



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobce: **O. K.**, zast. Mgr. Ondřejem Hálou, advokátem se sídlem Plynářská 671, Kolín, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2022, č. j. 13744/22/5200-10422-713023, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 9. 2023, č. j. 22 Af 19/2022-37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil následující rozhodnutí Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj (dále jen „správce daně“):

- a) rozhodnutí ze dne 8. 1. 2021, č. j. 26364/21/3205-60561-809404, kterým bylo dle § 106 odst. 1 písm. b) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), zastaveno řízení zahájené podáním žádosti o poskytnutí kompenzačního bonusu osobě samostatně výdělečně činné dle zákona č. 461/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti se zákazem nebo omezením podnikatelské činnosti v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompenzační zákon“), ve výši 15 500 Kč za první bonusové období,
- b) rozhodnutí ze dne 8. 1. 2021, č. j. 26466/21/3205-60561-809404, kterým bylo dle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu zastaveno řízení zahájené podáním žádosti o poskytnutí kompenzačního bonusu ve výši 8 500 Kč za druhé bonusové období,

- c) rozhodnutí ze dne 8. 1. 2021, č. j. 25759/21/3205-60561-809404, kterým bylo dle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu zastaveno řízení zahájené podáním žádosti o poskytnutí kompenzačního bonusu ve výši 11 000 Kč za třetí bonusové období,
- d) rozhodnutí ze dne 8. 1. 2021, č. j. 25798/21/3205-60561-809404, kterým bylo dle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu zastaveno řízení zahájené podáním žádosti o poskytnutí kompenzačního bonusu ve výši 5 500 Kč za čtvrté bonusové období,
- e) rozhodnutí ze dne 31. 8. 2021, č. j. 3409923/21/3205-60561-809404, kterým bylo dle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu zastaveno řízení zahájené podáním žádosti o poskytnutí kompenzačního bonusu ve výši 15 000 Kč za páté bonusové období,
- f) rozhodnutí ze dne 31. 8. 2021, č. j. 3409931/21/3205-60561-809404, kterým bylo dle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu zastaveno řízení zahájené podáním žádosti o poskytnutí kompenzačního bonusu ve výši 11 500 Kč za šesté bonusové období.

[2] Žalobce ve výše uvedených žádostech jako svou podnikatelskou činnost bezprostředně omezenou nebo zakázanou protipandemickými opatřeními uvedl jízdu se psím (konkrétně malamutím) spřežením. Správce daně a žalovaný dospěli k závěru, že žalobcova činnost není předmětem kompenzačního bonusu podle § 1 a § 6 odst. 1 nebo 2 kompenzačního zákona.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který ji zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví. Neshledal důvodnou námitku, že na žalobce negativně dopadlo usnesení vlády č. 1103 ze dne 26. 10. 2021, o přijetí krizového opatření, vyhlášené pod č. 432/2020 Sb. (dále jen „usnesení vlády č. 1103“), a usnesení vlády č. 1375 ze dne 23. 12. 2020, o přijetí krizového opatření, vyhlášené pod č. 595/2020 Sb. (dále jen „usnesení vlády č. 1375“). Z důvodové zprávy ke kompenzačnímu zákonu vyplývá, že má kompenzační bonus cílit pouze na relativně omezený a vcelku jednoznačně definovaný okruh subjektů, do jejichž činnosti stát bezprostředně zasáhl cestou přímých zákazů či omezení, popřípadě v těsné souvislosti s těmito zákazy a omezeními. Usnesením vlády č. 1103 byl zakázán maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách. Z povahy žalobcovy podnikatelské činnosti je zjevné, že žalobce nemá provozovnu, nevykonává pochůzkový nebo podomní prodej, neposkytuje ubytovací služby, ani neprodává na tržišti. Žalobcova činnost proto nebyla usnesením vlády č. 1103 přímo zakázána nebo omezena. Usnesení vlády č. 1375 zakázalo volný pohyb osob na území ČR. Ve smyslu § 1 odst. 1 kompenzačního zákona se nejedná o omezení přímé a bezprostředně související s žalobcovou podnikatelskou činností. Tímto usnesením byli omezeni jeho zákazníci, což znamená, že vůči němu jde pouze o omezení zprostředkované.

[4] Krajský soud dále neshledal důvodnou námitku, že žalobce poskytuje individuální smluvní přepravu ve smyslu § 2550 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Smluvní přeprava se od služby poskytované žalobcem odlišuje v tom, co je primárním cílem služby. V případě přepravy je

pokračování

obvyklým cílem přemístění z bodu A do bodu B. Cílem služby poskytované žalobcem je samotná cesta mající povahu zážitku. Ze stejného důvodu neobstojí ani argumentace ohledně podobnosti s jízdou historickou tramvají, jelikož s touto cestou je spojen zážitek jako vedlejší produkt.

[5] Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou, že se na žalobce vztahuje nárok na kompenzační bonus ve smyslu § 6 odst. 2 písm. a) nebo b) kompenzačního zákona. Žalobcovy zákazníci nelze vnímat jako odběratele ve smyslu kompenzačního zákona. Alternativa dle § 6 odst. 2 písm. a) je použitelná, pokud je odběratelem osoba, jejíž podnikatelská činnost byla omezena. K aplikaci § 6 odst. 2 písm. b) kompenzačního zákona žalobce nic konkrétního nenamítl.

[6] Krajský soud neshledal důvodnými ani námitky ohledně nedostatečného dokazování ve vztahu k § 6 odst. 2 kompenzačního zákona a ohledně procesního pochybení žalovaného spočívajícího v nedostatečném seznámení žalobce s podklady rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalovaného

II. a) Kasační stížnost žalobce

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Nesouhlasí s výkladem pojmu „provozovna“ ve smyslu usnesení vlády č. 1103 provedeným krajským soudem. Seznam výjimek pro různé druhy provozoven limitoval zákaz poskytování služeb. Proto je rozporuplný závěr krajského soudu, že by v úvahu mohl připadat pouze obecný zákaz poskytování služeb. Ten totiž připadal v úvahu ve všech případech.

[9] Krajský soud dospěl k závěru, že obecný zákaz poskytování služeb byl vázán na existenci provozovny. Krajský soud však nezohlednil, že nejen usnesení vlády č. 1103, ale i zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“), považuje za provozovnu také mobilní provozovnu. Právní předpisy nestanoví, že by provozovna musela být ohraničena čtyřmi stěnami a střechou. Stěžovateli proto není zřejmé, proč krajský soud dospěl k závěru, že z povahy jeho podnikatelské činnosti vyplývá, že provozovnu nemá. Stěžovatel má mobilní provozovnu (saně), v níž převáží zákazníci a poskytuje jim tak sjednanou službu. Jedná se o konstrukčně vymezený prostor, v němž dochází k faktickému výkonu podnikatelské činnosti. Mobilní provozovna je tedy nutnou podmínkou pro výkon stěžovatelovy podnikatelské činnosti.

[10] Závěry krajského soudu jsou formalistické a nedostatečně odůvodněné. Krajský soud nijak nerozvedl úvahu o tom, že je zjevné, že stěžovatel z povahy své podnikatelské činnosti nemá provozovnu. Při této úvaze vycházel z toho, jak má dle obecných představ provozovna „vypadat“, nikoliv z podstaty věci.

[11] K nesprávnému posouzení došlo za situace, kdy bylo v poměrech kompenzačního zákona dovozeno, že pokud automobil nabízí zboží anebo služby, jako je například taxislužba, lze ho považovat za mobilní prodejnu. Stěžovatel nevidí rozdíl mezi osobním automobilem a saněmi při posuzování pojmu „mobilní provozovna“. Stěžovatel nemůže být

diskriminován proto, že za mobilní provozovnu byla explicitně označena pouze vozidla taxislužby. Podstata povahy podnikání obou skupin podnikatelů je shodná – obě převážejí mobilní provozovnou osoby za účelem zisku. Na povahu jejich podnikání nemá vliv, zda osoby převážejí z místa A do místa B či z místa A zpátky do téhož místa. Dopad omezení na stěžovatelovo podnikání je navíc větší než u taxislužby, jelikož jeho náklady zůstaly stejné bez ohledu na to, zda svou podnikatelskou činnost provozoval či nikoliv. Stěžovatel musí svým psům zajišťovat krmivo a zabezpečovat jejich další potřeby. Pod rozsah kompenzačního zákona spadají například i cirkusy, u kterých nebyl spatřován nedostatek při naplnění požadavku na provozovnu.

[12] Dle stěžovatele si lze stěží představit, že by státní orgány usnesení vlády č. 1103 vykládaly stejně, pokud by stěžovatel podnikatelskou činnost v době platnosti opatření zakazujících prodej a poskytování služeb skutečně provozoval. Dále je třeba přihlídnout k tomu, že usnesení vlády č. 1103 zakazovalo i méně potřebné služby, než je jízda se psím spřežením.

[13] Krajský soud nesprávně posoudil i námitku ohledně požadavku bezprostředního zákazu nebo omezení dle § 1 kompenzačního zákona. I kdyby nebyla stěžovatelova podnikatelská činnost přímo zakázána či omezena, jednotlivé zákazy a omezení měly bezprostřední vliv na možnost výkonu dané služby. Souvislost mezi usnesením vlády č. 1375 a omezením stěžovatelovy podnikatelské činnosti byla velmi těsná. Výkonu podnikatelské činnosti zcela bránily nejen faktické, nýbrž i právní překážky vytvořené jednotlivými opatřeními. Stěžovatel nemohl nikomu poskytnout službu, když byl všem osobám zakázán volný pohyb na území ČR. Stěžovatel nemohl poskytnout službu ve vyšších polohách lyžařského areálu, jehož provoz byl zakázán či omezen. Závěr, že se stěžovatel mohl k výkonu své činnosti dostavit, představuje izolovaný náhled na věc bez zohlednění bezprostřední provázanosti dopadů přijatých opatření a stěžovatelovy podnikatelské činnosti. U stěžovatele došlo ke komplexnímu znemožnění jeho podnikatelské činnosti. Za takové situace byl dopad opatření na jeho podnikatelskou činnost stejný, jako kdyby bylo v opatření výslovně uvedeno, že se poskytování jízdy s malamutím spřežením zakazuje.

[14] Krajský soud odkázal na obecnou část důvodové zprávy ke kompenzačnímu zákonu. Daná část však není tak jednoznačná, jak ji krajský soud vykládá. Důvodová zpráva totiž zmiňuje, že kompenzační bonus by měl „*cílit pouze na relativně omezený a vcelku jednoznačně definovaný okruh subjektů, do jejichž činnosti bylo ze strany státu bezprostředně zasazeno cestou přímých zakazů či omezení, popřípadě v těsné souvislosti s těmito zákazy a omezeními.*“ Dále uvádí, že „*dochází primárně k saturaci těch subjektů, jejichž podnikatelská činnost byla opatřeními orgánů státní správy výslovně zakázána či byla tato činnost vystavena výslovným omezením (...)* Kompenzační bonus tak zejména cílí na případy podnikání v provozovnách, jejichž další provoz byl výslovně zakázán, anebo byla například omezena jejich provozní doba.“ Důvodová zpráva tedy naopak otevírá prostor pro takový výklad § 6 odst. 1 kompenzačního zákona, který by jej vztáhl i na podnikatele, jejichž podnikatelská činnosti byla opatřeními právně i fakticky znemožněna, aniž v nich byla uvedena výslovně. Dané ustanovení proto dopadá na ty podnikatele, do jejichž činnosti bylo bezprostředně zasazeno v těsné souvislosti se zákazy a omezeními. Krajský soud měl proto posoudit, zda lze těsnou souvislost shledat i ve stěžovatelově případě.

II. b) Vyjádření žalovaného

pokračování

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Stěžovatelovy námitky odpovídají žalobním i odvolacím námitkám. Žalovaný proto odkazuje na rozhodnutí o odvolání, na své vyjádření k žalobě a na napadený rozsudek, se kterým se zcela ztotožňuje. K výkladu pojmu „provozovna“ ve smyslu usnesení vlády č. 1103 uvádí, že mezi účastníky řízení nebylo sporné, že stěžovatel nemá provozovnu, která by byla zapsána v živnostenském rejstříku. Krajský soud proto neměl důvod se detailně zabývat tím, proč stěžovatel provozovnu nemá. Stěžovatel ani v kasační stížnosti nedovozuje svůj nárok na kompenzační bonus z toho, že má provozovnu ve smyslu § 17 živnostenského zákona. Výjimka byla přiznána pouze pro taxislužby a jinou individuální smluvní přepravu, a to na základě usnesení vlády č. 53 ze dne 18. 1. 2021, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 16/2021 Sb. (dále jen „usnesení vlády č. 53“). Krajský soud vysvětlil, proč nelze stěžovatelovu činnost považovat za smluvní přepravu dle § 2550 občanského zákoníku.

[16] K požadavku bezprostředního zákazu nebo omezení podnikatelské činnosti žalovaný uvedl, že činnost subjektu musí být dle důvodové zprávy ke kompenzačnímu zákonu omezena výslovně a přímo. Stěžovatel v žalobě namítal, že na něj negativně dopadla usnesení vlády č. 1103 a č. 1375. Krajský soud vysvětlil, proč tato usnesení neomezila stěžovatele přímo a bezprostředně. Krajský soud správně nerozporoval, že stěžovatelova podnikatelská činnost mohla být v důsledku epidemické situace omezena. Samotné snížení či omezení poptávky po službách však nezakládá nárok na kompenzační bonus. Ustanovení § 6 kompenzačního zákona jasně stanoví předmět kompenzačního bonusu a neposkytuje prostor pro správní uvážení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Dle § 1 odst. 1 kompenzačního zákona platí, že tento zákon *upravuje daňový bonus na kompenzaci některých hospodářských následků bezprostředně souvisejících s omezením nebo zákazem podnikatelské činnosti v důsledku opatření přijatých orgány státní správy k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobeného koronavirem označovaným jako SARS CoV-2.* (zvýraznil NSS)

[20] Dle § 6 odst. 2 kompenzačního zákona platí, že předmětem kompenzačního bonusu je mimo jiné výkon samostatné výdělečné činnosti, *a to v kalendářním dni, ve kterém byla tato činnost alespoň z 80 % vyloučena v důsledku bezprostředního zákazu nebo omezení opatřením podle § 1 vztahujícího se na*

a) odběratele zboží, služeb nebo jiných výstupů subjektu kompenzačního bonusu, nejedná-li se o činnost subjektu kompenzačního bonusu, jejíž výstupy lze bez zásadních obtíží poskytovat jinému odběrateli, nebo

b) osobu, v jejíchž prostorách je činnost subjektu kompenzačního bonusu vykonávána, nejedná-li se o činnost subjektu kompenzačního bonusu, kterou lze bez zásadních obtíží vykonávat jinde.

[21] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem a pro stručnost odkazuje na

judikaturu ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS).

[22] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že krajský soud dostatečně neodůvodnil závěr, že stěžovatel z povahy své podnikatelské činnosti nemá provozovnu. Tento závěr uvedl již žalovaný v bodě 22 rozhodnutí o odvolání. Stěžovatel jej proto mohl rozporovat v žalobě. V žalobě namítl, že se na něj vztahuje usnesení vlády č. 1103, jelikož se týká i poskytování ubytovacích služeb, prodeje na tržnicích, pochůzkového a podomního prodeje a další činnosti. K těmto činnostem se krajský soud vyjádřil v bodě 17. napadeného rozsudku, kde uvedl, že je stěžovatel nevykonává. Stěžovatel v žalobě dále namítal, že má takzvanou mobilní provozovnu jako taxikáři. K této námitce se krajský soud vyjádřil v bodě 18. napadeného rozsudku, kde dospěl k závěru, že stěžovatelova služba spočívá v naplňování odlišného cíle než u taxislužby. Jiné námitky ohledně výkladu pojmu „provozovna“ stěžovatel v žalobě neuvedl. Krajský soud proto nebyl povinen uvést podrobnější úvahu ohledně toho, zda stěžovatel má provozovnu či nikoliv, a mohl vyjít ze závěru žalovaného, že stěžovatel z povahy své činnosti provozovnu nemá. Napadený rozsudek proto není nepřezkoumatelný.

[23] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud v bodě 17. napadeného rozsudku uvedl rozporuplný závěr, že stěžovatelova činnost není uvedena v seznamu povolených výjimek v usnesení vlády č. 1103, a proto může být nárok na kompenzační bonus založen pouze na obecném zákazu poskytování služeb. NSS dává stěžovateli za pravdu, že seznam výjimek uvedený v usnesení vlády č. 1103 skutečně zákaz poskytování služeb limitoval. Proto u služeb, které nebyly v daném seznamu výslovně vyjmenovány, bylo třeba zkoumat, zda splňují podmínky uvedené v bodě 1 usnesení vlády č. 1103. Krajský soud v daném bodě sice nevhodně použil frázi „*v úvahu by tak připadal pouze*“, když zmínil obecný zákaz poskytování služeb, nicméně jeho závěr o nutnosti zkoumat, zda se obecný zákaz poskytování služeb týkal i stěžovatelovy činnosti, je správný. Krajský soud totiž vysvětlil, že obecný zákaz byl daným usnesením vázán na existenci provozovny, tedy na podmínku, kterou stěžovatel nesplňuje.

[24] NSS poté přistoupil k posouzení námitek podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Dle stěžovatele krajský soud nesprávně vyložil pojem „provozovna“, jelikož opomněl takzvanou mobilní provozovnu, kterou zmiňuje usnesení vlády č. 1103 a živnostenský zákon. Krajský soud k pojmu „provozovna“ v bodě 17. napadeného rozsudku uvedl, že usnesení vlády č. 1103 zakázalo maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách, přičemž stanovilo seznam výjimek pro některé druhy provozoven. Poté připustil, že v daném případě by v úvahu přicházel obecný zákaz poskytování služeb, který je však vázán na existenci provozovny, kterou stěžovatel z povahy své podnikatelské činnosti nemá. K pojmu „provozovna“ ve smyslu živnostenského zákona se krajský soud nevyjadřoval, jelikož stěžovatel v žalobě tímto zákonem neargumentoval.

[25] Nejvyšší správní soud na úvod připomíná, že je na zákonodárci, kde přesně stanoví hranici, kdo bude subjektem kompenzačního bonusu a kdo nikoli (srov. rozsudek ze dne 15. 12. 2023, č. j. 5 Afs 133/2022-36). Správní soudy tedy tuto hranici nemohou nahrazovat vlastní úvahou. Usnesení vlády č. 1103 obsahovalo v bodě 1 zákaz maloobchodního prodeje a prodeje a poskytování služeb v provozovnách, s výjimkou v něm vyjmenovaných provozoven. NSS souhlasí s krajským soudem, že obecný zákaz, pod který stěžovatel podřazuje svou činnost, je v tomto usnesení výslovně vázán na existenci provozovny. Pojem

pokračování

provozovna ovšem není v usnesení vlády č. 1103 definován. Ohledně pojmu „mobilní provozovna“ usnesení vlády č. 1103 v bodě 7 uvádí, že se zákaz vztahuje i na prodej *v mobilních provozovnách (prodej ve stáncích, v pojízdných prodejnách a prodej z jiných mobilních zařízeních)*. Ani mobilní provozovnu usnesení vlády č. 1103 blíže nedefinuje kromě toho, že ji v bodě 7 spojuje s prodejem ve stáncích či jiných mobilních zařízeních. Stěžovatelovy sáně, ve kterých vozí své zákazníky, nelze na základě argumentu *ejusdem generis* připodobnit k žádnému z druhů provozoven, které uvádí bod 7 usnesení vlády č. 1103, neboť jejich povaha je charakteristická tím, že jsou obdobné různým druhům prodejen, od nichž se liší v podstatě pouze svou mobilností. Naopak stěžovatelovy sáně mají zjevně zcela jinou povahu.

[26] Pojmy „provozovna“ a „mobilní provozovna“ definuje živnostenský zákon. Dle § 17 odst. 1 živnostenského zákona se za provozovnu pro účely tohoto zákona považuje *prostor, v němž je živnost provozována*. Za provozovnu se považuje i automat nebo obdobné zařízení sloužící k prodeji zboží nebo poskytování služeb a mobilní provozovna. Dle § 17 odst. 2 tohoto zákona je mobilní provozovna *provozovnou, která je přemístitelná a není umístěna na jednom místě po dobu delší než tři měsíce*. Dle § 17 odst. 7 živnostenského zákona musí být provozovna *trvale a zvenčí viditelně označena obchodní firmou nebo názvem nebo jménem a příjmením podnikatele a jeho identifikačním číslem osoby*. *Mobilní provozovna a automat musí být dále označeny údajem o sídle nebo adrese, na které je umístěn odštěpný závod zahraniční osoby*. Dle § 17 odst. 8 písm. a) živnostenského zákona musí být provozovna určená k poskytování služeb spotřebitelům *trvale a zvenčí viditelně označena také jménem a příjmením osoby odpovědné za činnost provozovny, s výjimkou automatů*. Dle § 62 odst. 1 písm. g) živnostenského zákona je neoznačení provozovny podle požadavků § 17 odst. 7 a 8 přestupkem právnické nebo podnikající fyzické osoby.

[27] Dané povinnosti musejí splňovat například i vozidla taxislužby, jelikož provozovatel vozidla taxislužby je dle § 21 odst. 4 písm. a) bodu 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“), povinen viditelně a čitelně označit vozidlo taxislužby *jménem, popřípadě jmény, a příjmením, obchodní firmou nebo názvem dopravce umístěným na vozidle tak, aby měl cestující možnost seznámit se s tímto údajem před jednáním o přepravě s řidičem taxislužby*. Nesplnění této povinnosti je dle zákona o silniční dopravě považováno za přestupek. V případě taxislužby tak musejí být splněny podmínky pro označení provozovny.

[28] V projednávaném případě z ničeho nevyplývá, že by stěžovatelovy sáně, se kterými provádí jízdu s malamutím spřežením, splňovaly výše uvedené podmínky pro mobilní provozovnu dle živnostenského zákona. Stěžovatel netvrdí ani ničím neprokazuje, že by jeho sáně tyto požadavky splňovaly nebo splňovat měly. Ani z živnostenského rejstříku nevyplývá, že by stěžovatel měl nějakou provozovnu. Stěžovateli se proto nepodařilo prokázat, že má provozovnu ve smyslu živnostenského zákona. Jelikož před krajským soudem neargumentoval tím, že by jeho sáně spadaly pod definici provozovny či mobilní provozovny ve smyslu živnostenského zákona, nemusel se krajský soud touto otázkou zabývat. Z tohoto důvodu NSS shledává dostatečným závěr krajského soudu, že ze stěžovatelovy podnikatelské činnosti je zjevné, že provozovnu nemá, proto na něj zákazy či omezení upravené usnesením vlády č. 1103 přímo nedopadaly.

[29] Stěžovatel je přesvědčen, že je jeho podnikatelská činnost podobná taxislužbě. Taxislužba a jiné individuální smluvní přepravy byly mezi služby bezprostředně zakázané či

omezené krizovými opatřeními zařazeny usnesením vlády č. 53. Krajský soud v bodě 18. napadeného rozsudku uvedl, že ve stěžovatelově případě nejde o individuální smluvní přepravu dle § 2550 občanského zákoníku, jako je tomu u taxislužby, jelikož cílem této služby je přemístění zákazníka z bodu A do bodu B, zatímco ve stěžovatelově případě je cílem samotná cesta mající povahu zážitku. Stěžovatel namítá, že podstatou podnikání je v obou případech převážení osob mobilní provozovnou za účelem zisku.

[30] NSS souhlasí s krajským soudem, že v případě stěžovatelovy podnikatelské činnosti nejde o individuální smluvní přepravu ve smyslu občanského zákoníku. Nelze dospět k závěru, že pouze proto, že stěžovatel svou podnikatelskou činnost provádí za účelem dosažení zisku, je povaha jeho podnikání stejná jako povaha taxislužby. Dle § 2550 občanského zákoníku, který upravuje přepravu osob, se smlouvou o přepravě osoby *dopravce zavazuje přepravit cestujícího do místa určení a cestující se zavazuje zaplatit jízdné*. Dle tohoto ustanovení je tedy účelem individuální smluvní přepravy přeprava osoby do místa určení.

[31] Účelem stěžovatelovy podnikatelské činnosti není přeprava osob do místa určení, nýbrž specifický zážitek, který je spojen s tím, že sáně táhnou tažní psi. Již žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že v případě stěžovatelovy podnikatelské činnosti se jedná o takzvanou zážitkovou službu, jako je tomu v případě letu balónem či jízdy kočárem. NSS souhlasí, že u těchto služeb nelze hovořit o tom, že by podstatným prvkem byla přeprava osob do místa určení, jelikož tyto služby jsou vyhledávány pro samotný specifický zážitek, jako je tomu i v případě stěžovatelovy činnosti. Jako zážitkovou službu svou činnost definoval ostatně i stěžovatel, když na straně čtvrté vyjádření ke sdělení správce daně ze dne 16. 8. 2021, založeného ve správním spise, na které odkázal i žalovaný, ohledně tematického zaměření svého podnikání hovořil o „*pohádkové jízdě zasněženou krajinou*“ a romantické představě zákazníka. Ze smluv se zákazníky, které stěžovatel doložil správci daně, navíc vyplývá, že součástí jeho služeb není pouze samotná jízda, ale i například oblékání psů do postrojů a zapřáhnutí či seznámení se psy a jejich krmení (podávání pamlsků). I tyto smlouvy tak nasvědčují tomu, že stěžovatelovy služby lze podřadit pod zážitkové služby, a nikoliv pod individuální smluvní přepravu. Podstata stěžovatelovy podnikatelské činnosti je proto odlišná od taxislužby. Daná námitka tak není důvodná.

[32] Ohledně námitky, že pod pojem „mobilní provozovna“ byla diskriminačně zařazena pouze taxislužba, NSS uvádí, že stěžovatelova činnost není podobná činnosti taxislužby, jak bylo uvedeno výše. Usnesení vlády č. 53 navíc kromě taxislužby uvedlo i „*jiné individuální smluvní přepravy osob*“. Není proto pravdou, že by pouze provozovatelé taxislužby měli nárok na kompenzační bonus. Stěžovatelovu činnost však nebylo možné podřadit ani pod tento širší pojem. Z tohoto důvodu nelze hovořit o diskriminačním zacházení.

[33] K námitce, že pod rozsah kompenzačního zákona spadají i cirkusy, u kterých nebyl spatřován nedostatek naplnění požadavku na provozovnu, NSS uvádí, že zákaz cirkusů je uveden v bodě 4 usnesení vlády č. 1103, dle kterého jsou zakázány *koncerty a jiná hudební, divadelní, filmová a jiná umělecká představení včetně cirkusů a varieté*. Cirkusy tak byly usnesením vlády č. 1103 zařazeny pod jiná umělecká představení, u kterých není z povahy věci nezbytné splnění podmínky provozovny, jako je tomu u maloobchodního prodeje a poskytování služeb dle bodu 1 daného usnesení. Stěžovatelovu činnost však nelze podřadit pod pojem „*jiná umělecká představení*“ a stěžovatel ani nenamítá, že by jeho činnost měla být

pokračování

do této kategorie zařazena. Z tohoto důvodu není stěžovatel ve srovnatelné situaci jako cirkusy.

[34] Stěžovatel dále tvrdí, že správní orgány by na jeho činnost hleděly jinak, pokud by ji během pandemie nemoci COVID-19 skutečně provozoval. NSS k této námitce uvádí, že případný postup správních orgánů ohledně dodržování protipandemických opatření, není předmětem tohoto řízení, jelikož správní soudy nemohou domýšlet teoretický postup správních orgánů. V projednávané věci se posuzuje pouze otázka, zda stěžovateli náležel nárok na kompenzační bonus dle kompenzačního zákona. Tato námitka proto není důvodná.

[35] Námitka, že usnesení vlády č. 1103 dopadlo i na méně potřebné služby, než je ta stěžovatelova, byla uplatněna pouze v obecné rovině. NSS však nemůže za stěžovatele domýšlet konkrétní argumentaci, jelikož by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. např. rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, nebo ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20). Nezbyvá proto než připomenout, že výše uvedeným usnesením vláda určila, kterých služeb se zákazy a omezení týkají, přičemž správní soudy nemohou nahrazovat její vůli a rozšiřovat dopad usnesení i na služby, o nichž výslovně nehovořilo.

[36] Krajský soud dle stěžovatele nesprávně posoudil i bezprostřednost zásahu do jeho podnikání ve smyslu usnesení vlády č. 1375, jelikož mu v podnikání zcela bránily právní překážky vytvořené tímto usnesením. Usnesení vlády č. 1375 v bodě II. zakázalo volný pohyb osob na území České republiky v době od 05:00 hod. do 20:59 hod. s celou řadou výjimek (včetně cest do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti nebo cest za účelem pobytu v přírodě). Stěžovatel nebyl tímto usnesením bezprostředně omezen v cestě k výkonu své podnikatelské činnosti. Mezi účastníky řízení nesporná skutečnost, že dané usnesení fakticky omezilo v cestování stěžovatelovy zákaznicky, není pro posouzení nároku na kompenzační bonus podstatná, jelikož kompenzační zákon vyžaduje bezprostřední a přímý zákaz či omezení podnikatelské činnosti, nikoliv zprostředkované omezení či zákaz skrze omezení zákazníků v možnosti dostavit se za službou poskytovanou stěžovatelem. V takovém případě by totiž došlo k omezení širokého okruhu podnikajících subjektů, což by bylo v rozporu s účelem kompenzačního zákona. Důvodová zpráva ke kompenzačnímu zákonu totiž výslovně uvádí, že kompenzační bonus cílí *pouze na relativně omezený a vcelku jednoznačně definovaný okruh subjektů*. Splnění podmínek pro nárok na kompenzační bonus proto musí být vykládáno restriktivně. Tímto způsobem krajský soud postupoval. Ani tato námitka proto není důvodná.

[37] Stěžovatel též namítá, že postup žalovaného byl v rozporu s důvodovou zprávou ke kompenzačnímu zákonu, která dle něj není tak jednoznačná, jak se domnívá krajský soud. Stěžovatel konkrétně upozorňuje na následující části důvodové zprávy: „Nyní navrhovaný kompenzační bonus by naopak měl cílit pouze na relativně omezený a vcelku jednoznačně definovaný okruh subjektů, do jejichž činnosti bylo ze strany státu bezprostředně zasaženo cestou přímých zákazů či omezení, **popřípadě v těsné souvislosti s těmito zákazy a omezeními**. (...) Dle návrhu zákona dochází **primárně** k saturaci těch subjektů, jejichž podnikatelská činnost byla opatřeními orgánů státní správy výslovně zakázána či byla tato činnost vystavena výslovným omezením (...) Kompenzační bonus tak **zejména** cílí na případy podnikání v provozovnách, jejichž další provoz byl výslovně zakázán, anebo byla například omezena jejich provozní doba“ (veškerá zvýraznění provedl NSS).

[38] Krajský soud pomocí důvodové zprávy ke kompenzačnímu zákonu vyvracel v bodě 20. napadeného rozsudku námitku, že se na stěžovatele vztahuje nárok na kompenzační bonus dle § 6 odst. 2 písm. a) kompenzačního zákona. Krajský soud dospěl k závěru, že by dané ustanovení bylo použitelné pouze v případě, pokud by odběratelem stěžovatelových služeb byla osoba, jejíž podnikatelská činnost byla též omezena. Stěžovatelovi zákazníci však těmito osobami nebyli, což má vyplývat i z důvodové zprávy ke kompenzačnímu zákonu.

[39] Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud při posouzení dané námítky vyložil kompenzační zákon v rozporu s výše uvedenou částí důvodové zprávy. Dle § 6 odst. 2 písm. a) kompenzačního zákona je předmětem kompenzačního bonusu výkon samostatné výdělečné činnosti, která byla z 80 % vyloučena v důsledku bezprostředního zákazu nebo omezení opatřením podle § 1 vztahujícím se na odběratele zboží nebo služeb. Ustanovení § 1 kompenzačního zákona se týká pouze omezení či zákazu podnikatelské činnosti. Stěžovatelovy zákazníky ovšem nelze považovat za odběratele ve smyslu § 6 odst. 2 písm. a) kompenzačního zákona, jelikož těmito odběrateli jsou dle § 1 pouze osoby, které též podnikají. Užití slov „primárně“ a „zejména“ či „v těsné souvislosti“ v důvodové zprávě na tomto závěru nic nemění, jelikož jak ze znění § 1 a § 6 odst. 2 písm. a) kompenzačního zákona, tak z výše citované části důvodové zprávy ke kompenzačnímu zákonu je zřejmé, že se zákazy či omezení podle tohoto zákona týkají podnikajících subjektů, nikoliv jejich zákazníků. Ani tato námitka proto není důvodná.

[40] Namítá-li stěžovatel, že daná část důvodové zprávy ke kompenzačnímu zákonu umožňuje výklad § 6 odst. 1 kompenzačního zákona v jeho prospěch, NSS konstatuje, že krajský soud danou částí důvodové zprávy argumentoval ohledně užití § 6 odst. 2 kompenzačního zákona, nikoliv § 6 odst. 1. K tomuto ustanovení se krajský soud vyjádřil v bodě 19. napadeného rozsudku, kde vyloučil, že by měl stěžovatel nárok na kompenzační bonus ve smyslu § 6 odst. 1 kompenzačního zákona, jelikož jeho podnikatelská činnost nebyla přímo dotčena a omezena vládními usneseními č. 1103 a 1375. Ke správnosti závěrů krajského soudu ohledně výkladu usnesení vlády č. 1103 a 1375 se NSS již vyjádřil výše, přičemž neshledal, že by zákazy a omezení upravené těmito usneseními na stěžovatele dopadaly přímo. Daná námitka proto není důvodná.

[41] Na závěr NSS neshledal důvodnou ani námitku, že přístup krajského soudu a daňových orgánů je nedůvodně formalistický. Nesouhlas stěžovatele s úmyslem zákonodárce vysvětleným v důvodové zprávě vyjádřeným dikcí zákona o kompenzačním bonusu je pochopitelný, nicméně tento nesouhlas nezakládá oprávněnost námítky přepjatého formalismu v postupu správních orgánů a krajského soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2023, č. j. 4 Afs 291/2022-33). NSS si je vědom judikatury Ústavního soudu k otázce přepjatého formalismu, například nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., ve kterém Ústavní soud uvedl, že *„soud (...) není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku.“* V nyní projednávané věci však účel kompenzačního zákona, okolnosti jeho vzniku a systematická souvislost hovořily ve prospěch výkladu provedeného správními orgány a krajským soudem. Není úkolem správních soudů rozšiřovat věcný či osobní dosah kompenzačního bonusu za hranice vyjádřené v kompenzačním zákoně, jehož účelem je dle § 1 odst. 1 kompenzace pouze *„některých hospodářských následků“*, leda by tyto hranice odporovaly principům právního státu.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[43] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak jemu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. března 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu