

Důvodová zpráva

Obecná část

1. Úvod

V souvislosti se vznikem a rozšířením onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2 vyhlásila vláda podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví na území České republiky nouzový stav od 12. března 2020, který byl následně prodloužen a skončil dne 17. května 2020. V rámci nouzového stavu došlo k realizaci krizových opatření, kterými se omezují práva a svobody fyzických a právnických osob na území státu. Krizovými opatřeními podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (dále jen „krizový zákon“), jsou např. zákazy vstupu, pobytu a pohybu osob na určitých veřejně přístupných místech. V důsledku krizových opatření došlo také mj. k zákazu maloobchodního prodeje a prodeje služeb v provozovnách, tj. omezení práva provozovat podnikatelskou činnost. Po skončení nouzového stavu jsou Ministerstvem zdravotnictví realizována mimořádná opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, jako jsou zákazy nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, ale i omezení činnosti v provozovnách, provozovnách stravovacích zařízení či ubytovacích zařízeních. Omezení obchodu a služeb a další omezení mohou být nyní upravena lokálně rozhodnutím jednotlivých krajských hygienických stanic na základě konkrétní epidemiologické situace v regionu. Taková opatření mají nebo mohou mít negativní dopad na podnikání a vedou k významným ekonomickým ztrátám.

V podnikatelském prostředí vládnou obavy z ekonomické recese v důsledku rozšíření onemocnění COVID-19 a obavy z druhé vlny epidemie, resp. z opětovného přijetí zakazujících a omezujících opatření, které by mohly mít pro podnikatelské subjekty již likvidační charakter. Doprovodným jevem je pak nejistota, zda a jak stát zasaženým podnikatelům pomůže, což pouze jen dále umocňuje ochromení podnikatelské aktivity.

2. Zhodnocení platného právního stavu

Největší zátěží pro podnikající subjekty jsou fixní náklady, jako je např. nájemné, neboť i přes pokles příjmů musí tyto náklady nadále platit. Z pohledu podnikajících subjektů je zásadní, pokud v druhé (či další) vlně epidemie COVID-19 současně s přijatými opatřeními, která zakazují nebo omezují provozování jejich podnikatelské činnosti, budou mít jistotu, že jim stát alespoň část těchto fixních nákladů nahradí.

Během nouzového stavu a v následujících měsících byl přijat zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem

koronaviru SARS CoV-2, který přímo podpořil osoby samostatně výdělečně činné. Cílem bylo materiálně podpořit osoby, které byly dotčeny opatřeními vlády. Vláda dále schválila realizaci řady dotačních programů, na základě kterých je žadatelům po splnění konkrétních podmínek poskytnuta dotace, a to v různých segmentech podnikání nejvíce zasaženým epidemií koronaviru SARS CoV-2.

V době přípravy návrhu zákona o státní pomoci při mimořádných opatřeních vyhlášených v souvislosti s epidemií koronaviru SARS CoV-2 byly vládou přijaty následující usnesení, na základě kterých jsou dotační programy realizovány:

- Usnesení vlády České republiky ze dne 18. května 2020 č. 550 k Programu COVID – NÁJEMNÉ,
- Usnesení vlády České republiky ze dne 1. června 2020 č. 590 k programu podpory sportovních organizací postižených celosvětovou pandemií COVID-19 – „COVID-SPORT“,
- Usnesení vlády České republiky ze dne 29. června 2020 č. 703 o podpoře lázeňského cestovního ruchu (COVID-Lázně),
- Usnesení vlády České republiky ze dne 20. července 2020 č. 766 o podpoře ubytovacích zařízení (Program COVID-Ubytování),
- Usnesení vlády České republiky ze dne 20. července 2020 č. 769 k programu podpory podnikatelských subjektů v oblasti kultury postižených celosvětovým šířením onemocnění COVID-19 způsobeného virem SARS-CoV-19 „COVID-KULTURA“

Odborná veřejnost se shoduje, že vládou přijatá opatření, přestože jejich směr byl správný, měla malý rozsah podpory a složitější charakter, než měla mít, k mnoha potřebným se tak pomoc nedostala. Jedním z doporučení ekonomů bylo, aby stát snižoval nejistotu a připravil se na návrat epidemie, a to např. vypracováním scénářů státních zásahů a podpory.¹

Význam navrhované právní úpravy vyplývá i ze současné právní nejistoty panující ohledně aplikace ust. § 36 krizového zákona. Řada podnikajících subjektů, kterým v souvislosti s opatřeními dle krizového zákona vznikla škoda dle tohoto ustanovení uplatňují nárok na náhradu škody včetně ušlého zisku. Podle tohoto ustanovení je „*stát povinen nahradit škodu způsobenou právními a fyzickými osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními prováděnými podle tohoto zákona. Této odpovědnosti se může stát zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu*“. Názory odborné veřejnosti a vlády k aplikovatelnosti tohoto zákona na epidemiologickou situaci se různí. Zákon vznikl za úplně jiných skutkových okolností, než je současná epidemie, v reakci na chybějící právní úpravu pro řešení mimořádných událostí jako jsou např. povodně. Rovněž obsahem veškerých známých soudních rozhodnutí je „povodňový“ skutkový stav, což determinuje obsah a rozsah soudy řešené škody. Odpovědnost státu za škodu soudy dříve konstatovaly tam, kde v rámci realizace

¹ Např. viz Matějka, Filip: „Jak probudit ekonomiku: Zklidnit, rozehrát, s něčím se rozloučit“, IDEA anti COVID-19, květen 2020.

krizových opatření došlo k přímému zásahu do majetku žalobce např. odstraněním stavby, použitím a znehodnocením bagru, znehodnocením pozemku stavebními úpravami.

Právě však v případě povodní, resp. jiných přírodních pohrom, právní řád obsahuje normu umožňující poskytnutí pomoci dotčeným subjektům. Zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území po živelní nebo jiné pohromě, stanoví pravidla pro poskytování státní pomoci, a to „až do výše nákladů, jež je nezbytné vynaložit na obnovu majetku poškozeného pohromou nebo na pořízení nového majetku, který bude plnit tutéž základní funkci jako majetek zničený pohromou.“

Navrhovaná právní úprava nepůsobí retroaktivně. Výše uvedené dotační programy a přijaté zákony, upravovaly pomoc státu v souvislosti s dopadem mimořádných opatření na podnikání v „první vlně“ epidemie. Oproti tomu, nárok na státní pomoc v případě zákazu či omezení provozování podnikatelské činnosti dle návrhu zákona vznikne na základě vyhlášení mimořádných opatření až v době po nabytí účinnosti navrhovaného zákona.

3. Odůvodnění hlavních principů a nezbytnosti navrhované právní úpravy.

Hlavními principy navrhovaného opatření je předvídatelnost pomoci, univerzálnost, rychlost a administrativní nenáročnost vyřízení nároku.

Cílem navrhovaného opatření je prostřednictvím státní pomoci zmírnit dopady vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2 na podnikající osoby, včetně osob samostatně výdělečně činných, jejichž činnost byla mimořádnými opatřeními vlády, Ministerstva zdravotnictví či krajských hygienických stanic zakázána nebo omezena a došlo tak k výraznému negativnímu zásahu do jejich podnikání. Opatření cílí na pomoc napříč jednotlivými segmenty podnikatelské činnosti.

S ohledem na zhodnocení platného právního stavu v bodě 2 se navrhuje stanovit pravidla pro nárok na státní příspěvek v případě, že mimořádnými opatřeními vyhlášenými v souvislosti s epidemií koronaviru SARS CoV-2 dojde k zákazu či omezení provozování podnikatelské činnosti, např. z důvodu nutnosti uzavření či omezení provozu provozovny nebo zákazu či omezení hromadných akcí.

Aby bylo zajištěno, že se podnikající subjekty v důsledku druhé vlny epidemií nedostanou do existenčních problémů, je nutné stanovit pravidla pro kompenzaci fixních nákladů jako dlouhodobě neměnných klíčových výdajů takovým způsobem, který umožní podnikatelům dopředu znát výši finančního příspěvku, který na náhradu fixních nákladů obdrží v případě, že dojde k zákazu nebo omezení jejich podnikání mimořádným opatřením vyhlášeným v souvislosti s epidemií koronaviru SARS CoV-2. Oproti vypsáním dotačním programům se rozšiřují hrazené náklady krom nájemného i na další možné fixní náklady.

Za účelem zrychlení a zjednodušení administrace řízení o žádosti se navrhuje splnění podmínek pro získání nároku na státní pomoc osvědčit předložením čestného prohlášení a dále doložit účetní doklady potvrzující vznik fixních nákladů v konkrétní výši.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky.

Návrh zákona není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Návrh zákona respektuje ustanovení zákonů upravujících krizové řízení a ochranu veřejného zdraví a navazuje na ně, při koncipování způsobu řešení státní pomoci jsou jako východiska užity zásady obsažené v rozpočtových pravidlech.

Navrhovaný zákon je v souladu s ústavním principem rovnosti, neboť státní pomoc je poskytována všem osobám při splnění nediskriminačních podmínek, kterým mimořádnými opatřeními přijatými v souvislosti s epidemií vznikla v rámci jejich podnikatelské činnosti významná ekonomická újma.

Navrhovaný zákon nepůsobí retroaktivně, respektuje tak čl. 1 Ústavy ČR, tedy princip materiálního právního státu, zásady právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo.

5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie.

Navrhovaná právní úprava je v souladu s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie i obecnými právními zásadami práva Evropské unie.

Poskytnutí státní pomoci nemá charakter nedovolené veřejné podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, neboť je neselektivní. Opatření neznevýhodňuje určitý podnik či odvětví, dopadá na všechny dotčené subjekty, které po splnění objektivních, nediskriminačních a předem stanovených kritérií automaticky získají nárok na poskytnutí státní pomoci. Nejedná se tak o veřejnou podporu, neboť takové poskytnutí nezakládá nerovný přístup k subjektům.

6. 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.

7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále

sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny

Návrh zákona nebude mít žádný hospodářský a finanční dopad na rozpočty krajů a obcí. Dopad návrhu zákona na státní rozpočet bude negativní. Konkrétní výši lze obtížně predikovat, byť určitým vodítkem vždy bude rozsah vyhlášených mimořádných opatření, která zakazují nebo omezují provozování podnikatelské činnosti. Zároveň lze předpokládat, že navrhovaná kompenzace dopadu mimořádných opatření může pozitivně ovlivnit mimořádná opatření jako taková, resp. dát jejich tvůrci nástroj pro předběžnou kvantifikaci části jejich ekonomického dopadu.

Dopad navrhované právní úpravy na podnikatelské prostředí je pozitivní, neboť přináší materiální kompenzaci přímých dopadů opatření proti šíření koronaviru SARS-CoV-2.

8. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaný zákon nebude mít žádné negativní dopady na ochranu soukromí a osobních údajů, neboť subjekt státní pomoci musí doložit údaje charakteru osobních údajů k tomu, aby mohl být posouzen jeho nárok na poskytnutí státní pomoci. Bez toho není možné státní pomoc poskytnout. Subjekt státní pomoci tak činí dobrovolně.

9. Zhodnocení korupčních rizik

Státní pomoc poskytovaná dle navrhovaného zákona obecně podléhá pravidlům a mechanismům finanční kontroly dle zákona č. 320/2001 Sb. Návrh tak neobsahuje zvýšené riziko korupce.

10. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo ochranu státu a dopady na životní prostředí

Návrh zákona nemá vztah k bezpečnosti nebo obraně státu. Dopady na životní prostředí nelze očekávat žádné.

Zvláštní část

K § 1

Úvodní ustanovení vymezuje předmět zákona, kterým je tzv. státní finanční pomoc při zákazu nebo omezení provozování podnikatelské činnosti mimořádnými opatřeními vyhlášenými v souvislosti s epidemií koronaviru SARS CoV-2 (dále jen "státní pomoc"), jejímž účelem je částečná kompenzace negativního dopadu mimořádných opatření v souvislosti s epidemií koronaviru SARS CoV-2 na podnikání dotčených subjektů.

K § 2

Terminologické vymezení mimořádných opatření při epidemii s odkazem na zavedené pojmy dle zákona č. 240/2000 Sb. a 258/2000 Sb. umožňuje zahrnout veškeré druhy možných opatření přijatých v reakci na epidemii koronaviru SARS CoV-2, která mohou mít přímý negativní dopad na podnikání dotčených subjektů.

Subjektem státní pomoci je podnikatel (fyzická, nebo právnická osoba) vykonávající podnikatelskou činnost na základě zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání nebo obdobným způsobem, včetně osob samostatně výdělečně činných podle zákona upravujícího důchodové pojištění, pokud nejde o osobu vykonávající činnost, v jejímž důsledku je tato osoba účastna nemocenského pojištění jako zaměstnanec.

Fixní náklady jsou dlouhodobé náklady, jejichž výši zpravidla nelze měnit v krátkém období. Omezení nebo zákaz provozování podnikatelské činnosti, které vede k poklesu objemu výroby, prodeje či poskytování služeb, nemá vliv na výši fixních nákladů. Návrh počítá s příkladným výčtem těchto nákladů.

K § 3

Zásady poskytnutí státní pomoci stanovují jednoduché předpoklady, které musí být pro poskytnutí státní pomoci splněny. Základním předpokladem pro vznik nároku na poskytnutí státní pomoci je vyhlášení mimořádného opatření, které má přímý dopad na podnikatelskou činnost subjektu státní pomoci, a to buď jejím zákazem či omezením.

Státní pomoc, na kterou má subjekt nárok, se stanoví v případě zákazu provozování podnikatelské činnosti jako náhrada veškerých (100 %) fixních nákladů, které subjektu vznikly během trvání mimořádných opatření, anebo v případě omezení provozování podnikatelské činnosti poloviny (50 %) fixních nákladů, které subjektu vznikly během trvání mimořádných opatření.

Vytvořením dvou úrovní poskytované pomoci dle intenzity zásahu státu prostřednictvím mimořádného opatření do podnikatelské činnosti dochází k aplikaci principu proporcionality „*čím větší dopad, tím větší pomoc.*“ Návrh tak reflektuje rozdílnou míru negativního dopadu mimořádných opatření na jednotlivé subjekty.

K § 4

V této části zákona je blíže vymezeno podání žádosti o poskytnutí státní pomoci a řízení o ní.

Z důvodu právní jistoty a zacílení navrhovaného opatření na včasnou pomoc zákon stanoví prekluzivní lhůtu pro podání žádosti o poskytnutí státní pomoci, a to 90 dnů po skončení trvání mimořádných opatření. Po jejím marném uplynutí nárok na poskytnutí státní pomoci zaniká.

Z důvodu flexibility poskytování státní pomoci se navrhuje možnost opakovaného podání žádosti během trvání mimořádných opatření, přičemž konkrétní fixní náklady lze uplatnit vždy pouze jedinkrát.

Státní pomoc je dotací dle ust. § 3 zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. Z rozpočtových pravidel pak vyplývají pro poskytování dotací jako prostředků poskytovaných ze státního rozpočtu obecné zásady a pravidla (ust. § 14 a násl.). Tato obecná pravidla se užijí pouze přiměřeně, a to v rozsahu samotného řízení o žádosti.

Podle ust. § 14 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Ust. § 4 odst. 1 navrhovaného zákona „*bude státní pomoc poskytnuta, pokud o ní subjekt státní pomoci požádá orgán státní správy, který určí vláda ve svém usnesení (dále jen „rozhodující orgán“)* a osvědčí splnění podmínek dle § 3 odst. 1 tohoto zákona.“ Státní pomoc dle tohoto zákona je tak nárokovou dotací. Obdobné ustanovení obsahuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Takovým zvláštním předpisem je např. zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, v platném znění. Na tuto dotaci je při splnění podmínek stanovených zákonem č. 306/1999 Sb. právní nárok. Tato dotace není poskytována na základě žádosti o poskytnutí dotace podle § 10a odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., ale na základě povinnosti vyplývající ze zvláštního právního předpisu, a to způsobem stanoveným zvláštním právním předpisem.

Obsah žádosti a povinné náležitosti jsou dány přímo navrhovaným zákonem. Podmínky pro získání nároku se pro účely rychlé a jednoduché administrace osvědčují. Rozsah nároku na poskytnutí pomoci se prokazuje účetními doklady potvrzujícími vznik fixních nákladů.

K § 5

Navrhovaný zákon přináší pro podnikatele větší jistotu a garance státu pro plánování své podnikatelské činnosti v souvislosti s očekávanou „druhou vlnou“ pandemie COVID-19. Navrhuje se tedy, aby zákon nabyl účinnosti co nejdříve.

V Praze, dne 2. 10. 2020

Markéta Pekarová Adamová, v.r.

Miroslav Kalousek, v.r.

Dominik Feri, v.r.

Vlastimil Válek, v.r.

Helena Langšádlová, v.r.

František Vácha, v.r.

Petr Fiala, v.r.

Zbyněk Stanjura, v.r.

Bohuslav Svoboda, v.r.

Jan Bauer, v.r.

Jan Zahradník, v.r.

Vojtěch Munzar, v.r.

Jiří Ventruba, v.r.

Petr Beitl, v.r.

Jakub Janda, v.r.

Jana Černochová, v.r.

Martin Baxa, v.r.

Marek Benda, v.r.

Jan Skopeček, v.r.

Marian Jurečka, v.r.

Jan Bartošek, v.r.

Marek Výborný, v.r.

Vít Kaňkovský, v.r.

Jan Čížinský, v.r.

Stanislav Juránek, v.r.

Ondřej Benešík, v.r.

Pavla Golasowská, v.r.

Pavel Bělobrádek, v.r.

Jiří Mihola, v.r.

Jan Farský, v.r.

Petr Pávek, v.r.

Věra Kovářová, v.r.