

ZÁKON

ze dne2016

kterým se mění zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi) ve znění nálezu Ústavního soudu č. 177/2013 Sb. a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

Změna zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi

Čl. I

Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), ve znění nálezu Ústavního soudu č. 177/2013 Sb., se mění takto:

1. V § 15 se odstavec 6 zrušuje.
2. V § 17 se odstavec 5 zrušuje.
3. Část čtvrtá se včetně nadpisu zrušuje.

Čl. II

Přechodná ustanovení

Na finanční náhrady a příspěvky na podporu činnosti dotčených církví a náboženských společností vyplacené do dne předcházejícího dni nabytí účinnosti tohoto zákona se vztahuje § 15 odst. 6 a § 17 odst. 5 zákona č. 428/2012 Sb. ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o daních z příjmů

Čl. III

V § 18a odst. 1 písm. f) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákonného opatření senátu č. 344/2013 Sb., se za slovo „věci“ vkládají slova „s výjimkou finanční náhrady a příspěvku na podporu činnosti dotčených církví a náboženských společností.“

Čl. IV

Přechodná ustanovení

Na finanční náhrady a příspěvky na podporu činnosti dotčených církví a náboženských společností vyplacené do dne předcházejícího dni nabytí účinnosti tohoto zákona se použije § 18a odst. 1 písm. f) zákona č. 586/1992 Sb. ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

ČÁST TŘETÍ **ÚČINNOST**

Čl. V

Tento zákon nabývá účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení.

Důvodová zpráva:

I. OBECNÁ ČÁST

1. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy a odůvodnění jejích hlavních principů

Platné znění zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), ve znění nálezu Ústavního soudu č. 177/2013 Sb. (dále jen „zákon o majetkovém vyrovnání“) podle svého ust. § 1 upravuje zmírnění některých majetkových křivd, které byly spáchány komunistickým režimem církvím a náboženským společnostem, které jsou ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona státem registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi podle jiného právního předpisu, v období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 a vypořádání majetkových vztahů mezi státem a registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi.

Zákon o majetkovém vyrovnání v současné době rozlišuje tři typy, resp. způsoby majetkového vypořádání státu, církví a náboženských společností, a to naturální restituci spočívající ve vydávání některých věcí (hlava II. zákona), poskytování finančních náhrad za majetek, který nelze v současné době již vydat (např. majetek, který je v současné době ve vlastnictví obcí či krajů) a příspěvek na podporu činnosti dotčených církví a náboženských společností (hlava III. zákona). Nabývání majetku v podobě věcí, je v současné době osvobozeno od daně z příjmu ve smyslu ust. § 18a odst. 1 písm. f) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o daních z příjmů“), finanční náhrady jsou pak osvobozeny od daní, poplatků, či jiných peněžitých plnění dle ust. § 15 odst. 6 zákona o majetkovém vyrovnání a nakonec příspěvek na podporu činnosti církví a náboženských společností je zrovna tak osvobozen dle ust. § 17 odst. 5 stejného zákona od daně, poplatku, či jiného obdobného peněžitého plnění.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona v komentáři k ust. § 22 zákona o majetkovém vyrovnání uvádí:

„Vypořádání v rámci církevních restitucí by však podléhalo režimu zdanění podle zákona o daních z příjmů. Je tudíž nutné tyto příjmy vyjmout z předmětu daně z příjmů. Proto se navrhuje upravit, že příjmy z bezúplatného nabytí nemovitých a movitých věcí podle tohoto zákona a příjmy z prvního prodeje bezúplatně nabytých nemovitých a movitých věcí podle tohoto zákona nejsou předmětem daně z příjmů. Předmětem daně z příjmů nejsou jako movité věci ani peníze vyplacené formou ročních splátek finanční náhrady nebo formou příspěvků na podporu činnosti poskytnutých dotčeným církvím a náboženským společnostem podle tohoto zákona.“

Zatímco osvobození příjmů z prvního prodeje bylo ze zákona odstraněno novelou zákona o daních z příjmů, která byla provedena zákonem č. 80/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, osvobození od daně z příjmů v případě nabytí movitých a nemovitých věcí zůstalo zachováno. S účinností od 1. 1. 2014 došlo zákonným opatřením Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů, ke zrušení celého ustanovení § 18 odst. 4 zákona o daních z příjmů a celá právní úprava byla „přesunuta“ do ustanovení § 18a odst. 1 písm. f), které stanoví, že předmětem daní z příjmů nejsou příjmy z bezúplatného nabytí věci podle zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi.

Zákon o majetkovém vyrovnání není obvyklým restitučním předpisem, neboť kromě obvyklé, tzv. naturální restituce, obsahuje i další nároky, a to jednak finanční náhradu za majetek, který nelze vydat a příspěvky na podporu činnosti církví a náboženských společností, přičemž tyto finanční náhrady a příspěvky představují mimo jiné kompenzaci za to, že se církev a náboženské společnosti vzdávají zvláštního práva na financování ze státního rozpočtu, které jim bylo státem v minulosti přiznáno. Finanční náhrada se tak poskytuje i církvím, kterým se před listopadem 1989 žádné majetkové křivdy nestaly nebo církvím, které vznikly až v posledních desetiletích. Těmto církvím, ale bylo přiznáno zvláštní právo na financování ze státního rozpočtu, které zákon o majetkovém vyrovnání bez náhrady ruší. S ohledem na to se navrhuje zdanění pro futuro u finančních náhrad a příspěvků na podporu činnosti církví a náboženských společností, protože v daném případě, zejména u příspěvků na podporu činnosti církví a náboženských společností ztlačuje restituční charakter zákona o majetkovém vyrovnání do pozadí a je jím sledován jiný účel, tedy kompletní odluka státu od církve a ve své podstatě udělování finanční podpory na činnost církví a náboženských společností. Finanční náhrada pak byla vypočítána jiným způsobem, než v případě dosavadních restitučních předpisů, neboť vycházela z tržních cen nemovitých věcí a byla stanovena paušální částkou.

Zákon o majetkovém vyrovnání stanovil jistou nerovnost mezi subjekty práva před zákonem, resp. daňovými subjekty a poplatníky této daně, neboť jednu skupinu daňových subjektů zvyhodňuje oproti jiným skupinám, jejichž příjmy nejsou od této daně osvobozeny. I když lze pohlížet na finanční podporu církví a náboženským společnostem ze státního rozpočtu obdobně jako na dotaci ve smyslu § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, lze však podotknout, že se nejedná o zcela stejné instituty, což projevil i zákonodárce tím, že v zákoně o daních z příjmů tyto dva instituty plnění ze státního rozpočtu oddělil. Rozdílnost těchto institutů lze například demonstrovat na té skutečnosti, že dotace je plněním s přesným účelovým určením se stanovenou kontrolou jejího čerpání, kdežto finanční náhrada i příspěvky nemají stanovený konkrétní účel, kromě toho obecného, když kontrolu jejich využití není díky jejich konstrukci možné vykonávat a povahou mají tedy blíže daru než dotaci. I proto je v § 18a zákona o daních z příjmů uvedeno samostatně, že předmětem daně nejsou dotace, příspěvky, podpora nebo jiná obdobná plnění z veřejných rozpočtů (§ 18a odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů), a následně v současném znění i příjmy z bezúplatného nabytí věci podle zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (§ 18a odst. 1 písm. f) zákona o daních z příjmů). S ohledem na to se předkladatel domnívá, že zrušením osvobození od daně v případě finančních náhrad a příspěvků na činnost církví a náboženských společností nedojde k nerovnému přístupu s ohledem na již existující daňové výjimky.

Lze konstatovat, že zákon o majetkovém vyrovnání je pro církev a náboženské společnosti pozitivní, ať už v podobě určení vydávaného majetku, výpočtu finančních náhrad, inflační doložky vztahující se k těmto náhradám, jakož i příspěvku na podporu činnosti církví a náboženských společností, a ve své podstatě pro církev a náboženské společnosti představuje lepší postavení, než by jim přiznávaly doposud přijaté restituční zákony z devadesátých let, kde se restituční museli domáhat svého majetku náročným administrativním způsobem, prokazovat a dokládat vlastnictví svého majetku, prokazovat převod majetku v tísni a za nevýhodných podmínek, a často obdrželi pouze jeho nepatrnou část. Zákonodárce v tomto případě založil jiný přístup k věci a nároky stanovil přímo v zákoně, přičemž se neomezil jen na nápravu některých křivd klasickým restitučním postupem jako v minulosti, ale do zákona zanesl i finanční nároky v jiných předpisech dříve nezařazené a způsob výpočtu, který doposud nebyl užit.

S ohledem na tuto skutečnost se nenavrhuje zdanění věcí podléhajících tzv. naturální restituci, tedy vydávání nemovitých a movitých věcí vyjma peněz, ale předmětem zdanění by měla být do budoucna se opakující plnění finančního charakteru mající povahu finanční podpory z veřejných rozpočtů pro účely osamostatnění církví a náboženských společností a náhrady za majetek, který nelze vydat, který má smíšenou povahu restituční a finanční podpory církví a náboženských společností z veřejných rozpočtů. Církev a náboženské společnosti jsou navíc osvobozeny i od jiných daní, jako je např. daň z nemovitostí podle § 9 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů a navíc získávají další výhody v postavení veřejně prospěšného poplatníka dle § 18a zákona o daních z příjmů.

S ohledem na výše uvedené se proto navrhuje zrušení daňové výjimky pro nabytí finančních náhrad pro jednotlivé církve a náboženské společnosti, jakož i zrušení daňové výjimky pro příjem příspěvku na podporu činnosti církví a náboženských společností. Tímto zrušením je sledováno především narovnání postavení jednotlivých poplatníků daně před zákonem. Je rovněž nepochybné, že majetkové vypořádání s církvemi a náboženskými společnostmi provází pochybnosti o správnosti jeho výpočtu, a samotná výše tohoto majetkového vyrovnání představuje velmi výraznou zátěž pro státní rozpočet a potažmo i pro daňové poplatníky, neboť zavazuje stát k velmi vysokým opakujícím se finančním plněním vůči církvím a náboženským společnostem.

Nutné je rovněž uvést, že dle několika průzkumů veřejného mínění značná část občanů nesouhlasí či má výhrady k podobě vypořádání státu, církví a náboženských společností, včetně výše vyplácené finanční náhrady. Přihlédnout je nutné i k tomu, že ocenění církevního majetku výrazně přesáhlo dle zjištění Českého statistického úřadu jeho skutečnou hodnotu. Nutné je rovněž reflektovat, že církve a náboženské společnosti, především pak Římskokatolická církev a její jednotlivé součásti, se oproti textu zákona o majetkovém vyrovnání domáhají i majetku, vůči obcím a krajům, fyzickým a právnickým osobám, ačkoliv ty nejsou povinnými subjekty podle zákona o majetkovém vyrovnání, přičemž dovozují, že právě tyto majetky (movité i nemovité věci) nejsou kryty finanční náhradou, ačkoliv právě finanční náhrada měla mít částečně kompenzační charakter za majetek, který se nenachází v majetku státu nebo jeho jednotlivých složek. V souvislosti s výše uvedeným panuje podle názoru předkladatele veřejný zájem na tom, aby stát upravil svůj vztah vůči církvím a náboženským společnostem v této otázce tak, aby k nim bylo přistupováno jako k dřívějším restituentům a aby s ohledem na účelnost a hospodárnost hospodaření s prostředky státního rozpočtu byla vyplacena v rámci finančních náhrad a příspěvku na podporu činnosti církví a náboženských společností adekvátní částka vůči křivdám, které byly v minulosti církvím a náboženským společnostem způsobeny a zároveň bylo přihlédnuto k daňovým úlevám a výjimkám, které církve a náboženské společnosti v současné době požívají.

Cílem návrhu není zpochybnit způsob provedení církevních restitucí nebo jednotlivé cíle zákona o majetkovém vyrovnání, ani to, že je nutné se z historického hlediska vypořádat s některými křivdami spáchanými na církvích a náboženských společnostech, avšak jeho cílem je narovnání postavení státu, církví a náboženských společností tak, jak to bylo obvyklé v případě jiných restituentů.

2. Zhodnocení platného právního stavu a odůvodnění nezbytnosti jeho změny

Současná právní úprava přistupuje k jednotlivým skupinám daňových poplatníků nekonzistentně, a proto se navrhuje zrušení daňové výjimky pro nabytí finančních náhrad pro jednotlivé církve a náboženské společnosti, jakož i zrušení daňové výjimky pro poskytování příspěvku na podporu činnosti církví a náboženských společností. Tímto krokem by mělo být dosaženo rovnosti

jednotlivých poplatníků daně před zákonem, přiblížení postavení církví a náboženských společností dosavadním restituentům, a vyplacení adekvátní částky ze státního rozpočtu v poměru vůči křivdám, které byly v minulosti církvím a náboženským společnostem způsobeny a zároveň daňových úlevám a výjimkám, které církve a náboženské společnosti v současné době požívají.

Dalším důvodem, který podporuje nezbytnost změny právní úpravy je i nadhodnocení majetku a finančních náhrad jako celku. V tomto případě lze odkázat na statistické ocenění majetku církevních restitucí provedené Českým statistickým úřadem z roku 2015 provedeného podle metodiky EUROSTATu v oblasti národních účtů (ESA2010), jehož výstupem bylo zjištění, že původní církevní majetek byl při jeho oceňování nadhodnocen (např. v případě cen za 1 m² zemědělské půdy je stanoven odhad na cca 7,5 Kč, v odůvodněných případech dle kvality a polohy pozemku až 14 Kč za m², průměrná odhadovaná cena lesního pozemku je cca 10 Kč za m², avšak církevní komise v roce 2007 dospěla k závěru, že průměrná cena za 1 m² zemědělské půdy z církevního majetku je 44,4 Kč a v případě lesů 27,7 Kč – což je základ pro výpočet mimo jiné finanční náhrady). Pokud byl takto ohodnocen vlastní vydávaný majetek, musela být nutně nadhodnocena i finanční náhrada za majetek, který nelze vydat, tedy paušální finanční kompenzace. Zároveň, jak již bylo uvedeno v bodu 1, je způsob ocenění, zvolený pro majetkové vyrovnání odlišný od toho v minulosti, v případě jiných restituentů (viz vyhláška č. 182/1988 Sb., o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků, ve znění pozdějších předpisů).

Navrženému kroku pak nebrání ani uzavřené smlouvy o vypořádání mezi Českou republikou a jednotlivými církvemi a náboženskými společnostmi. Smlouvy samy o sobě neobsahují definici povahy finanční náhrady a příspěvku na činnost, neboť ten vyplývá ze zákona, resp. jeho důvodové zprávy. Rovněž tak smlouvy v žádném svém ustanovení nikterak nehovoří o tom, že by finanční náhrada nebo příspěvky na podporu činnosti církví a náboženských společností nemohly být zdaněny, když zdaněním těchto příjmů nikterak nedochází ke změně částek, které jsou uvedeny v jednotlivých smlouvách. Stejně tak nebude docházet k porušení čl. 5 těchto smluv, neboť tímto krokem nebude nikterak zpochybňován současný přístup státu k řešení majetkového vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a tyto smlouvy budou nadále dodržovány ve svém současném znění, nebude je tedy nutné jakkoliv měnit nebo doplňovat.

U smluv o vypořádání navíc převažují veřejnoprávní znaky, byť smlouvy mají prvky i soukromoprávní (viz § 159 a § 170 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Čistě soukromoprávní povahu by smlouvy měly tehdy, pokud by byly „církevní restituce“ provedeny obdobně jako v případě restitucí podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, tedy v režimu vydávání majetku, nicméně smlouvy o vypořádání mají daleko blíže ke smlouvám o poskytování veřejné finanční podpory z rozpočtu státu a finanční prostředky (ať už ve formě finanční náhrady nebo příspěvků na podporu činnosti dotčených církví a náboženských společností) jsou ve své podstatě dotacemi (dary).

3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, s mezinárodními smlouvami a s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie.

Navrhovaná právní úprava není v nesouladu s ústavním pořádkem České republiky, mezinárodními smlouvami a právem Evropské unie. Jak bylo naznačeno výše, konstrukce zákona je taková, že by měla působit pouze na finanční náhrady a příspěvky na podporu

dotčených církví a náboženských společností, které budou vyplaceny po nabytí účinnosti tohoto zákona. To, že určité beneficium ze strany státu – jak bylo výše uvedeno, právně definovatelné na pomezí daru a dotace, bude změněno, resp. sníženo z hlediska nově zavedené povinnosti danit příjmy z této finanční podpory státu, je v souladu s právem státu, který určil, jak bude majetkové vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi vypadat, stejně jako se do budoucna může rozhodnout, kterak bude přistupovat k příjmům jedné skupiny daňových poplatníků získaných v rámci tzv. „církevních restitucí“. O možnosti snížení určité výše finanční výhody poskytované ze strany státu bylo rozhodováno Ústavním soudem např. v nálezu Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011, tedy v analogickém případě, kde byl tento přístup akceptován.

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

Předkládaný návrh nepředstavuje potřebu navýšení finančních prostředků ze státního rozpočtu ani jiných veřejných rozpočtů. Dopady navrženého zrušení daňových výjimek budou na státní rozpočet kladné, neboť v případě přijetí tohoto zákona budou finanční náhrady a příspěvky na podporu činnosti církví a náboženských společností předmětem daně z příjmů dle zákona o daních z příjmů a příjmem státního rozpočtu tak budou finanční prostředky odpovídající výši daně z příjmů získaných církvemi a náboženskými společnostmi po nabytí účinnosti tohoto zákona.

5. Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace

Současný právní stav a navrhovaná právní úprava nemají bezprostřední ani sekundární dopady na rovnost různých skupin obyvatel a nevedou k diskriminaci, neboť nijak nerozlišují, ani nevýhodňují a nestanovují pro žádnou skupinu obyvatel odlišné podmínky.

6. Zhodnocení korupčních rizik

Návrh se nijak nedotýká problematiky korupce a nejsou s ním tedy spojena žádná korupční rizika.

7. Zhodnocení dopadů na bezpečnost státu

Návrh se nijak nedotýká problematiky bezpečnosti státu.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K čl. I – Změna zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi

Z ustanovení § 15 zákona se vypouští osvobození finančních náhrad od daně, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění. Stejně tak se z § 17 zákona vypouští daňová výjimka pro příspěvky na podporu činnosti dotčených církví a náboženských společností, tedy osvobození od daně, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění. Vzhledem k tomu, že § 22, resp. část čtvrtá tohoto zákona, je již vyhaslá, neboť uvedené ustanovení zákona o daních z příjmů se přesunulo z § 18 odst. 4 písm. e) do § 18a odst. 1 písm. f), bylo přistoupeno i ke zrušení části čtvrté tohoto zákona.

K čl. II – Přejídné ustanovení

Navrhuje se takové znění přejídného ustanovení, které respektuje daňové osvobození pro doposud vyplacené finanční náhrady a příspěvky na podporu činnosti dotčených církví a náboženských společností tak, aby tento zákon nepůsobil zpětně.

K čl. III - Změna zákona o daních z příjmů

V ustanovení § 18a odst. 1 se upravuje písm. f) tak, aby reflektovalo zrušení daňového zvýhodnění pro finanční náhrady a příspěvky na podporu činnosti dotčených církví a náboženských společností od nabytí účinnosti tohoto zákona.

K čl. IV – Přejídné ustanovení

Navrhuje se takové znění přejídného ustanovení, které respektuje daňové osvobození pro doposud vyplacené finanční náhrady a příspěvky na podporu činnosti dotčených církví a náboženských společností tak, aby tento zákon nepůsobil zpětně.

K čl. V - Účinnost

Účinnost zákona se navrhuje patnáctým dnem po jeho vyhlášení.

Uvedené ustanovení v souladu s přejídnými ustanoveními tohoto zákona zajišťuje, že zákon nebude působit retroaktivně a bude se vztahovat na příjmy, které teprve jednotlivé církevní subjekty nabydou v budoucnu. Zrušení daňových výjimek pro futuro nebude mít za následek změnu podstaty majetkového vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, nebo to, že by některé církvi nebo náboženské společnosti byl odebrán majetek nebo finanční prostředky, který jí podle zákona o majetkovém vyrovnání náleží. To, že určité beneficium státu lze do budoucna s ohledem na změnu okolností připustit, dovodil Ústavní soud např. ve svém nálezu Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011.

Pokud se týká uzavřených smluv o vyplacení finančních náhrad, tyto nikterak neomezují právo státu zdanit tato plnění.

Zastupitelstvo Jihočeského kraje

Mgr. Jiří Zimola, v. r.
hejtman Jihočeského kraje

V Českých Budějovicích dne 19. 5. 2016