



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Mgr. MgA. Bc. R. N.**, zast. Mgr. Petrem Sládkem, advokátem se sídlem Českobrodská 1174, Praha 9, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2022, č. j. 51 Af 8/2021-34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (stěžovatel) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2021, č. j. 1782/21/5200-10422-713023, ve věci kompenzačního bonusu podle zákona č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2 (dále jen „zákon o kompenzačním bonusu“).

[2] Rozhodnutími ze dne 17. 7. 2020, č. j. 3736727/20/2120-60561-205032 (k bonusovému období od 12. 3. 2020 do 30. 4. 2020, dále jen „první bonusové období“) a č. j. 3736747/20/2120-60561-205032 (k bonusovému období od 1. 5. 2020 do 8. 6. 2020, dále jen „druhé bonusové období“), Finanční úřad pro Středočeský kraj podle § 106 odst. 1 písm. b) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), zastavil řízení o žádosti stěžovatele ze dne 29. 6. 2020. Správce daně totiž zjistil, že stěžovatel byl v průběhu obou bonusových období evidován jako pojištěnec nemocenského pojištění, a to na základě členství v Radě Státního fondu kinematografie (dále jen „SFK“), naplnil tedy výjimku uvedenou v § 2 odst. 1 zákona o kompenzačním bonusu.

[3] Proti rozhodnutím finančního úřadu podal stěžovatel odvolání, která žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 15. 1. 2021, č. j. 1782/21/5200-10422-713023. Žalovaný nepřisvědčil názoru stěžovatele, že pojem „zaměstnanec“ by se měl vykládat ve smyslu § 6 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Podle žalovaného je třeba vykládat pojem zaměstnanec ve smyslu § 5 odst. a) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o nemocenském pojištění“). O tom svědčí rovněž znění § 2b odst. 2 zákona o kompenzačním bonusu, ve znění účinném od 3. 6. 2020, a s ním související důvodová zpráva. Telefonická a e-mailová komunikace byla podle žalovaného pouze neformální a nebyla pro rozhodnutí ve věci stěžejní. Podle žalovaného je možné Radu SFK považovat za kolektivní orgán právnické osoby ve smyslu § 152 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“).

[4] V žalobě stěžovatel zopakoval, že členstvím v Radě SFK mu nevznikl pracovní poměr ve smyslu zákoníku práce. Dále namítal procesní pochybení (prvostupňová rozhodnutí neodpovídala požadavkům § 102 daňového řádu, žalovaný nevypořádal všechny odvolací důvody, finanční orgány se nezabývaly návrhy učiněnými prostřednictvím e-mailové komunikace), aplikaci nesprávného znění zákona (účinného až od 3. 6. 2020) a důvodové zprávy. Podle stěžovatele Rada SFK není kolektivním orgánem právnické osoby podle občanského zákoníku, neboť SFK byl zřízen na základě zvláštního zákona č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o audiovizi“).

[5] **Krajský soud** podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) žalobu zamítl. Úvodem popsal krajský soud historické souvislosti kompenzačního bonusu (retroaktivitu zákona o kompenzačním bonusu, jeho novely a následně přijaté zákony s obdobným obsahem), z nichž dovedl, že rozhodnou verzí zákona pro posouzení stěžovatelovy žádosti by mělo být pro první bonusové období znění účinné do 7. 5. 2020 a pro druhé bonusové období znění účinné do 2. 6. 2020. Okamžik podání žádosti (29. 6. 2020) byl podle krajského soudu bez významu.

[6] Podle krajského soudu je nutno pojem „zaměstnanec“, obsažený v § 2 odst. 1 zákona o kompenzačním bonusu, vykládat ve smyslu § 5 písm. a) zákona o nemocenském pojištění. Krajský soud zdůraznil, že tento pojem nelze vnímat izolovaně, ale je nutno přihlídnout k celému spojení „osoba účastna nemocenského pojištění jako zaměstnanec“, které akcentuje právě účast na nemocenském pojištění, nikoli výkon závislé práce ve smyslu § 6 zákoníku práce. Tento výklad podporuje i legální definice pojmu „zaměstnanec“ vložena ode dne 3. 6. 2020 do § 2b odst. 2 zákona o kompenzačním bonusu ve spojení s důvodovou zprávou vysvětlující tuto změnu. Krajský soud upozornil, že důvodová zpráva k původnímu znění zákona o kompenzačním bonusu se k výkladu pojmu „zaměstnanec“ vůbec nijak nevyjadřuje, neboť vládou původně navržené znění zákona bylo bez bližšího odůvodnění změněno v důsledku poslaneckého návrhu. Internetové sdělení Ministerstva financí je podle krajského soudu nezávazné a neobsahuje přesnou definici „zaměstnanec“, nelze je tedy použít jako výkladový prostředek.

[7] Krajský soud korigoval právní názor žalovaného, podle něhož je Rada SFK kolektivním orgánem právnické osoby podle § 152 odst. 1 občanského zákoníku. SFK byl totiž zřízen zákonem o audiovizi, který mimo jiné stanoví Radu SFK jako jeho orgán sestávající z 9 členů volených Poslaneckou sněmovnou. Podle důvodové zprávy k zákonu

pokračování

o audiovizi je Rada SFK kolektivním orgánem. Přestože tedy Radu SFK nelze považovat za kolektivní orgán podle § 152 odst. 1 občanského zákoníku, tento závěr nic nemění na tom, že Rada představuje kolektivní orgán právnické osoby ve smyslu § 5 písm. a) bodu 18 zákona o nemocenském pojištění, který nečiní rozdíly mezi osobami soukromého a veřejného práva. I přes dílčí nepřesnost tedy finanční orgány podle krajského soudu dospěly ke správnému závěru, že stěžovatel byl účasten nemocenského pojištění jako zaměstnanec, což jej podle § 2 odst. 1 zákona o kompenzačním bonusu vyloučilo z okruhu subjektů kompenzačního bonusu.

[8] Závěrem krajský soud konstatoval, že z napadeného rozhodnutí je zřejmé, z jakého skutkového stavu finanční orgány vycházely, jak skutkové okolnosti vyhodnotily i to, jak je právně posoudily. Podle krajského soudu žalovaný reagoval na všechny odvolací námítky a stěžovatel byl schopen věcnou argumentaci napadnout v rámci žaloby, což by v případě nepřezkoumatelného rozhodnutí nebylo možné. Přestože byla prvostupňová rozhodnutí stručná, podle krajského soudu plně dostala požadavkům § 102 daňového řádu. Krajský soud upozornil, že předmětem e-mailové komunikace nebyly žádné konkrétní návrhy, ale pouze obecná polemika stěžovatele s právním názorem správce daně.

[9] V **kasační stížnosti** stěžovatel namítá, že krajský soud přezkoumatelně neodůvodnil, v čem spatřuje „nutnost“ výkladu pojmu „zaměstnanec“ ve smyslu zákona o nemocenském pojištění, a nikoli ve smyslu zákoníku práce. Stěžovatel upozorňuje, že v zákoně o nemocenském pojištění je uvedeno, že pojem „zaměstnanec“ je v něm definován pouze „pro účely tohoto zákona“, tedy zákona o nemocenském pojištění, nikoli pro účely zákona o kompenzačním bonusu. V takové situaci měla být podle stěžovatele aplikována obecná právní úprava, tedy zákoník práce. Pokud by tomu tak nebylo, zákonodárce by jistě novelizoval i zákon o nemocenském pojištění, kam by uvedl, že jeho definice je nutno aplikovat i v případě použití pro účely zákona o kompenzačním bonusu. „Legislativní zmetek“ nemůže být podle stěžovatele přičítán k jeho tíži. Stěžovatel rovněž poznamenává, že pro účely výkladu pojmu „pedagogická činnost“ byl zákoník práce aplikován. Krajský soud podle něj rovněž dostatečně neodůvodnil, k jakým závěrům dospěl z hlediska smyslu a účelu právní úpravy. Stěžovatel upozorňuje, že i on se náhle a nečekaně ocitl v nelehké situaci, neboť měl „díky“ koronavirovým opatřením nižší příjmy z důvodu omezení jeho podnikatelské činnosti.

[10] Druhou kasační námitkou stěžovatel brojí proti závěrům krajského soudu v otázce výkladu postavení člena Rady SFK. Stěžovatel uvádí, že i kdyby Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že krajský soud vyložil pojem „zaměstnanec“ správně, člen Rady SFK není uveden v taxativním výčtu pojištěných osob v § 5 písm. a) zákona o nemocenském pojištění. Podle stěžovatele zákon o nemocenském pojištění činí rozdíly mezi právními osobami soukromého a veřejného práva, neboť v jiném případě [§ 5 písm. a) bod 11] hovoří přímo o právnických osobách zřízených zvláštním zákonem. Člena Rady SFK tedy nelze podřadit pod žádnou z definic zaměstnance ve smyslu § 5 písm. a) zákona o nemocenském pojištění. Podle stěžovatele bylo namísto k výkladu použít sdělení zveřejněné na webu Ministerstva financí, neboť právě ono zákon o kompenzačním bonusu připravilo a předkládalo.

[11] Třetí kasační námitka směřuje proti údajné retroaktivitě, které se měl krajský soud dopustit odkazem na znění zákona o kompenzačním bonusu účinné od 3. 6. 2020. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Afs 49/2007-120, stěžovatel dovozuje, že pokud zákonodárce něco činí, jde o změnu

oproti stávajícímu stavu. Rovněž právní teorie podle stěžovatele rozlišuje tři druhy novelizace: a) změna, b) doplnění části, která v předpisu nebyla, a c) zrušení právní normy. Změnu zákona o kompenzačním bonusu lze tudíž vykládat pouze tak, že jde o změnu okruhu subjektů s nárokem na kompenzační bonus, na čemž nic nemění ani důvodová zpráva novely s pozdější účinností.

[12] V závěru stěžovatel namítá nesprávné posouzení dalších právních otázek. Krajský soud podle něj nevyhodnotil důsledky nesprávného podřazení činnosti stěžovatele pod členství v orgánu právnické osoby podle § 152 odst. 1 občanského zákoníku správcem daně. Stěžovatel prý nemůže ovlivnit, z jakého titulu je za něj ze strany SFK hrazeno nemocenské pojištění. Krajský soud podle něj rovněž chybně odkázal na rozsudek ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003-90, č. 360/2004 Sb. NSS. Podle stěžovatele uvedený rozsudek svědčí spíše v jeho prospěch, neboť zdůrazňuje předpoklad racionality a funkčního uspořádání společenských vztahů. Podle stěžovatele je třeba dát přednost výkladu, který odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost, který je zmíněn i v opomíjeném materiálu Ministerstva financí, který ve stěžovateli vzbudil legitimní očekávání. Stěžovatel zdůrazňuje, že jeho odměna jako člena Rady SFK byla nižší než průměrná hrubá mzda v Praze a byla tudíž nedostatečná k uspokojení jeho potřeb.

[13] **Žalovaný** ve svém vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svých dosavadních závěrech. Ztotožnil se především s výkladem pojmu „*osoba účastna nemocenského pojištění jako zaměstnanec*“, který jednoznačně směřuje do zákona o nemocenském pojištění a neakcentuje výkon závislé práce ve smyslu § 6 zákoníku práce. Podle žalovaného nelze marginalizovat úmysl zákonodárce jednoznačně vyjádřený v důvodové zprávě k novele zákona o kompenzačním bonusu. Smysl právní úpravy byl podle žalovaného zřejmý z textu zákona již od počátku, novela přinesla pouze formulační vyjasnění bez změny obsahu a významu. Žalovaný je toho názoru, že krajský soud poskytl celistvou a argumentačně podloženou právní úvahu. Podle žalovaného nebylo jeho povinností reagovat na každý dílčí argument, ani jeho rozhodnutí tudíž nepřezkoumatelností netrpělo. Žalovaný zároveň upozorňuje, že ani před novelou, ani po novele zákon o kompenzačním bonusu na zákoník práce neodkazoval. Ani rozhodnutí zákonodárce nevyjmout z okruhu kompenzačního bonusu pedagogické pracovníky nijak nepodporuje argument o použití zákoníku práce.

[14] K otázce postavení člena Rady SFK žalovaný zdůrazňuje, že § 5 písm. a) bod 18 zákona o nemocenském pojištění skutečně nerozlišuje, jestli jde o právnickou osobu soukromého či veřejného práva. Stěžovatel byl v důsledku své činnosti v Radě SFK účasten nemocenského pojištění jako zaměstnanec, u ČSSZ přitom bylo zjištěno, že je u něj evidován druh činnosti „*Členové kolektivních orgánů právnických osob*“. Stěžovatel tedy nebyl subjektem kompenzačního bonusu podle § 2 odst. 1 zákona o kompenzačním bonusu. Pokud by mu finanční orgány kompenzační bonus poskytly, jednaly by protizákonně. K článku Ministerstva financí žalovaný uvádí, že jde pouze o stručnou informaci obecného charakteru, která nemůže být porovnávána se zněním zákona v celé komplexnosti s přesně specifikovanými podmínkami. Toto sdělení podle žalovaného nemohlo založit legitimní očekávání stěžovatele, neboť článek nesplňuje kritéria k vytvoření správní praxe ve smyslu judikatury.

[15] Žalovaný upozorňuje, že stěžovatel nesplňoval kritéria § 2 odst. 1 zákona o kompenzačním bonusu ani při aplikaci znění zákona účinného do 2. 6. 2020. Odkaz krajského soudu na důvodovou zprávu nelze shledat retroaktivním, neboť odkazuje pouze

pokračování

na důvodovou zprávu, která navíc zcela jasně uvádí, že úmyslem zákonodárce bylo pouze formulační vyjasnění. Podle žalovaného je tento způsob normotvorby zcela běžný. Žalovaný dále připomíná, že stěžovatel si měl být vědom, že je za něj hrazeno zdravotní pojištění právě z titulu výkonu funkce člena Rady SFK. Stěžovatelem citovaná část rozsudku č. j. 1 As 9/2003-90 je podle žalovaného vytržena z kontextu. Zákonodárce totiž nezvolil řešení, které by nebylo racionální a směřující k funkčnímu uspořádání společenských vztahů. Žalovaný dále zdůrazňuje, že zákon o kompenzačním bonusu neukládal adresátům žádné povinnosti či jiné nepříznivé následky, ale přiznával jim náhradu za omezení v důsledku protiepidemických opatření. Skutečnost, že pro vznik takového nároku byly stanoveny podmínky, nezakládá protiústavnost dané úpravy. Její výklad je podle žalovaného zcela jednoznačný a nelze žádným způsobem dospět k závěru o nároku stěžovatele na kompenzační bonus.

[16] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů uplatněných kasačních námitek, neshledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost je nedůvodná.

[18] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že se věcí zabýval pouze v rozsahu kasačních námitek a nezkoumal ze své iniciativy další možné okolnosti, pro něž by mohla být rozhodnutí finančních orgánů nezákonná.

[19] Podle § 2 odst. 1 zákona o kompenzačním bonusu, ve znění účinném do 2. 6. 2020, *„[s]ubjektem kompenzačního bonusu je osoba samostatně výdělečně činná podle zákona upravujícího důchodové pojištění, pokud nejde o osobu vykonávající činnost, v jejímž důsledku je tato osoba účastna nemocenského pojištění jako zaměstnanec, přičemž se jedná o výkon zaměstnání v jiných činnostech než v činnosti pedagogické.“*

[20] Mezi stranami je nesporné, že stěžovatel byl osobou samostatně výdělečně činnou podle zákona upravujícího důchodové pojištění a že neprovozoval pedagogickou činnost ve smyslu poslední vedlejší věty citovaného ustanovení. Finanční orgány a krajský soud však dospěly k názoru, že se na stěžovatele vztahovala výjimka v souvislosti s jeho účastí na nemocenském pojištění. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že již v rámci napadeného rozsudku krajský soud upozornil na nutnost vykládat text zákona v celém kontextu, nikoli vytrhávat jednotlivá slova, ovšem vzhledem k opakující se argumentaci Nejvyšší správní soud přistoupí k podrobnějšímu rozvedení této úvahy: V první řadě je nutno zopakovat, že z definice výjimky nelze vybírat jednotlivá slova a vykládat je bez jakékoli souvislosti se zbylou formulací. Z čistě jazykového pohledu je zřejmé, že předmětem vedlejší věty podmínkové *„pokud nejde o osobu vykonávající činnost“* je slovo *„osoba“*, jež je dále rozvinuto přívlastkem *„vykonávající činnost“*. Slovo *„činnost“* je pak rozvinuto samostatnou vedlejší větou přívlastkovou *„v jejímž důsledku je tato osoba účastna nemocenského pojištění jako zaměstnanec“*. Analyzujeme-li podrobněji poslední citovanou vedlejší větu, pak jejím podmětem je *„osoba“* (právě ta osoba, která byla předmětem nadřazené věty), přísudkem je spojení *„je účastna“* a předmětem *„nemocenské pojištění“*. Spojení *„jako zaměstnanec“* je příslovecné určení způsobu – jeho významem je tedy určit, jakým způsobem má být *„osoba“* *„účastna“* na *„nemocenském pojištění“*.

[21] Z výše uvedeného větného rozboru jednoznačně vyplývá, že výjimka není definována výkonem zaměstnání, jak tvrdí stěžovatel, ale účastí na nemocenském pojištění. Tím je nutně dán i odkaz na zákon, který tuto problematiku upravuje, konkrétně zákon o nemocenském pojištění. Až v rámci výkladu podle tohoto zákona pak nastává chvíle, kdy lze podrobněji zkoumat detaily, na které zákon o kompenzačním bonusu odkazuje, konkrétně příslovečné určení způsobu „jako zaměstnanec“. Definice obsažená v § 5 písm. a) zákona o nemocenském pojištění je tedy použita právě a jen pro účely zákona o nemocenském pojištění, a to pro určení posouzení toho, kdo je účasten na nemocenském pojištění. Právě na tyto osoby pak cílí definice výjimky obsažená v § 2 odst. 1 zákona o kompenzačním bonusu. Jazykovým, logickým a systematickým výkladem lze tedy dospět k jedinému závěru, a sice k tomu, že subjektem kompenzačního bonusu nejsou osoby nemocensky pojištěné podle § 5 písm. a) zákona o nemocenském pojištění (s výjimkou pedagogických pracovníků, což není pro projednávanou věc relevantní).

[22] Jednoznačný výklad (slovy stěžovatele) „*standardními metodami interpretace*“, uvedený výše, lze v projednávané věci podpořit i výkladem teleologickým a historickým. V důvodové zprávě k zákonu o kompenzačním bonusu (sněmovní tisk č. 808/0, 8. volební období, 2017–2021, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR) je uvedeno: „*Dopad výše zmíněných událostí je rovněž do značné míry specifický v tom, že opatření proti šíření koronaviru SARS-CoV-2 zaměřená primárně na omezení kontaktu mezi fyzickými osobami mají obecně zvýšený dopad na maloobchodní prodej, poskytování služeb a další podnikatelskou činnost, na které se z velké míry podílejí osoby samostatně výdělečně činné, pro které se jedná v řadě případů o jediný zdroj příjmů a které mají často jen omezenou možnost tyto důsledky jakkoliv eliminovat či snížit. Pro významnou část osob samostatně výdělečně činných tento stav znamená úplné či částečné utlumení jejich podnikatelské činnosti, případně nutnost přeorientovat své podnikání, což s sebou nese řadu úskalí časového i materiálního charakteru. Ze skutečnosti, že sled výše zmíněných událostí byl velmi rychlý, je zřejmé, že schopnost zareagovat na nastalou situaci je v prvním měsíci velmi omezená a predikovatelnost dalšího vývoje obtížná.*“ Již z této části odůvodnění jsou zřejmé 2 faktory, které ovlivňují rovněž výklad zákona v projednávané věci: 1) účelem kompenzačního bonusu bylo zmírnit dopady nenadálé situace zejména v případě osob, pro něž bylo podnikání jediným zdrojem příjmů, a 2) vzhledem k rychlému sledu událostí byl zákonodárce v časové tísní a byl nucen pravidla průběžně upravovat v závislosti na vývoji situace.

[23] Z prvního východiska vyplývá opodstatněnost výjimky pro osoby, které jsou účastny nemocenského pojištění. Účast na nemocenském pojištění podle § 5 písm. a) zákona o nemocenském pojištění se totiž zpravidla pojí s nějakým příjmem, tyto osoby tedy nebyly krizovou situací ohroženy v takové míře jako osoby samostatně výdělečně činné, které žádným jiným zdrojem příjmů nedisponovaly. Z tohoto pohledu je zřejmé, že rozhodným faktorem je existence nějakého příjmu (a v důsledku toho účasti na nemocenském pojištění), nikoli to, zda takový příjem plyne ze zaměstnání či jiné činnosti, pro niž má zákon o nemocenském pojištění obdobný režim. Zdůrazňování toho, zda se jedná o výkon závislé práce ve smyslu zákoníku práce, v takové situaci postrádá jakoukoli logiku.

[24] Z druhého východiska (nutnosti rychle reagovat na krizovou situaci) pak plyne, že nelze klást k tíži zákonodárce, pokud nepředpokládal již při první formulaci normy možné výkladové chyby, jichž se mohou adresáti normy dopustit (jak to činí i stěžovatel v projednávané věci). Teoretické pojednání stěžovatele o různých možnostech novelizace by

pokračování

mělo smysl pouze v ideálním světě, kde by zákonodárce vždy formuloval normy jasně a přesvědčivě a adresáti těchto norem by se jimi skutečně řídili a nesnažili se vědomě či nevědomky ohnout výklad ve svůj prospěch. Ve skutečnosti však zákonodárce často zjistí, že nějaká formulace dělá účastníkům právních vztahů potíže a přistoupí k jejímu vyjasnění. V případě pochybností je proto nutno přihlídnout rovněž k dalším okolnostem, které mohou o úmyslu zákonodárce svědčit.

[25] Podle § 2b odst. 2 zákona o kompenzačním bonusu, ve znění účinném od 3. 6. 2020, *„[z]aměstnancem se pro účely tohoto zákona rozumí zaměstnanec podle zákona upravujícího nemocenské pojištění.“*

[26] V důvodové zprávě k zákonu č. 262/2020 Sb. (sněmovní tisk č. 850/0, 8. volební období, 2017–2021, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR), jímž byl do zákona o kompenzačním bonusu vložen § 2b, se uvádí: *„Toto chápání zaměstnance bylo dosud v rámci zákona dovoditelné z kontextu použití tohoto pojmu v § 2 odst. 1, kde je přímo odkazováno na osobu, která je jako zaměstnanec účastna nemocenského pojištění podle tohoto zákona. Vzhledem k tomu tedy nově doplňované společné ustanovení § 2b odst. 2 nepřináší žádný věcný posun. Avšak s ohledem na to, že pojem ‚zaměstnanec‘ se v rámci nyní prováděných změn nově objevuje na více místech zákona, a to bez uvedené přímé výkladové vazby na zákon o nemocném pojištění, lze považovat za žádoucí doplnění výslovné legální definice, která garantuje zachování stávajícího výkladu uvedeného pojmu.“* Z důvodové zprávy je zřejmé, že zákonodárce přistoupil k definici slova „zaměstnanec“ nikoli z důvodu nejasné formulace § 2 odst. 1 zákona o kompenzačním bonusu, ale z důvodu jeho výskytu i v jiných ustanoveních tohoto zákona, kde by jinak výklad natolik jednoznačný nebyl.

[27] Nelze zároveň přisvědčit stěžovateli, že by se krajský soud dopouštěl retroaktivní aplikace později přijatého znění zákona. Znění zákona účinné ode dne 3. 6. 2020 do argumentace vtáhl sám stěžovatel, když se pomocí něj snažil dovodit, že předchozí znění se mělo vykládat jinak. V takové situaci bylo logické zabývat se vztahem staré (do 2. 6. 2020) a nové (od 3. 6. 2020) právní úpravy, který nejlépe osvětluje právě důvodová zpráva ke změnovému zákonu č. 262/2020 Sb. Krajský soud se tedy nedopustil retroaktivní aplikace nového znění zákona či důvodové zprávy, pouze za pomoci důvodové zprávy popsal vztah jednotlivých verzí zákona. Tím krajský soud plně dostal požadavkům rozsudku č. j. 5 Afs 49/2007-120, podle něhož *„pokud zákonodárce je v určitém ohledu legislativně činný, nutno mít za to, že provádí změnu právní úpravy oproti předchozímu stavu, leda by bylo zjevné, že předchozí úpravu zachovává a pouze formulačně vyjasňuje bez změny jejího obsahu a významu“*. V projednávané věci nastal právě stav, o němž hovoří závěr citace: ze všech relevantních výkladových metod je zřejmé, že zákonodárce předchozí úpravu zachoval a pouze ji formulačně vyjasnil, a to navíc ještě ve vztahu k jiným ustanovením, neboť výklad § 2 odst. 1 zákona o kompenzačním bonusu byl za obou znění zákona jednoznačný.

[28] Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že není validní ani argumentace výkladem pojmu *„pedagogická činnost“*, neboť tento pojem není definován v zákoníku práce, ale v zákoně č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Není tedy pravdou, že by zákon o kompenzačním bonusu, v rozhodném znění, odkazoval na zákoník práce. Jediným případem, kde zákon o kompenzačním bonusu na zákoník práce skutečně odkazoval, byla definice dohod konaných mimo pracovní poměr podle § 2b odst. 4 zákona o kompenzačním bonusu, ovšem toto ustanovení nabylo účinnosti až dne 7. 8. 2020.

[29] Z výše uvedeného je zřejmé, že pro účely posouzení výjimky z definice subjektů kompenzačního bonusu je nutno použít zákon o nemocenském pojištění, konkrétně § 5 písm. a).

[30] Podle § 5 písm. a) bodu 18 zákona o nemocenském pojištění „[p]ojištění jsou při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně účastni zaměstnanci, jimiž se pro účely tohoto zákona rozumí členové kolektivních orgánů právnické osoby, kteří nejsou uvedeni v bodech 1 až 10, 20 a 21“.

[31] Již z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že jde o normu obecnou a zbytkovou, které zakotvuje účast na pojištění pro všechny členy kolektivních orgánů právnických osob, u nichž nenastal nějaký jiný z vyjmenovaných důvodů, který by jejich účast na pojištění založil. Je pravdou, že zákon o nemocenském pojištění v některých svých ustanoveních rozlišuje mezi právnickými osobami soukromého a veřejného práva [např. v § 5 písm. a) bodu 11, na který odkazuje i stěžovatel], tato skutečnost však hovoří v neprospěch stěžovatele. Argumentem *per eliminationem* lze totiž jednoznačně dovodit, že pokud v § 5 písm. a) bodu 18 zákona o nemocenském pojištění k takovému rozlišení nedošlo, pak toto ustanovení dopadá na členy kolektivních orgánů všech právnických osob (nikoli jenom právnických osob soukromého práva). Stěžovatel ostatně nerozporuje, že je členem kolektivního orgánu právnické osoby (sám uvádí, že je členem „*Rady SFK – kolektivního orgánu*“), pouze namítá, že jde o právnickou osobu veřejného práva, zřízenou zvláštním zákonem. Jelikož tato okolnost nemá pro podřazení pod § 5 písm. a) bod 18 zákona o nemocenském pojištění relevanci, lze konstatovat, že stěžovatel je účasten nemocenského pojištění jako člen kolektivního orgánu právnické osoby ve smyslu tohoto ustanovení. O tom svědčí rovněž způsob evidence u České správy sociálního zabezpečení, jak správně zmínil žalovaný.

[32] Otázka, zda Radu SFK lze považovat za kolektivní orgán právnické osoby podle § 152 odst. 1 občanského zákoníku (jak chybně uvedl žalovaný), tedy nebyla pro projednávanou věc vůbec rozhodná. Krajský soud se tudíž nedopustil žádného pochybení, když neposuzoval, jaké důsledky z tohoto dílčího pochybení žalovaného vyplynuly. V této souvislosti Nejvyšší správní soud rovněž upozorňuje, že stěžovatel není vůči SFK bezbranný v otázce, zda za něj má být nemocenské pojištění hrazeno, či nikoli. Pokud měl stěžovatel za to, že jeho činnost nelze podřadit pod § 5 odst. a) bod 18 zákona o nemocenském pojištění, mohl podle § 145 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění navrhnout zahájení řízení ve věci účasti pojištěnce na pojištění. Ze spisu nevyplývá, že by stěžovatel něco takového učinil.

[33] Co se týká rozsudku č. j. 1 As 9/2003-90 (jímž argumentuje jak krajský soud, tak stěžovatel), Nejvyšší správní soud v první řadě podotýká, že bylo na zákonodárci, kde přesně stanoví hranici, kdo bude subjektem kompenzačního bonusu a kdo nikoli. Jak vyplývá z výše uvedeného odůvodnění, zákonodárce tuto hranici stanovil jednoznačně, text zákona je rovněž v souladu s důvodovou zprávou, která vysvětluje jeho změny. Nelze přehlédnout, že kompenzační bonus (jakož i jiné programy, které měly za cíl částečně vynahradit soukromníkům mnohdy drtivé důsledky opatření, která byla přijata za účelem ochrany života a zdraví osob) byl významným nákladem státního rozpočtu, který již před touto krizí nefungoval přebytkově. Nejvyšší správní soud nerozporuje, že situace stěžovatele se mohla v důsledku přijatých opatření zhoršit, když přišel o příjem z podnikání, to se ovšem ani zdaleka neblížilo situaci lidí, jimž vypadl příjem jediný. I v krizové době totiž stěžovateli

pokračování

zůstal příjem za jeho činnost v Radě SFK, který představoval více než dvojnásobek minimální mzdy v daném období. Srovnání tohoto příjmu (jehož získání dokonce ani nevyžadovalo každodenní osobní účast stěžovatele), s průměrnou mzdou v Praze za těchto okolností postrádá jakoukoli relevanci. Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelovo bydliště leží v obci, která má pouhých několik set obyvatel. Stěžovatel neuvádí, proč si pro své srovnání vybral zrovna hlavní město, pro něž jsou typické výrazně nadprůměrné mzdy oproti zbytku země (nehledě na to, že průměrné mzdy většina zaměstnanců nedosahuje). Nejde tedy o situaci, kdy by bylo zřejmé, že zákonodárce v rozporu s principem bezrozpornosti právního řádu a požadavkem na rozumnou a spravedlivou úpravu opomněl zohlednit určitou okolnost (jako se tomu stalo ve věci projednávané pod sp. zn. 1 As 9/2003). Zákonodárce pouze upravil věc jinak, než by si býval přál stěžovatel.

[34] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele spočívající v údajném legitimním očekávání, které v něm měl vzbudit článek na webu Ministerstva financí. Zásada ochrany legitimního očekávání v daňovém řízení vyplývá z § 8 odst. 2 daňového řádu, podle něhož „[s]právce daně dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“. Legitimní očekávání může zpravidla založit ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Legitimní očekávání v určitých případech může být založeno též individuálním ujištěním, to však musí být dostatečně konkrétní a určité (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS).

[35] Jednotlivec tedy může nabýt legitimního očekávání zpravidla z dlouhodobé ustálené rozhodovací praxe. Pokud taková praxe k dané otázce neexistuje (vychází-li se tedy z jediného či několika mála případů), musí být přítomen jiný aspekt, který dlouhodobost rozhodování nahradí. Tím je právě ujištění, z něhož vyplývá, že se správní orgán konkrétní situací zabýval, právně ji posoudil a výslovně potvrdil, že dospěl k závěru svědčícímu ve prospěch subjektu. K žádnému takovému ujištění týkajícímu se konkrétně stěžovatelova případu však nedošlo. Informace Ministerstva financí byla obecná a nikterak se nezabývala specifickou situací lidí, kteří jsou členy kolektivních orgánů právnických osob. Stěžovatel tedy nemohl na základě této informace nabýt legitimní očekávání, že se na něj kompenzační bonus vztahuje.

[36] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[37] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec jeho běžné správní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. prosince 2023

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu