

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslanců Olgy Havlové a dalších na vydání zákona o znárodnění majetku Zdeňka Bakaly (sněmovní tisk č. 915)

Vláda na své schůzi dne 17. října 2016 projednala a posoudila návrh zákona o znárodnění majetku Zdeňka Bakaly a vyslovila s tímto návrhem zákona **nesouhlas**, a to zejména z následujících důvodů:

1. Vláda předložený návrh zákona zcela zásadně odmítá, neboť smysl a cíl tohoto návrhu je podle jednoznačného přesvědčení vlády v příkrém rozporu s řadou základních principů demokratického právního státu.
2. Vláda konstatuje, že předložený návrh zákona je v rozporu s principem dělby moci, který představuje jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu, jejichž změna je podle čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky nepřípustná. Obecnost zákona, jak Ústavní soud opakovaně uvedl (nálezy Pl. ÚS 55/2000, Pl. ÚS 24/04 nebo Pl. ÚS 27/09), je pojmovým znakem právního státu, jejím účelem je zajištění oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci a zároveň vyloučení svévole při uplatňování veřejné moci a garance ochrany práva na soudní ochranu. Navrhovaný zákon je tak zákonem pouze formou, ale nikoli obsahem, netýká se obecně vymezeného okruhu adresátů a situací, nýbrž jedné konkrétní osoby a konkrétní situace. Obsahově se jedná o individuální akt, který má prvky jak rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění (návrh zákona formálně obsahuje náhradu za znárodnění), tak prvky soudního rozhodnutí o vině a trestu (znárodnění má charakter trestu propadnutí majetku za údajné spáchané „pletichy“, neboť fakticky se s vyplacením náhrady nepočítá).
3. Podle názoru vlády odporuje předložený návrh zákona všem podmínkám, které pro vyvlastnění stanovuje v čl. 11 odst. 4 Listina základních práv a svobod. Vyvlastnění,

jako nejzávažnější zásah do vlastnického práva, je možné pouze, pokud je prováděno na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu. Z požadavku obecnosti zákona vyplývá, že vyvlastnění by mělo být postupem podle zákona, nikoli být provedeno zákonem. Veřejný zájem pak musí být v konkrétní věci zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů a po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí o vyvlastnění pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem proto nelze v konkrétní věci *a priori* stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné. Každé takové vyvlastnění musí také podléhat plnému soudnímu přezkumu. Deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem Ústavní soud označil za protiústavní (nález Pl. ÚS 24/04). V předmětné věci lze navíc jen stěží spatřovat veřejný zájem v tom, že neexistuje legální postup, jak dotyčnou osobu „připravit“ o majetek. S poskytnutím náhrady za vyvlastněný majetek pak předkladatelé fakticky nepočítají, neboť náhrada má být podle navrhovaného zákona započtena jak na bezdůvodné obohacení pana Zdeňka Bakaly, tak i na ušlý zisk České republiky. Tento postup odporuje principům občanského práva, neboť ani o bezdůvodném obohacení, ani o ušlém zisku nebylo soudně pravomocně rozhodnuto.

4. Návrh zákona supluje činnost státního zastupitelství a soudů, což ostatně předkladatelé sami v důvodové zprávě přiznávají, když uvádějí, že protiprávní stav musí s ohledem na nečinnost státních zástupců napravit zákonodárce. Tímto způsobem se však v neprospěch pana Zdeňka Bakaly obcházejí všechna jeho procesní práva a zásady trestního práva, která vycházejí z Listiny základních práv a svobod (čl. 36 až 40). Zatímco orgány činné v trestním řízení musí postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, návrh zákona vychází z pouhého tvrzení, že „byl zřejmě zpronevěřen státní majetek v celkové hodnotě 20 mld. Kč“. Rovněž hodnota majetku Zdeňka Bakaly je postavena pouze na odhadu, který předkladatelé blíže nespecifikují. Trestní zákoník dále upravuje podmínky pro uložení trestu propadnutí majetku, včetně toho, že se propadnutí nevztahuje na prostředky nebo věci, jichž je nezbytně třeba k uspokojení životních potřeb odsouzeného nebo osob, o jejichž výživu nebo výchovu je odsouzený podle zákona povinen pečovat. Podobná limitace v návrhu zákona chybí. Návrh zákona tak představuje flagrantní porušení zásady rovnosti a zákazu svévole při uplatňování státní moci.

5. Vláda upozorňuje na to, že návrh zákona výrazně zasahuje i do práv dalších osob, neboť rozsah znárodňovaného majetku fixuje k datu 1. ledna 2016 s tím, že zrušuje všechny převody, přechody či zatížení tohoto majetku, ke kterému od tohoto data došlo. Fakticky se tak znárodňuje, a to bez jakékoliv náhrady, i majetek, který v současnosti vlastní další osoby, které jej nabyly od pana Zdeňka Bakaly v dobré víře. Rovněž bez náhrady pak dochází k zániku práv, která znárodňovaný majetek zatěžovala (věcná břemena, zástavy).
6. Další nedostatek návrhu zákona vláda spatřuje také v tom, že svou konstrukcí „osvobození od berní“ představuje nežádoucí nepřímou novelu všech zákonů upravujících daně v širším smyslu. Navrhované osvobození od daní, dávek a poplatků by mělo být doplněno přímo do hmotněprávní úpravy těch daní, dávek a poplatků, kterých se má týkat. Z návrhu zákona není jasné, co vše lze zahrnout do veškerých jednání a úkonů, která mají být osvobozena od daní v širším smyslu. Může jít jak o právní jednání a úkony orgánů veřejné moci, tak i o úkony třetích osob, kterým by byl majetek znárodněn neoprávněně, a které by se proti rozhodnutí o znárodnění soudně bránily. Není tak jasné, v jakém rozsahu se má osvobození aplikovat a na které daňové subjekty se má vztahovat. To je však v rozporu se základními zásadami daňového práva, protože konstrukční prvky daní mají být vymezeny jasně a určitě zákonem.
7. Návrh zákona také nesystémově stanovuje finančním úřadům kompetence, které jim z jejich podstaty nepřísluší. Finanční úřad nemůže vymezovat znárodňovaný majetek, jelikož není místem, kde by byly shromažďovány informace o majetku všech osob. Správa daní, kterou finanční úřady vykonávají, se nevztahuje k majetku, nýbrž se jedná o postup, jehož cílem je správné zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady. Finanční úřady rovněž podle platné právní úpravy nedisponují kompetencemi ke stanovení výše náhrady za vyvlastňovaný majetek. Aplikace institutu vyvlastnění spadá do působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, Magistrátu hlavního města Prahy či magistrátu územně členěného statutárního města.
8. V neposlední řadě vláda upozorňuje na skutečnost, že nezbytným předpokladem návrhu zákona, ať už jej předkládá kterýkoli z orgánů či osob Ústavou k tomu povolaných, by měla být alespoň obecná konformita jeho materie se základními pilíři právního řádu České republiky, tedy zejména se základními zásadami demokratického právního státu, o čemž má vláda v případě předloženého návrhu zákona zásadní pochybnosti. Návrhy zákonů ani jiných právních předpisů by podle přesvědčení vlády neměly plnit funkci pouhé politické

proklamace, ale měly by být návrhem možného řešení pocítované problematiky pohybujícího se v mantinelech ústavního uspořádání.