Prodej jednotlivých bytových jednotek jednotlivým individuálním nájemníkům, kteří mají platnou nájemní smlouvu a jednotku využívají pro bytové účely, nezakládá veřejnou podporu, protože tím nedochází ke zvýhodnění podnikatelského subjektu. Naopak převod celého bytového domu nebo jeho části jakékoliv právnické nebo fyzické osobě, která tento majetek nabývá za účelem podnikání, tedy i za účelem jeho pronajímání, a ne pro vlastní bytové potřeby, za cenu nižší než je cena tržní, může zakládat nedovolenou veřejnou podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie. V této souvislosti vláda upozorňuje, že i právnická osoba založená oprávněnými nájemníky je Evropskou komisí považována z hlediska veřejné podpory za podnikatelský subjekt na trhu s bydlením. Navržená změna zákona tak může podle názoru vlády představovat riziko udělení nedovolené veřejné podpory a návrh by bylo třeba buď notifikovat jako obecný režim podpory pro všechny obce České republiky, nebo posuzovat případ od případu, zda daná podpora spadá do limitů výjimky podle nařízení de minimis, přičemž je nutné při jejím udělení dodržet všechny podmínky této podpory. Tato možnost však není předkladatelem do návrhu nijak zpracována. Ve zbylých případech není podle názoru vlády zřejmě možné převod bez dalšího uskutečnit, nemá-li hrozit rozpor s právem Evropské unie.
7. V neposlední řadě vláda upozorňuje na to, že návrh zákona vykazuje i některé legislativně technické nedostatky, a pokud jde o stanovení jeho účinnosti, nesplňuje podmínky dané v § 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, pro možnost odlišného nabytí účinnosti zákona než dnem 1. ledna nebo dnem 1. července kalendářního roku. Výjimka pro dřívější stanovení účinnosti je podmíněna tím, že to „vyžaduje naléhavý obecný zájem“ a zároveň jde o „zvlášť výjimečný případ“. Splnění této podmínky je přitom třeba konkrétně odůvodnit, tedy nepostačuje v důvodové zprávě pouze konstatovat, že tomu tak je.