



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **MgA. M. J.**, zastoupený JUDr. Ottou Hradilem, advokátem se sídlem Olomoucká 226, Uničov, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 14. 5. 2024, č. j. 65 Af 1/2023-106,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 7. 12. 2022, č. j. 45531/22/5200-10422-713122, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil šest rozhodnutí Finančního úřadu pro Olomoucký kraj (dále též „správce daně“) ze dne 27. 4. 2021 a ze dne 3. 6. 2021. Správce daně těmito rozhodnutími zastavil podle § 106 odst. 1 písm. b) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, řízení ve věci poskytnutí kompenzačního bonusu osobě samostatně výdělečně činné za první až šesté bonusové období v celkové výši 67 000 Kč. Žalovaný ve shodě se správcem daně dospěl k závěru, že žalobce nesplnil podmínky § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 461/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti se zákazem nebo omezením podnikatelské činnosti v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2 (dále též „ZKB“), tj. že jeho samostatně výdělečná činnost byla alespoň z 80 % vyloučena v důsledku bezprostředního zákazu nebo omezení vztahujícího se na odběratele jeho služeb.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále též „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud poukázal na to, že se žalobce omezil na prostý nesouhlas s klíčovým závěrem žalovaného, že příjmy z faktur vystavených žalobcem odběratelce Mgr. V. nebylo možné

vztáhnout k rozhodnému období, neboť na její podnikatelskou činnost žádné zakazy či omezení nedopadaly. S ohledem na absenci řádného žalobního bodu tak krajský soud nemohl posoudit, zda byl postup žalovaného správný. Zabýval se proto pouze námitkou žalobce, že správce daně neposoudil podmínku, zda žalobcovy výstupy bylo možné bez zásadních obtíží poskytnout jinému odběrateli. Té nepřisvědčil. Podle krajského soudu je možné tuto podmínku zkoumat až po učinění závěru, že činnost subjektu kompenzačního bonusu byla skutečně alespoň z 80 % vyloučena v důsledku zakazu či omezení vztahujícího se na odběratele jeho výstupů. Žalovaný se ale k těmto úvahám nedostal, neboť dospěl k nezpochybněnému závěru, že odběratelka Mgr. V. nebyla bezprostředně omezena opatřeními podle § 1 ZKB. Krajský soud přitom aproboval závěr správních orgánů, že pro posouzení nároku není rozhodné to, zda výstupy činnosti žalobce dodávané Mgr. V. byly jen subdodávkou pro vytvoření reklamy cílovému odběrateli (MASAŘÍK s. r. o.), jemuž mohla být činnost opatřeními podle § 1 ZKB zakázána. Dodal, že pro posouzení, zda byl konkrétní odběratel omezen při výkonu své činnosti v bonusových obdobích opatřeními podle § 1 ZKB, je rozhodná pouze samotná tato činnost, a nikoliv, zda byl či mohl být její výstup prodán dalšímu odběrateli. Kompenzační bonus lze totiž přiznat jen subjektu s prokázaným poklesem činnosti pro odběratele s bezprostředně zakázanou/omezenou činností. Výklad žalobce zahrnující pod pojem „odběratel“ i „odběratel odběratele“ či „finální odběratel“ je nepřipustně extenzivní. K polemice žalobce ohledně vhodnosti a ústavnosti úpravy ZKB krajský soud připomněl své závěry učiněné ve věci bratra žalobce sp. zn. 60 Af 25/2021 a shrnul závěry navazujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu.

III.

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“). Nejvyšší správní soud identifikoval v kasační stížnosti následující okruhy námitek, které pro přehlednost upořádal následovně. V prvním okruhu stěžovatel namítá, že správní orgány nezjistily řádně skutkový stav, neboť nevyhověly jeho návrhům na doplnění dokazování. Tvrzení, že odběratelka Mgr. V. nebyla postižena opatřeními podle § 1 ZKB, je přitom pouhou spekulací a nevyplývá z žádného šetření. Podle stěžovatele tato odběratelka s ohledem na obory činnosti zapsané v živnostenském rejstříku splňuje podmínky pro přiznání kompenzačního bonusu. V dalším okruhu námitek stěžovatel nesouhlasí s výkladem § 6 odst. 2 písm. a) ZKB provedeným krajským soudem. Z právní úpravy ani ze související důvodové zprávy podle něj nevyplývá, že by byly z kompenzačního bonusu vyloučeny subdodávky pro finálního odběratele. V posledním okruhu námitek stěžovatel označuje za problematické úvahy krajského soudu o ústavnosti úpravy ZKB a vztahu zákonodárné a soudní moci a *obiter dictum* poukazuje na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 63/2023, který určil, že v případě odpovědnosti za újmu dle zákona č. 240/2000 Sb. (krizový zákon) za stát jedná Ministerstvo vnitra. Vzhledem k výše uvedenému stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souhlasí s právním posouzením krajského soudu, na jehož závěry stěžovatel reaguje minimálně. Dle žalovaného se stěžovatel navíc pokouší nepřipustně dohnat úspornost žalobní argumentace. Kasační námitky týkající

pokračování

se zjišťování skutkového stavu a absence opory výkladu § 6 odst. 2 písm. a) ZKB v pozitivním právu totiž nemají předobraz v žalobě. Žalovaný poukazuje na to, že zjišťoval, který z odběratelů stěžovatele byl omezen ve své podnikatelské činnosti v důsledku přijatých opatření, přičemž tato zjištění stěžovatel v žalobě nespороval. Stejně tak nespороval výpočet poměru vyloučení jeho činnosti. Žalovaný zásadně nesouhlasí s tím, že by měly do výpočtu vstupovat i subdodávky. Z hlediska předmětu kompenzačního bonusu je rozhodný pouze přímý odběratel (Mgr. V.) a omezení jeho činnosti. Zda byly výstupy prodány dalšímu odběrateli, není pro posouzení stěžovatelova nároku vůbec rozhodné. S tímto „řetězením“ ZKB nepočítá. Dle žalovaného by podmínku podle § 6 odst. 2 písm. a) ZKB mohl hypoteticky splňovat přímý dodavatel konečného zákazníka (pravděpodobně Mgr. V.), pokud by její činnost byla vyloučena alespoň z 80 % v důsledku omezujících opatření. Skutečnost, že stěžovatel poskytuje služby odběratelce, která pravděpodobně splňuje podmínky pro vznik nároku na kompenzační bonus, jej však neopravňuje čerpat kompenzační bonus. Námitky, které stěžovatel označil za *obiter dictum*, překračují podle žalovaného předmět řízení, mívají se s jeho rozhodovacími důvody a byly vypořádány v řízení vedeném s bratrem stěžovatele. S ohledem na to žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[5] Stěžovatel podal k vyjádření žalovaného repliku. V ní uvádí, že neporušil zásadu koncentrace a že reagoval pouze na závěry krajského soudu, které pokládá za podstatné. Tím je postavení subdodavatele v rámci komplexního dodavatelsko-odběratelského vztahu ve vztahu k použitým opatřením pro překonávání negativních hospodářských následků opatření přijatých v souvislosti s epidemií Covid-19. Již v žalobě apeloval, aby soudy vycházely z nálezů Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 258/03 či Pl. ÚS 21/96. Rozborem zásady *secundum et intra legem* stěžovatel reagoval na krajským soudem citovanou důvodovou zprávu k ZKB, která potvrzuje jeho názor. Důvodová zpráva obsahuje požadavek na naplnění materiální podmínky usilující o elementární spravedlnost. Jedná se přitom o autentickou interpretaci, která má přednost před jakoukoliv jinou interpretací. Při užití důvodové zprávy je zřejmá kolize sémantiky a teleologie při výkladu obsahu ZKB ve vztahu k daňovému řádu, a tedy nezbytnost postupu dle nálezu sp. zn. III. ÚS 258/03. Stěžovatel uzavírá, že postupem správních orgánů bylo zasaženo do jeho veřejných subjektivních práv a do jeho práva na spravedlivý proces. K tomu připomíná zásadu „dobré správy“, jež vylučuje potenciální libovůli správních orgánů.

V.

[6] Nejvyšší správní soud 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.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] S ohledem na argumentaci obsaženou v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud připomíná, že kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Aby byla kasační argumentace přípustná, musí stěžovatel na rozhodnutí krajského soudu reagovat a konkrétně a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat jeho závěry. Mívají-li se kasační argumentace s rozhodovacími důvody krajského soudu nebo nereaguje-li na ně dostatečně tak, aby Nejvyšší

správní soud mohl posoudit jejich správnost, je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2023, č. j. 8 As 80/2023-41).

[9] V případě posledního okruhu námitek týkajícího se úvah krajského soudu o ústavnosti úpravy ZKB a vztahu zákonodárné a soudní moci přitom stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl důvody, pro které považuje závěry krajského soudu za liché či nesprávné. Stěžovatel toliko označil závěry krajského soudu za problematické, aniž by blíže konkretizoval, v čem onu problematičnost spatřuje. Tyto námitky tak byly uplatněny pouze ve zcela obecné rovině. Stěžovatel se ostatně v kasační stížnosti vyjádřil tak, že s ohledem na jeho argumentaci podanou k meritu věci (nároku na kompenzační bonus), považuje za nadbytečné, zabývat se dalšími úvahami stran ústavnosti úpravy ZKB a souvisejícími závěry v bodech 25 až 31 rozsudku krajského soudu. V podstatě tedy i on sám vyjádřil nevůli, skutečně brojit proti těmto závěrům krajského soudu. Nejvyšší správní soud přitom nemůže za stěžovatele jakkoliv domýšlet kasační argumentaci, jelikož je vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Uvedené námitky proto shledal Nejvyšší správní soud nepřipustnými.

[10] Dále podle § 104 odst. 4 s. ř. s. platí, že nejsou přípustné ani ty kasační námitky, které se opírají o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Připuštění uplatnění skutkových a právních novot v řízení před Nejvyšším správním soudem by fakticky vedlo k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno (blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011-89).

[11] V tomto směru Nejvyšší správní soud souhlasí s žalovaným, že stěžovatel také nepřipustně rozšířil argumentaci o námitky, které neuplatnil v řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud ze soudního spisu zjistil, že žaloba stěžovatele po úvodním vymezení pozadí sporu (body I. a II.) na několika stranách rekapituluje jeho průběh před správními orgány (body III. až V.). Navazuje bod VI., v němž stěžovatel shrnuje skutkové a právní závěry žalovaného, a dodává, že nesouhlasí s vyřazením faktur vystavených pro odběratelku Mgr. V. Podle něj žalovaný tyto faktury vyřadil, aniž by posoudil, zdali stěžovatel mohl své služby bez zásadních potíží poskytnout jinému odběrateli [poslední věta § 6 odst. 2 písm. a) ZKB]. Současně postup žalovaného znamená absolutní popření principů moderní industriální společnosti, která vyžaduje kooperaci subjektů. V posledním bodě pak žaloba obsahuje úvahy o právní úpravě kompenzačního bonusu jako nástroje k reparaci vzniklých škod.

[12] Skutkový závěr správních orgánů, že Mgr. V. nebyla postižena opatřeními podle § 1 ZKB, stěžovatel v žalobě nenapadl. Nenavrhoval v tomto směru ani provedení jakýchkoliv důkazů. Stěžovatel v žalobě toliko popsal postup, jakým způsobem správní orgány došly k tomuto závěru. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že ačkoliv stěžovatel tvrdí opak, tyto námitky ve skutečnosti nenacházely předobraz (byť zárodek) v uplatněných žalobních bodech (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). S ohledem na to jde o nepřípustné kasační námitky (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

[13] Z důvodu absence příslušné žalobní námítky pak nelze krajskému soudu vytýkat, že se nevyjádřil k (ne)dostatečnosti dokazování provedeného správními orgány ohledně postižení Mgr. V. opatřeními ve smyslu § 1 ZKB. Specifikace konkrétních důvodů nezákonnosti rozhodnutí správních orgánů byla úkolem stěžovatele, nikoliv krajského soudu. Ten není oprávněn k tomu, aby tyto důvody za stěžovatele sám vyhledával. Ani krajský soud nemohl za stěžovatele domýšlet další argumenty či vybírat z reality skutečnosti, které žalobu podporují, neboť by se stal stěžovatelovým advokátem. Bylo věcí stěžovatele, aby v žalobě zřetelně vymezil rozsah přezkumu rozhodnutí žalovaného, jímž je krajský soud vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a to uvedením konkrétních žalobních námitek ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jak krajský soud správně poznamenal, stěžovatel věnoval v žalobě pozornost zejména polemice o vhodnosti a ústavnosti úpravy kompenzačního bonusu, namísto konkrétní argumentace vůči (skutkovým a právním) závěrům správními orgány. To současně limituje i rozsah přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu.

[14] Jediným okruhem přípustných kasačních námitek jsou ty, v nichž stěžovatel rozporuje výklad § 6 odst. 2 písm. a) ZKB.

[15] Před jejich vypořádáním lze připomenout, že v souvislosti s pandemií koronaviru SARS CoV-2 byl na území České republiky v letech 2020-2021 vyhlášen několikrát nouzový stav, v jehož rámci byla realizována řada omezujících opatření, která měla negativní dopad na podnikání. Nouzová opatření ztěžovala provozování vybrané podnikatelské činnosti, mimo jiné nařízením uzavření provozoven (např. usnesení vlády č. 1079 nebo č. 1103). S ohledem na potřebu zmírnit dopady realizovaných opatření byl přijat institut kompenzačního bonusu, který bylo možné dotčeným subjektům přiznat v tzv. bonusových obdobích.

[16] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel požádal ve dnech 30. 12. 2020 a 3. 3. 2021 o poskytnutí kompenzačního bonusu dle ZKB za celkem šest bonusových období od 5. 10. 2020 do 15. 2. 2021. V žádostech uvedl, že žádá o kompenzační bonus jako osoba výdělečně činná z důvodu vyloučení výkonu jeho činnosti, k čemuž mělo dojít „*zákazem provozu klientů podle § 6 odst. 2 písm. a) ZKB*“. V průběhu řízení vyšlo najevo, že stěžovatel v rozhodném období provozoval volnou uměleckou činnost grafického designéra se zaměřením na sektor gastronomie a dosáhl příjem v celkové výši 34 000 Kč. Jednalo se o příjem na základě faktur vystavených pro odběratelku Mgr. V. (celkem 32 500 Kč) a pro společnost AIRMOBIS, s. r. o. (1 500 Kč). Správní orgány dospěly na základě údajů v živnostenském rejstříku k závěru, že odběratelka Mgr. V. nedisponuje živnostenským oprávněním ani provozovnou, na kterou by dopadala omezující opatření podle § 1 ZKB. Žalovaný proto vyloučil tyto faktury z výpočtu poměru, v němž byla činnost stěžovatele zasažena. V důsledku toho konstatoval, že nebyla splněna podmínka vyloučení činnosti stěžovatele alespoň z 80 % v důsledku bezprostředního zákazu nebo omezení opatřeními ve smyslu § 6 odst. 2 písm. a) ZKB (částka fakturovaná společností AIRMOBIS, s. r. o. činila jen 4,4 %). Pro posouzení nároku stěžovatele na kompenzační bonus nebylo podle správních orgánů relevantní, že výstupy dodávané odběratelce Mgr. V. byly subdodávkou pro vytvoření reklamy cílovému odběrateli (MASAŘÍK s. r. o.), jemuž mohla být činnost opatřeními podle § 1 ZKB zakázána. ZKB totiž nepočítá s řetězením nároku na kompenzační bonus. Správní orgány uzavřely, že stěžovatelova činnost nebyla předmětem kompenzačního bonusu podle § 6 odst. 2 písm. a) ZKB. Krajský soud jejich závěr aproboval.

[17] Podle stěžovatele vyložily správní orgány (resp. krajský soud) citované ustanovení ZKB nesprávně (resp. protiústavně).

[18] Co se týče rozhodné právní úpravy, Nejvyšší správní soud uvádí, že v roce 2020 byly přijaty dva zákony upravující kompenzační bonus, které se v řadě podmínek lišily. Na jaře byl přijat zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2. Ten počítá až se třemi bonusovými obdobími od 12. 3. 2020 do 31. 8. 2020. Podle § 3 odst. 1 písm. d) zákona č. 159/2020 Sb. je *předmětem kompenzačního bonusu výkon samostatné výdělečné činnosti nebo výkon činnosti společnosti s ručením omezeným, které je subjekt kompenzačního bonusu společníkem, v kalendářním měsíci, v němž nastal den, za který se poskytuje kompenzační bonus, pokud tato činnost nemohla být zcela nebo zčásti vykonávána nad míru obvyklou v důsledku ohrožení zdraví nebo krizových opatření podle § 1, a to zejména z důvodu omezení poptávky po výrobcích, službách nebo jiných výstupech samostatné výdělečné činnosti subjektu kompenzačního bonusu nebo společnosti s ručením omezeným* (zvýrazněno soudem).

[19] Na podzim byl přijat ZKB, podle něhož stěžovatel žádal o poskytnutí kompenzačního bonusu za období od 5. 10. 2020 do 15. 2. 2021.

[20] Podle § 1 odst. 1 ZKB 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* (zvýrazněno soudem).

[21] Podle § 6 odst. 2 písm. a) ZKB je *předmětem kompenzačního bonusu také výkon samostatné výdělečné činnosti nebo výkon činnosti společnosti s ručením omezeným, které je subjekt kompenzačního bonusu společníkem, 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 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* (zvýrazněno soudem).

[22] Nejvyšší správní soud připomíná, že je pouze na zákonodárci, kde přesně stanoví hranici, kdo bude subjektem kompenzačního bonusu a kdo nikoli (viz rozsudek ze dne 15. 12. 2023, č. j. 5 Afs 133/2022-36). V rozsudku ze dne 14. 3. 2024, č. j. 9 Afs 239/2023-42, pak zdejší soud doplnil, že správní soudy tuto hranici (kdo bude subjektem kompenzačního bonusu) nemohou nahrazovat vlastní úvahou. Dále poukázal na to, že důvodová zpráva k ZKB 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. Nejvyšší správní soud nemá důvod odklonit se od těchto dříve vyřčených závěrů.

[23] Stěžovateli nelze přisvědčit, že by výklad správních orgánů aprobovaný krajským soudem neměl oporu v pozitivním právu. Ze srovnání ZKB s právní úpravou v zákoně č. 159/2020 Sb. vyplývá, že ZKB na rozdíl od zákona č. 159/2020 Sb. již v obecné rovině spojuje poskytnutí kompenzace s hospodářskými následky, které souvisejí *bezprostředně* s omezením nebo zákazem podnikatelské činnosti v důsledku přijatých opatření. Pojem

pokračování

„bezprostředně“ užívá rovněž sporný § 6 odst. 2 písm. a) ZKB, který rozšiřuje nárok na kompenzaci i na subjekt v dodavatelsko-odběratelském vztahu. Při tom však opět akcentuje bezprostřednost, kterou spojuje se zákazem nebo omezením vztahujícím se výslovně právě a pouze na odběratele výstupů subjektu kompenzačního bonusu. ZKB tedy pro přiznání nároku na kompenzaci subjektu v dodavatelsko-odběratelském vztahu zřetelně vyžaduje bezprostřední a přímý zákaz či omezení podnikatelské činnosti odběratele, nikoliv zprostředkované omezení či zákaz tohoto (přímého) odběratele skrze omezení jiných (následných) subjektů v možnosti přijímat výstupy služeb poskytovaných stěžovatelem jako původním dodavatelem.

[24] Krajský soud i správní orgány opíraly své závěry vyplývající z jazykového výkladu rovněž o výklad teleologický a historický. Vodítkem jim přitom byla důvodová zpráva k ZKB, z níž lze obecně dovozovat záměr zákonodárce (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 4 Ao 3/2021-117). Ta potvrzuje, že ZKB na rozdíl od předchozího zákona č. 159/2020 Sb. *„nesaturuje plošně osoby samostatně výdělečně činné či společníky společností s ručením omezeným, jejichž podnikatelská činnost byla vystavena negativním účinkům epidemie koronaviru (...) 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 je tak určen těm podnikatelům, kteří byli přímými adresáty zákazů či omezení, uvedených v předmětných opatřeních. Navržená úprava nemá za cíl saturovat ty podnikatele, jejichž podnikatelská činnost nebyla ani bezprostředně zakázána, ani nebyla předmětem bezprostředních omezujících pravidel, což nevylučuje, že jejich činnost mohla v důsledku opatření utrpět nepřímou, resp. zprostředkovaně. K podpoře těchto subjektů jsou však případně určeny jiné nástroje.“* Krajský soud pak upozornil zejména na část důvodové zprávy k § 6 ZKB, podle které druhý odstavce tohoto ustanovení rozšiřuje okruh podnikatelů, kteří budou saturováni, „o ty podnikatele, kteří utrpěli obecným snížením poptávky po službách, zboží či jiných výstupech. Nárok na kompenzační bonus tak bude přiznán i těm, jejichž podnikatelská činnost byla alespoň z 80 % vyloučena v důsledku **bezprostředního zákazu nebo omezení opatřením podle § 1 vztahujícího se na odběratele zboží, služeb nebo jiných výstupů subjektu kompenzačního bonusu. Současně však musí být naplněna materiální podmínka usilující o elementární spravedlnost. Tou je požadavek, aby se jednalo o činnost subjektu kompenzačního bonusu, jejíž výstupy nelze bez zásadních obtíží poskytovat jinému odběrateli**“ (zvýrazněno soudem).

[25] Z výše uvedeného vyplývá, že cílem zákona bylo poskytnout kompenzaci nad rámec bezprostředně zasažených podnikatelů, jen takovému subjektu, který dodával své výstupy přímo zasaženému podnikateli, tedy takovému podnikateli, na nějž bezprostředně dopadaly zákazy a omezení plynoucí z přijatých protiepidemických opatření. Důvodová zpráva v této souvislosti hovoří o okruhu subjektů, do jejichž činnosti bylo ze strany státu bezprostředně zasaženo cestou přímých zákazů či omezení, „*popřípadě v **těsné souvislosti s těmito zákazy a omezeními***“ (zvýrazněno soudem). Jazykový ani teleologický výklad tedy nehovoří ve prospěch názoru stěžovatele, že by nárok na kompenzační bonus měl vznikat i subjektům v pozici subdodavatele, kdy zákazy a omezení nedopadají bezprostředně na jeho odběratele, ale eventuálně teprve na odběratele jeho odběratele.

[26] Poukazuje-li pak stěžovatel na *materiální podmínku usilující o elementární spravedlnost*, kterou zmiňuje důvodová zpráva, přehlíží, že tak důvodová zpráva činí ve vztahu k dovětku v § 6 odst. 2 písm. a) ZKB v podobě negativní podmínky: *nejedná-li se*

o činnost subjektu kompenzačního bonusu, jejíž výstupy lze bez zásadních obtíží poskytovat jinému odběrateli. Krajský soud mu přitom srozumitelně vysvětlil, že zkoumání naplnění této (negativní) podmínky přichází v úvahu logicky teprve poté, co je splněna podmínka primární, která vyžaduje, aby se zákaz nebo omezení opatřením podle § 1 vztahovalo na přímého odběratele subjektu kompenzačního bonusu (viz výše). Tato podmínka totiž rozsah citovaného ustanovení nerozšiřuje, nýbrž naopak zužuje. Omezuje kompenzaci pouze na ty subjekty, jejichž výstupy nelze bez zásadních obtíží poskytovat jinému odběrateli. V opačném případě nelze kompenzaci poskytnout, byť by byla daná podnikatelská činnost alespoň z 80 % vyloučena v důsledku přímého zasažení odběratele protiepidemickými opatřeními.

[27] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené uzavírá, že v nyní projednávané věci hovoří text ZKB, jeho účel a smysl, okolnosti jeho vzniku, jakož i komparace s původní úpravou v zákoně č. 159/2020 Sb., ve prospěch výkladu provedeného správními orgány a krajským soudem. Tedy, že kompenzační bonus nelze podle § 6 odst. 2 písm. a) ZKB přiznat subjektu v pozici subdodavatele konečného odběratele zasaženého protiepidemickými opatřeními. Takový výklad odpovídá nejen jazykovému znění ZKB, ale naplňuje i jeho smysl a účel – jak to ukládá judikatura Ústavního soudu citovaná stěžovatelem. Jak již zdejší soud uvedl, není úkolem správních soudů rozšiřovat věcný či osobní dosah kompenzačního bonusu za hranice vyjádřené v ZKB, jehož účelem je dle § 1 odst. 1 kompenzace pouze „některých hospodářských následků“, leda by tyto hranice odporovaly principům právního státu. To však nebyl tento případ.

[28] Na tom nic nemění nesouhlas stěžovatele s úpravou kompenzačního bonusu a vhodností zvolené právní úpravy. Vhodnost, účelnost či sociální spravedlivost právní úpravy soud (a to ani soud Ústavní) neposuzuje. Tyto úvahy nepřísluší soudům, nýbrž zákonodárci. Jedná se totiž o otázky svojí povahou politické, kam primárně spadá celá oblast tzv. sociálních práv (k tomu srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, bod 78, nebo nálezy ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 90, či usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2013, sp. zn. III. ÚS 1312/13).

[29] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[30] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 15. dubna 2025

Lenka Krupičková

pokračování

7 Afs 137/2024 - 69

předsedkyně senátu