

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslanců Jana Jakoba, Markéty Pekarové Adamové a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 95/2021 Sb., o kompenzačním bonusu pro rok 2021 (sněmovní tisk č. 1179)

Vláda na své schůzi dne 19. dubna 2021 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 95/2021 Sb., o kompenzačním bonusu pro rok 2021, a zaujala k tomuto návrhu **nesouhlasné stanovisko**, a to zejména z těchto důvodů:

1. Vláda v první řadě upozorňuje, že předmětem úpravy zákona o kompenzačním bonusu pro rok 2021 je daňový bonus na kompenzaci některých hospodářských následků souvisejících s ohrožením zdraví v souvislosti se vznikem a rozšířením onemocnění COVID-19 způsobeného koronavirem označovaným jako SARS CoV-2 nebo s krizovými opatřeními přijatými z důvodu tohoto ohrožení, tedy podpora ekonomických subjektů v případech, kdy byl eliminován nebo umenšen jejich klíčový zdroj obživy, resp. byla postižena jejich podnikatelská činnost. Vláda má za to, že podpora tzv. dobrovolnické činnosti by neměla být z hlediska systematiky právního řádu zařazována do zákona, který upravuje přechodný nástroj fiskální politiky, jenž plní odlišné cíle.
2. Dále vláda uvádí, že předložený návrh zákona se přiznáním nároku na kompenzační bonus fyzickým osobám, které v bonusovém období vykonávaly „dobrovolnickou činnost“, zcela odchyľuje od obecného pojetí této činnosti, podle něž je dobrovolnictví činností vykonávanou bez nároku na odměnu, protislužbu nebo jiné zvýhodnění a ze kterého vychází její vymezení i v § 1 odst. 1 zákona o dobrovolnické službě, kde je výslovně uvedeno, že dobrovolnická služba je činností vykonávanou bez nároku na odměnu.
3. Kompenzační bonus podle zákona o kompenzačním bonusu pro rok 2021 je daňovým bonusem, a tedy se na něj vztahují požadavky na přesné vymezení konstrukčních prvků daně na zákonné úrovni ve smyslu čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Vláda v této souvislosti uvádí, že v předloženém návrhu zákona je při vymezení „dobrovolnické činnosti“ v navrženém § 4a užívána řada neurčitých právních pojmů, jejichž konkrétní význam by byl nutně dotvářen až rozhodovací praxí, což by založilo značnou právní nejistotu potenciálních subjektů kompenzačního bonusu i správce kompenzačního bonusu, vysokou administrativní náročnost správy takového kompenzačního bonusu

a v neposlední řadě vysoké riziko následných soudních sporů. V rámci vymezení pojmu „dobrovolnické činnosti“ pro účely zákona o kompenzačním bonusu pro rok 2021 je v navrženém § 4a odst. 2 písm. a) vznik nároku na kompenzační bonus spojen například s „poskytováním pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci“, což by však mohlo zahrnovat prakticky jakoukoliv činnost, u níž lze dovodit byť jen marginální pozitivní působení vůči dotčeným osobám.

4. V navrhovaném ustanovení § 4a odst. 2 písm. a) je vznik nároku na kompenzační bonus spojen s výkonem „dobrovolnické činnosti“ spočívající „v poskytování zdravotní péče“, čímž se předložený návrh zákona odchyluje od výkladové praxe Ministerstva vnitra, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva práce a sociálních věcí i Státního úřadu inspekce práce, podle které nemůže být dobrovolníkem ve smyslu zákona o dobrovolnické službě nebo obecných právních předpisů osoba poskytující zdravotní péči podle příslušných zákonů. K tomu vláda uvádí, že v případě takzvaného „profesního dobrovolnictví“ musí být zdravotník v pracovněprávním nebo obdobném vztahu k poskytovateli zdravotních služeb, a to s přihlédnutím k § 18 odst. 2 písm. a) bodu 4 zákona o zdravotních službách, které upravuje podmínky udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb.
5. Předložený návrh zákona nespojuje „dobrovolnickou činnost“ s jejím formálním ukotvením; navržený § 14a odst. 2 totiž stanoví, že náležitostí žádosti o kompenzační bonus je též „potvrzení o počtu hodin vykonané dobrovolnické činnosti v bonusovém období vydané poskytovatelem sociálních nebo zdravotních služeb, pro něhož dobrovolník dobrovolnickou činnost vykonal“. K tomu vláda konstatuje, že významná část dobrovolnické činnosti ve smyslu navrhovaného ustanovení § 4a by však vůbec nemusela být vykonávána prostřednictvím poskytovatelů sociálních nebo zdravotních služeb, neboť podle § 4a odst. 2 by se pro účely zákona „dobrovolnickou činností“ mohly rozumět například i činnosti charakteru společenských úsluh.
6. K navrženému ustanovení § 7a vláda uvádí, že označuje-li jako předmět kompenzačního bonusu „dobrovolnickou činnost vykonávanou v bonusovém období, pokud za ni dobrovolníkovi nenáleží peněžité plnění“, zakládá tím zároveň situaci, kdy by se přiznáním kompenzačního bonusu taková činnost stala činností, za níž by peněžité plnění (vratka daně) náleželo, což by nárok na kompenzační bonus vylučovalo. Zároveň není zřejmé, z jakého důvodu je vznik nároku na kompenzační bonus vyloučen pouze v případě, pokud by jeho potenciálnímu subjektu náleželo za dobrovolnickou činnost peněžité plnění, avšak nikoliv již plnění v podobě protislužby nebo jiného zvýhodnění.

7. K navržené úpravě ustanovení § 9 odst. 1 regulujícího souběh čerpání kompenzačního bonusu pro dobrovolníky podle § 4a s čerpáním dotačních programů vláda upozorňuje, že v pravidlech řady těchto programů je podmínkou pro přiznání dotace skutečnost, že nedošlo k čerpání kompenzačního bonusu, takže přiznání kompenzačního bonusu za dobrovolnickou činnost by mohlo vést ke ztrátě dotace. Dále vláda upozorňuje, že předložený návrh zákona neřeší vztah navrhovaného kompenzačního bonusu pro dobrovolníky k podmínkám vzniku nároku kompenzačního bonusu podle § 9 odst. 2, čímž by byla založena právní nejistota ohledně aplikace pravidel vylučujících vícečetné čerpání kompenzačního bonusu.
8. K navrženým ustanovením § 9 odst. 3 a § 10 odst. 5 doplňovaným do zákona o kompenzačním bonusu pro rok 2021, podle nichž by měla být stanovena výše kompenzačního bonusu, vláda upozorňuje, že navržená úprava by zřejmě založila problémy v aplikační praxi. Není z ní totiž zřejmé, zda nárok na kompenzační bonus vzniká za každou celou nebo i jen započatou hodinu dobrovolnické činnosti, popř. zda má jít o součet minutových úseků, které dosáhnou v součtu délky 60 minut (1 hodiny). Není ani zřejmé, zda by nárok vznikl pouze v případě reálného výkonu dané činnosti, nebo zda se má pro účely stanovení výše kompenzačního bonusu započítávat i pasivní činnost, například pohotovost.
9. K předpokládanému dopadu navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty, který předkladatelé v důvodové zprávě vyčíslují pouze ve vztahu k rozpočtům krajů a obcí, a to ve výši vyšších desítek milionů Kč, vláda uvádí, že v případě extenzivního výkladu návrhem zákona zaváděných neurčitých pojmů užívaných při vymezení okruhu potenciálních subjektů nového kompenzačního bonusu, by mohl být dopad navrhované právní úpravy na veřejné rozpočty řádově vyšší, a to až desítky miliard Kč. Předkladatelé v důvodové zprávě nezohledňují náklady na správu navrhovaného kompenzačního bonusu, ani neuvádí, jak má být nahrazeno snížení příjmů státního rozpočtu, aniž by zároveň nemusel být navýšen schodek státního rozpočtu.
10. Vláda také připomíná povinnost notifikovat případnou změnu právní úpravy kompenzačního bonusu Evropské komisi jako opatření v rámci Dočasného rámce pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID-19 ze dne 19. března 2020. Zároveň vláda upozorňuje, že Dočasný rámec v čl. 3.1 bod 22 písm. c) nepřipouští, aby podpora byla poskytnuta osobě, která byla v úpadku nejpozději k 31. prosinci 2019. Těmto osobám by mohl být kompenzační bonus poskytnut toliko v tzv. režimu de minimis, který je upraven nařízením Komise (EU)

č. 1407/2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis, a to při splnění pravidel tohoto režimu.

11. Závěrem vláda podotýká, že předložený návrh zákona je zatížen také legislativně technickými nedostatky. Zejména lze upozornit, že návrh zákona zavádí jako legislativní zkratku pojem „dobrovolník“, který je však již v právním řádu jako pojem definován zákonem o dobrovolnické službě. Také návrhem zákona definovaný pojem „dobrovolnická činnost“ (která je podle návrhu vykonávána „dobrovolníkem“) by mohl být matoucí ve vztahu k pojmu „dobrovolnická služba“ vymezenému v zákoně o dobrovolnické službě, přičemž jejich vztah není v návrhu zákona ani v důvodové zprávě k němu dostatečně vyjasněn. Dalšími legislativně technickými nedostatky textu předloženého návrhu je např. chybné užití typu písma v úvodní větě nebo chybné členění nově navrhovaného ustanovení § 7a, kde je text nesprávně uveden číslem odstavce, ačkoliv ustanovení není členěno na více odstavců.