

Dámy a pánové,

Ještě jednou Vám chci poděkovat, že jste přijali naše pozvání na seminář a zúčastníte se diskuse ve které se pokusíme nalézt ratio nad návrhem vlády korigovat vcelku neobvyklým způsobem stavební spoření.

Česká společnost pro rozvoj bydlení není, a nebyla vůči žádné vládě v opozici. Jsme občanským sdružením, které nabízí diskusi a členství dosud pouze fyzickým, po naší podzimní výroční konferenci i právnickým osobám, které se chtějí odborně angažovat nad rozvojem fenoménu bydlení ve všech jeho aspektech, nezbytného koncepčního rámce, dostatečnosti právních nástrojů a jejich tržní konformitě, existenci dostatečné sociální doktríny proti tvrdým dopadům trhu, dostatečností různých nástrojů pro různé druhy výstavby. Společnost existuje od počátku devadesátých let a snaží se diskusí napomíhat rozvoji bydlení, ostatně jak to má v názvu.

Ten, kdo určuje vývoj společnosti, je v demokratickém systému parlament a vláda. Společnost již tradičně vlády oslovuje, nabízí jim spolupráci, diskusi, pohled z praxe. Ve svých archivech máme záznamy jednání s tehdejšími premiéry Václavem Klausem v roce 1993 a snažili jsme se, tu vyslyšení, tu odmítnuti, komunikovat se všemi dosavadními vládami. Pravdu říci, žádná z dosavadních vlád nepovažovala bytovou politiku za svoji jednoznačnou prioritu. A této situaci též současný stav odpovídá. Například hypotéky a nezbytný právní rámec pro ně – to bylo dílo tehdejší poslankyně Marvanové. Vlastnictví bytů ? Tragický začátek v roce 1992 zákonem transformačním a nápadem dnes již zesnulého poslance Josefa Luxe. Pozdější zákon o vlastnictví bytů byl v roce 1994 opět poslaneckým návrhem. Stavební spoření ? Opět poslanecký návrh podporován německými stavebními spořitelny, které poskytly odborné informace. A dodnes se situace mnoho nezlepšila. Existuje sice od roku 2005 vládní koncepce bytové politiky, ale vlády se jí neřídí, ani jim nestojí za to, aby ji zrušily, nebo změnily, tolik diskutovaná deregulace nájemného byla sice jako celek zpracována ( a mám tu čest být jedním z jejich autorů) avšak ve sněmovně byla schválena jen její první část. Plody jsou za dveřmi, nájemné bude záhy velký problém, budou li jeho výši určovat soudy, ale to je jiná kapitola. Politici jakoby se tohoto tématu báli.

A přitom právě naše historie byla v této oblasti bohatá. Ještě v Rakousko-Uhersku jsme byli duchovním základem například družstevnictví, či neziskového sektoru, který koncipoval slavný právník Antonín Randa v roce 1873. Dnes se od Rakušanů snažíme převzít některé vzory zejména v neziskovém sektoru – a přitom tyto zákony v Rakousku platí dodnes a jsou základem citlivé tržně konformní bytové politiky.

Proč takový úvod dámy a pánové ? Záměrně. Po naší nedávné tiskové konferenci na téma stavebního spoření a navrhované změny jsem byl v živém vysílání rozhlasu. Řekl jsem názor naší společnosti – nikoliv jen svůj – a náměstek ministra pro místní rozvoj okamžitě odvětil – že je to „opoziční rétorika“. Říkám jednoznačně – Česká společnost pro rozvoj bydlení nestraní žádné politické straně, námi prezentované názory jsou výsledkem většinového konsensu našich členů, odborníků.

Nyní k vlastnímu tématu.

Dnes je zcela dostupný vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se změnou podmínek stavebního spoření. Ten je odůvodněn předkladatelem – ministerstvem financí – tak, že je dán potřebou reagovat na situaci, kdy systém stavebního spoření v současné době nevede plně k podpoře financování bytových potřeb a tak neplní své poslání. Zatěžuje výdajovou stránku státního rozpočtu čímž se podílí na negativním vývoji státního dluhu. Přijetím zákona se podle předkladatele sníží zatížení státního rozpočtu a to cestou snížení výdajů rozpočtu a zvýšení příjmů na straně druhé. Narovnává též podmínky pro zdanění úrokových příjmů z vkladů stavebního spoření s obecnými podmínkami. Takto lze koncentrovaně návrh shrnout. Snižuje se tedy výše státní podpory z 15 na 10% při zachování maximálního limitu základu ve výši 20.000 Kč Pro rok příští, u uzavřených smluv, řeší snížení podpory proto, aby byly „staré smlouvy srovnány s novými, uzavřenými po účinnosti tohoto zákona, bude-li přijat. Předkladatel připouští sám, že při řešení zásahu do stávajících smluv cestou zvláštního zdanění jde o nepravou retroaktivitu a nazývá ji standardní, v oblasti smluvního práva zcela převažující způsob řešení konfliktů časové působnosti. Připouští určitý zásah do očekávání adresátů a nenalézá v tom rozpor se zásadami právního demokratického státu. Odůvodňuje to veřejným zájmem snížit výdaje státního rozpočtu.

Nechtěl bych upadnout do bezbřehé polemiky právně teoretické, na tu jistě dojde, zcela jistě se nalezne legitimovaný subjekt, který, bude-li zákon přijat, bude žádat jeho přezkoumání Ústavním soudem. Zásadně se neztotožňuji s jakousi lehkou standardizací takového postupu a nedostatečností předložených argumentů.

DARI BONUM QUOD POTUIT AUFERRI POTES – majetek, který mohl být dán, může být také odňat. To říká staré římské přísloví. Je to opravdu tak? Může stát, který vytvořil systém stavebního spoření formou zákona jeho podmínky měnit či celý systém zrušit? Samozřejmě že ano, ale je zde několik hledisek, které musí v demokratickém právním státě respektovat:

- Jednat je to hledisko právně teoretické přípustnosti, tedy respektování podmínek, které vymezuje právní stát pro zásahy do platného práva.
- Dále je tu nesporně fenomén veřejnoprávní. Prostředky, se kterými stát hospodáří jsou ve veřejném prostoru a tak jakýkoliv zásah měnící systém musí být podpořen veřejným zájmem. A také právě dostatek veřejného zájmu může otupit právní teorii o nežádoucí zpětné působnosti práva, retroaktivitě, je-li shledána tzv. nepravou.
- A třetí fenomén je dobromravný. Občan má od svého státu a veřejné moci v řadě aspektů svá důvodná očekávání. Může je stát kdykoliv a jakkoliv měnit? Neporušuje ústavní pořádek, listinu?
- V neposlední řadě je to fenomén státu jako řádného hospodáře. Právě na půdorysu změny hospodaření státu proklamuje naše vláda svoji koncepci. Je však opravdu výrazem péče řádného hospodáře, když sedlák nezaseje, protože chce ušetřit na osivu, ale také nesklidí podstatně více v budoucnu? Jsou úspory podpořeny racionálně a koncepčně? Nešidíme se o daňové příjmy za rok, dva? Toto je snad nejzásadnější dotaz, který zde vznášíme. Pokud čteme důvodovou zprávu k předmětné novele zákona, nic takového, žádnou takovou kalkulaci jsme nenalezli.

Velice bych přivítal, pokud by vláda a páni ministři v těchto úrovních dopověděli. Jde přece jen o miliony občanů s platnými smlouvami, ti snad stojí za pozornost politiků, více než si politici myslí!

Dovolte nyní, abych mnou položené čtyři otázky poněkud konkretizoval:

Pokud jde o právní přípustnost změn, je samozřejmě možná, ale není bez pravidel. Především jde o zcela teoretická pravidla o retroaktivitě. Vláda a také její legislativní rada přijala zásadu, že v tomto případě jde o tzv. retroaktivitu nepravou, tedy nežádoucí, ale možnou, je-li podpořena dostatečným veřejným zájmem. K tomu se ještě vrátíme.

Právní normy nepůsobí zpětně. Právní norma upravuje vztahy až poté, co byla přijata, tedy pro budoucnost. Existují velice přísné definované výjimky. Myslím, že by mohlo jít pouze o případ, kdy vznik pravidel právního vztahu se posuzuje podle normy účinné v době, kdy vznikl, avšak jeho obsah se posuzuje podle normy nové. Zjednodušeně řečeno – stát neodejímá principy stavebního spoření včetně státního příspěvku, ale i pro smlouvy již platné jej mění. Toto je asi koncentrované odůvodnění legislativní rady vlády.

Pravou retroaktivitu, resp. její použití, můžeme tedy vyloučit, ale jde opravdu o retroaktivitu nepravou? Je dnes zřejmé, že oponenti plánovaných změn – jak jsem již uvedl, politici i občané – dají podnět ústavnímu soudu aby posoudil, zda tento případ je retroaktivitou pravou. Odpovědi se tedy dříve nebo později dočkáme. Ale jak to bude s odpovědností státu?? A politiků v případě že se prokáže že jejich konstrukce co do práva a argumenty co do bilancování daňových výdajů proti budoucím daňovým příjmům jsou chybné??

Pokud zvažovaná a vládou projednávaná novela zruší či omezí státní podporu pro již uzavřené smlouvy o stavebním spoření, jde nepochybně o retroaktivitu pravou. Občan, který uzavřel se stavební spořitelnou smlouvu, má od počátku jasno, kolik mu bude připsáno ze státní podpory a je mu jasná cílová částka, kterou dosáhne. A teď to stát hodlá měnit.

Pokud vláda vychází z tvrzení, že v tomto případě nejde o retroaktivitu pravou, pak musí mít dostatek veřejnoprávního zájmu. To asi nalézá v heslu „rozpočtové odpovědnosti“, tedy úsporách a zmírnění zadlužení země. Ale politická berlička transponovaná do oblasti práva musí vykazovat exaktnější odůvodnění.

Já osobně spatřuji fenomén „dostatečného veřejného zájmu“ v tom, že plánovaná změna stavebního spoření formou zvláštního zdanění a později změny výše příspěvku skutečně povede k efektu, kdy se sníží mandatorní výdaje státu a v konečném efektu se toto projeví snížením schodku státního rozpočtu. O tom nás vláda zatím nepřesvědčila, ani se o to nesnaží.

Profesor Vojtěch Cepl, kterého jsem si vždy velice vážil, mě říkal „ vládnou nám účetní, nikoliv ekonomové, a my právníci jsme podle nich ekonomičtí barbaři . Ekonomie je podle nich prioritní před právem, ale je jejich tvrzení vskutku exaktně podloženo ekonomickou vědou, nebo jde jen prosté účetnictví, sepisování příjmů a výdajů ?“.

V duchu jeho filosofie se tedy musím ptát ( a dále toto doplním), zda se zde stát nechová jako onen špatný hospodář, který nezaseje, ale také nesklidí. Vláda sleduje úspory, ale nekrátí tím také budoucí daňové příjmy ? Spoléhá na to, že i nadále se sníženou podporou bude stavební spoření občany vyhledáváno ? Že se nesníží počet osob v systému ? Že změny nebudou mít vliv na schopnost stavebních spořitelů dávat stádalům úvěry ? Zejména, že se zásadně nesníží budoucí daňové příjmy státu inkasované prostřednictvím DPH ? Velice bych přivítal, kdyby autoři návrhu vyvrátili tato podezření.

Myslím, že pochybnosti vyjadřují, ač nepřímou, i vládní odborníci. Poukazují například na vyjádření pana **náměstka ministra pro místní rozvoj Kalouse ze dne 30. června tohoto roku**, kde uvádí obdobné příklady – v rámci programu Panel v období několika let byla uvolněna podpora v souhrnné výši 11 miliard korun a tím se aktivovaly privátní zdroje ve výši 50 miliard a tak z přímých daní navíc stát inkasoval 9,5 miliardy korun. Stavební spoření je příběh obdobný.

### **Podívejme se na rizika blíže, jak je vyjadřuje odborná veřejnost::**

- Zvažovaný zásah do systému hrozí, že přinese rozsáhlé **omezení schopností stavebního spoření získávat a udržet existující zdroje**, sníží počet stádalů, stíží poskytování úvěrů na výstavbu , pro které dostatek stádalů vytváří zdroje, omezí sumu peněz investovaných do oprav, rekonstrukcí a absencí odvedené DPH sníží příjmy státu.
- **Zavedení sporného, možná retroaktivního prvku do zákona je značné právní riziko pro stát** a zcela jistě bude posuzováno Ústavním soudem, občané se budou bránit.
- Pokud restrikce přinese likvidaci systému nebo úpadek institucí, může to ohrozit reputaci bankovního sektoru.
- **Stavební spořitelny poskytly** za 16 let své činnosti 1,75 milionů úvěrů v celkovém objemu 472,5 miliard Kč. V této době je podle dostupných informací Asociace stavebních spořitelů evidováno 988,353 úvěrových

případů s nesplacenou částkou 267 miliard Kč, Bez dostatečné motivaci občanů spořit tento potenciál stavební spoření stratí.

- Pokud v životním pojištění je momentálně nakumulováno 169 mld Kč, v penzijním připojištění 201 Mld, tak ve stavebním spoření je to 415 mld. Kč. Makroekonomové zcela jistě potvrdí že jde o trend pozitivní.
- Existuje též statistika využití úspor ze stavebního spoření:
  1. 34 % na bydlení
  2. 18 % na vybavení domácností
  3. 16 % na studium
  4. 7 % na finanční investice na trhu
  5. 25 % jiný spotřebitelský účel nebo zdravotní péči
- Na Slovensku byl v roce 1997 podobný proces omezení a účelovosti zaveden a vláda jej o dva roky později vrátila do původních hodnot, protože to znamenalo faktickou likvidaci systému a vláda si spočítala, že na daňových příjmech přijde o více.
- V roce 2009 dle údajů Asociace stavebních spořitelen, plynulo do státní pokladny z činnosti stavebních spořitelen cca 30 mld Kč, přičemž příspěvek od státu činil 13,26 mld Kč. Uvedený příjem státu však není jediný, je třeba přičíst DPH z realizace úvěrů na trhu, ať již do bydlení či do spotřeby.

Nejsem si jist, zda uvedená čísla je schopna veřejnost vstřebat, ale chci dokázat, že vize úspor jako programová priorita nesmí být realizována účetnickou ale hlavně krátkozrakou metodou administrativních, právně pochybných škrťů, bez ohledu na příjmovou stránku rozpočtu, poškození cca milionů střeďalů a propad státních rozpočtu v řádu násobků vyplacené podpory se dostaví v dalších letech.

Rád bych se zastavil u aspektu „dobromravního“. Kdo jiný než stát by měl vůči občanům postupovat v rámci dobrých mravů, což v tomto případě znamená nezklamat důvodná očekávání občanů. Základní funkcí státu je prostřednictvím justice poskytovat občanům ochranu. Tak to vymezuje i ústava. Řada práv občanů se promítá prostřednictvím právních norem do jejich života.. Tzv. „legitimní očekávání“ občana je právě to, že vstoupil do právního vztahu, uzavřel smlouvu, a stát jako vychytralý lišák mu sice očekávání plní, příspěvek přímo nekrátí, ale postihuje ho vysokou daní, takže si jej z poloviny vrátí do

rozpočtu. Takové chytré kousky poškozují vztah občana státu více, než cokoliv jiného. Stát se tedy „dobromraveně „ nechová.

Dámy a pánové,

Mě vystoupení je koncipováno jako podnět k diskusi v oblasti právně teoretické, ekonomické a já bych byl rád, pokud se k němu v rozpravě vyjádříte. Chci v závěru jednoznačně říci, že mě zatím vláda nepřesvědčila, že její kroky v této oblasti jsou důvodné, že jsou vedeny péčí dobrého hospodáře a že nejde jen o marketingový tah ukazující, jak vysokou prioritou jsou úspory veřejných rozpočtů. Právní aspekty – ani nemluvě.

Musíme však tuto snahu zasadit do kontextu útlumu ostatních zdrojů směřující do oblasti bydlení. Jde o minimalizaci nástrojů státního fondu rozvoje bydlení, omezení programu „zelená úsporám“ a podobě. Nešetrné omezení těchto programů může však přinést více škody nežli užitku. Zkrátka – bytová problematika je zase až na „slepé koleji“. Důsledky nikdo nezvažuje. Nekoncepčnost, nepromyšlenost a účetní metody namísto ekonomické prognózy – to se nám vymstí.

---

Stavebnictví, v důsledku své vysoké a dostatečně pestré závislosti na tuzemských dodávkách pro svoji výrobní spotřebu, má ze všech odvětví nejvyšší přímé multiplikační účinky na celkovou domácí produkci. My jej ale stavíme mimo zorný úhel ekonomické obnovy. Udržení zaměstnanosti, investic občanů, úspor. Namísto nových horizontů například spoření na studium či vázané úspory do důchodů, škrtnáme.

Doufám, že se dočkáme odpovědí na položené otázky. Vyzývám Vás k diskusi.

Jde přece především o podporu bydlení, jeho dostupnosti a kvality. Naše společnost tedy vznáší svoji pochybnost a logicky chrání tento nástroj. Jsme však ochotni přijmout argumenty na obhajobu změn, pokud však stát je schopen je předložit přesvědčivě, odůvodněně. Politické hesla si mohou politici tlumočit mezi sebou, při řízení věcí veřejných by se měli více řídit právem a také obecným blahem.