

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslanců Jana Birke, Jana Hamáčka, Jana Chvojky a dalších na vydání zákona o veřejně prospěšných společnostech bytových a výstavbě dostupného bydlení a o změně některých zákonů (zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších právních předpisů) (sněmovní tisk č. 952)

Vláda na své schůzi dne 17. srpna 2020 projednala a posoudila návrh zákona o veřejně prospěšných společnostech bytových a výstavbě dostupného bydlení a o změně některých zákonů (zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších právních předpisů), a zaujala k němu **nesouhlasné stanovisko**, a to zejména z následujících důvodů:

1. Vláda shledává návrh zákona nekoncepčním, nekonzistentním a v určitých níže uvedených směrech i neústavním. Návrh zákona není zpracován v návaznosti na platný právní řád, řada jeho ustanovení je nejednoznačná a nesrozumitelná, v důsledku čehož vláda pochybuje o jeho bezproblémové aplikovatelnosti v praxi.
2. Vláda vyjadřuje pochybnost nad tím, zda je třeba k podpoře bytové výstavby přijmout zcela samostatnou komplexní právní úpravu a zda by nestačilo využít stávající již právem upravené instituty a nástroje. V této souvislosti v odůvodnění návrhu zákona chybí podrobnější analýza. Zavedení statusu veřejně prospěšné společnosti bytové by bylo značnou administrativní zátěží a jeví se jako neopodstatněné. Navíc, je-li cílem návrhu poskytnutí daňové úlevy nekomerční bytové výstavbě, není vhodné, aby ta byla vázána na formální získání statusu, protože by to mohlo být diskriminační vůči jiným subjektům realizujícím nekomerční bytovou výstavbu.
3. V předloženém návrhu zákona shledává vláda určitou ústavní nekonformnost, a to v navrhovaném ustanovení § 27 odst. 1, podle kterého by bylo možné formou nařízení vlády, tedy prováděcího právního předpisu, omezovat daňové povinnosti veřejně prospěšných společností bytových či jim jeho prostřednictvím přiznávat určitá práva vedoucí k daňovému zvýhodnění. V souladu s článkem 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona. Pojem „na základě zákona“ se pokusil vymezit Ústavní soud již ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/95 ze dne 11. října 1995, v němž dovedl, že neurčité zmocnění pro vydání prováděcího právního

předpisu je v rozporu s tímto ustanovením Listiny, a to i v případě, že podzákoným právním předpisem má dojít ke stanovení nižší sazby daně, tedy úlevě na dani v širším slova smyslu.

4. Z návrhu zákona dále jednoznačně nevyplývá povaha veřejně prospěšné společnosti bytové. Z celkové koncepce a některých ustanovení návrhu zákona plyne, že jde pouze o status přiznaný existujícím právníckým osobám, z jiných ustanovení plyne, že jde o svébytnou právní formu. Za matoucí je třeba označit i používání pojmu „společnost“ pro právníckou osobu, neboť občanský zákoník tento pojem používá v jiném smyslu. V této souvislosti je třeba uvést, že proces udělení statusu veřejně prospěšné společnosti bytové, kdy status na jedné straně uděluje kontrolní orgán, přičemž k udělení statusu je dále třeba souhlasu obce, která tak činí patrně v samostatné působnosti, je příliš komplikovaný, aniž by však pro to byl, s ohledem na skutečnost, že se jedná o soukromoprávní subjekty nehošpodařící s veřejnými prostředky, nějaký zřejmý důvod.
5. Z návrhu zákona není na mnoha místech jednoznačně patrný vztah k právním předpisům soukromého práva, zejména k občanskému zákoníku. Nejasný je například obsah závazku stran nájemní smlouvy, neboť návrh zákona v § 21 stanoví, že se ustanovení o nájmu a „ostatní normy“ použijí pouze „přiměřeně“. Dále není vhodné, aby bylo uzavření nájemní smlouvy podmiňováno skutečnostmi, které s bydlením a povinnostmi nájemce nesouvisejí, jak se tomu děje v navrženém § 19 odst. 2.
6. Nejasná je i možnost právníckých osob se statusem dosahovat zisk ve smyslu § 3 odst. 6 návrhu zákona. Ani právní formy, které jsou právním řádem považovány za neziskové, nemají zakázáno dosahovat zisku. Nesmějí však provozovat výdělečnou činnost jako činnost hlavní a výtěžek z vedlejší výdělečné činnosti mohou použít pouze k podpoře své hlavní činnosti.
7. Použitá terminologie nerespektuje pojmosloví obecných právních předpisů. Jako příklad lze uvést použití termínu „nájemník“, nebo použití sousloví „daně a poplatky, odvody“. Některé termíny jsou použity věcně nesprávně. Jako příklad lze uvést vadné používání pojmů „vlastnit“ a „držet“, použití pojmu „firma“ ve smyslu „právnícká osoba“, nebo používání pojmů „pořízení“ a „koupě“ v témže ustanovení.
8. Návrh zákona vymezuje nový kontrolní orgán, jehož postavení a působnost jsou nejasné. Z návrhu zákona nevyplývá, zda má jít o právníckou osobu, nebo o orgán veřejné správy. Návrh zákona dále stanoví, že má jít o subjekt nezávislý, zároveň však upravuje, že nad jeho činností vykonává dohled Ministerstvo pro místní rozvoj. Navíc právní úprava se omezuje pouze na konstatování, že Ministerstvo pro místní rozvoj vykonává dohled a je tak velmi vágní.

9. Nelze souhlasit ani s navrženým konceptem auditu hospodaření a nově založenou kompetencí Ministerstva financí k vydávání rozhodnutí o udělení licence revizorům pro kontrolu hospodaření veřejně prospěšných společností bytových a k vydávání pokynů k povinným částem prováděné revize hospodaření. Veřejně prospěšná společnost bytová by jako účetní jednotka měla vést účetnictví standardně podle zákona upravujícího účetnictví a nástrojem ověření hospodaření by mělo být standardní ověření účetní závěrky.
10. V textu návrhu zákona se uvádí, že v bytech vystavěných s pomocí veřejných podpor a dotací se platí „nájemné regulované“. Z textu návrhu zákona však nevyplyvá, zda „regulovaným nájemným“ je myšlena cenová regulace v souladu s cenovými předpisy, tedy zákonem o cenách. Pravomoc provádět cenovou regulaci je dána zákonem č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů. Pokud by nájemné mělo být cenově regulované a cenovým orgánem by nebylo Ministerstvo financí, pak by zákon č. 265/1991 Sb. musel být doplněn o příslušné ustanovení zavádějící potřebnou působnost a pravomoc nového cenového orgánu.
11. Vláda upozorňuje na možný korupční potenciál návrhu zákona. Řada skutečností je vázána na souhlas či vyjádření obce nebo kontrolního orgánu, aniž by byly jednoznačně vymezeny podmínky, za nichž lze souhlas udělit.
12. Vláda upozorňuje na skutečnost, že předložený návrh zákona nemusí vyhovovat pravidlům veřejné podpory plynoucím z práva Evropské unie. Podle § 5 odst. 2 návrhu zákona vláda stanoví nařízením podporu výstavby bytů. Vzhledem ke skutečnosti, že k návrhu zákona není návrh tohoto nařízení vlády přiložen, není možné soulad s pravidly veřejné podpory posoudit.
13. Nelze souhlasit s nově navrženým ustanovením § 15a doplňovaným do zákona o daních z příjmů. Navržené ustanovení je zmatečné, protože odkazuje na „na úvěr poskytnutý společnosti podle tohoto zákona, jde-li o bytové družstvo“. Předkladatel patrně míní veřejně prospěšnou společnost bytovou, jejíž regulace je předmětem předkládaného návrhu zákona, nikoliv zákona o daních z příjmů. Vzhledem k tomu, že zákon o daních z příjmů definici „společnosti“ neobsahuje, nelze vymezit předmět nezdánitelné části základu daně, který je v návrhu zákona nesprávně označen jako „odpočet od základu daně“. Zákon o daních z příjmů používá samotný pojem „společnost“ hlavně ve smyslu společnosti podle § 2716 a násl. občanského zákoníku. Použití stejného pojmu bez odkazu na relevantní právní předpis by vneslo do zákona o daních z příjmů značnou nejistotu.
14. Vláda nemůže souhlasit ani s navrhovanou změnou zákona o obchodních korporacích, zejména pak s vyloučením převoditelnosti družstevního podílu, zvláštním způsobem

vypořádání při ukončení účasti v bytovém družstvu a odnětím práva na podíl na likvidačním zůstatku. Tyto navrhované změny představují faktické vyprázdnění obsahu členství v právnických osobách založených na majetkové účasti jejich členů. Není zřejmé, proč by měla mít veřejnost o účast v takových právnických osobách zájem, přičemž navrhované výhody členství spočívající v neziskovém nájemném lze zajistit například již za stávajícího právního stavu v poměrech bytového družstva.

15. V neposlední řadě vláda upozorňuje na velmi nízkou legislativní, jazykovou a gramatickou úroveň zákona. Návrh nerespektuje základní požadavky na tvorbu právních předpisů, které jsou při jejich přípravě standardně uplatňovány. Návrh zákona vykazuje kromě výše uvedených věcných a právních nedostatků rovněž řadu zásadních vad legislativně technického charakteru, ať již jde například o název zákona, jeho členění, znění úvodních vět novel zákonů, citaci tzv. vnitřních odkazů, znění tzv. novelizačních vět a další.