

Vládní návrh

ZÁKON

ze dne 2020,

kterým se mění zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, se mění takto:

1. V § 5 se slovo „Bonusovým“ nahrazuje slovy „Prvním bonusovým“.
2. V § 5 se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňují se odstavce 2 a 3, které znějí:
„(2) Druhým bonusovým obdobím je období od 1. května do 8. června 2020.

(3) Třetím bonusovým obdobím je období, které může stanovit vláda nařízením v rámci období od 9. června do 31. srpna 2020, a to pro dny, kdy trvají krizová opatření podle § 1 omezující zcela nebo zčásti výkon samostatné výdělečné činnosti.“.

3. V § 7 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Žádost o kompenzační bonus se podává za bonusové období.“.

Dosavadní odstavce 2 až 4 se označují jako odstavce 3 až 5.

4. V § 8 se vkládá nový odstavec 1, který zní:

„(1) Kompenzační bonus se stanoví za bonusové období.“.

Dosavadní odstavce 1 až 4 se označují jako odstavce 2 až 5.

5. V § 8 odst. 4 se číslo „2“ nahrazuje číslem „3“.

Čl. II

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem následujícím po dni jeho vyhlášení.

Důvodová zpráva

I. Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu

V souvislosti se vznikem a rozšířením onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2 vyhlásila vláda podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví na území České republiky nouzový stav od 14:00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů. Tento nouzový stav byl následně Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky prodloužen do 30. dubna 2020. V rámci vyhlášeného nouzového stavu je realizována řada omezujících opatření, která mají nebo mohou mít negativní dopad na podnikání. Tyto negativní dopady spočívají jednak přímo v nařízení uzavření provozoven, jednak v povinnosti přijmout opatření, která provozování podnikatelské činnosti ztěžují.

Na řadu oborů podnikání má nicméně negativní dopad samotná epidemie koronaviru SARS-CoV-2 a s tím související změna chování obyvatelstva, přičemž tyto dopady by bez provedení vládou přijatých opatření mohly být v konečném důsledku závažnější, a to nejen s ohledem na hierarchii chráněných hodnot (život > zdraví > majetek). V rámci podnikatelského prostředí byly výše zmíněnými událostmi zasaženy nejen segmenty, na které opatření vlády směřovala přímo, ale též segmenty, které utrpěly v důsledku změny chování zákazníků, jejich priorit, jakož i změnami, které se dotkly jejich obchodních partnerů a dodavatelů.

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.

Zákonem č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, byl přiznán tzv. kompenzační bonus osobám samostatně výdělečně činným (s výjimkou těch, které jsou účastny na nemocenském pojištění jako zaměstnanci). Podmínkou poskytnutí kompenzačního bonusu je přitom skutečnost spočívající v tom, že samostatná výdělečná činnost žadatele byla zcela nebo z části znemožněna aktuálními událostmi souvisejícími s koronavirem. Kompenzační bonus je poskytován ve výši 500 Kč za každý den v rámci bonusového období od 12. března do 30. dubna 2020, pokud osoba v daný den splňuje podmínky pro jeho poskytnutí. Celkově tedy může podnikatel obdržet částku až 25 tisíc Kč.

2. Odůvodnění hlavních principů a nezbytnosti navrhované právní úpravy

S ohledem na skutečnost, že omezení hospodářské činnosti související se vznikem a rozšířením onemocnění COVID-19 způsobeného novým koronavirem SARS-CoV-2 nadále trvají, navrhuje se pokračovat ve zmírňování dopadů těchto omezení na osoby samostatně výdělečně činné prostřednictvím prodloužení období, za které může být těmto osobám poskytován kompenzační bonus, a to cestou novelizace zákona č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2 (dále jen „návrh zákona“).

Návrhem zákona dojde k vytvoření druhého bonusového období, za které je kompenzační bonus poskytován, a to od 1. května do 8. června 2020, tedy do dne, kdy je podle současných předpokladů očekáváno ukončení klíčových opatření, která omezují zejména činnost provozoven osob samostatně výdělečně činných. S ohledem na nemožnost zcela najisto predikovat, zda nebude nutné ponechat část omezujících krizových opatření v platnosti i po tomto datu, se navrhuje upravit též třetí bonusové období, v jehož případě však bude jeho stanovení, resp. určení jeho přesné délky ponecháno na úpravě nařízením vlády. Zákon nicméně v tomto ohledu stanoví časový limit do 31. srpna 2020, který nemůže být vládou při určení délky třetího bonusového období překročen. Druhou podmínkou je právě zmíněná skutečnost, že třetí bonusové období bude moci zahrnovat pouze ty dny, kdy nadále trvají krizová opatření (v širším slova smyslu) omezující zcela nebo zčásti výkon samostatné výdělečné činnosti.

Ostatní parametry poskytování stávajícího kompenzačního bonusu, tedy zejména okruh osob, které na něj mohou mít nárok, jakož i jeho výše, zůstávají zachovány.

3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaný zákon je v souladu s ústavním pořádkem České republiky a plně respektuje též Listinu základních práv a svobod.

Navrhovaný zákon je souladný s ústavním principem *rovnosti* (jak neakcesorické, tak akcesorické), neboť kompenzační bonus je poskytován všem osobám při splnění nediskriminačních podmínek. Není preferováno jedno odvětví hospodářství před jiným, naopak kompenzační bonus je poskytován všem bez rozdílu charakteru jejich činnosti jako osob samostatně výdělečně činných.

Kompenzační bonus je daňovým bonusem a současně je daní v procesním smyslu, tj. je spravován v režimu daňového řádu. Podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod lze daně a poplatky ukládat pouze na základě zákona. Podle návrhu zákona se předpokládá, že případné třetí bonusové období, resp. jeho délka budou stanoveny nařízením vlády jako předpisem nižší právní síly než zákon. Jeden z konstrukčních prvků daně (resp. kompenzačního bonusu) tedy nebude stanoven přímo zákonem, nýbrž na základě zákona nařízením vlády. Zákon vládě stanoví mantinely, které je povinna při vydání tohoto nařízení respektovat. Návrh zákona jednak stanoví časový limit do 31. srpna 2020, který nemůže být vládou při určení délky třetího bonusového období v nařízení překročen, a zároveň zákon stanoví, že třetí bonusové období bude moci zahrnovat pouze ty dny, kdy nadále trvají krizová opatření (v širším slova smyslu) omezující zcela nebo zčásti výkon samostatné výdělečné činnosti. Vzhledem k těmto

skutečností a též ke skutečnosti, že kompenzační bonus není peněžitým plněním, které by bylo jeho subjektům ukládáno, ale naopak se jedná o peněžité plnění, které je vypláceno z veřejných rozpočtů osobám samostatně výdělečně činným, není uvedené řešením porušením principu vyjádřeného v čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

4. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Návrh je plně slučitelný s právem Evropské unie a ustanovení navrhované právní úpravy nezakládají rozpor s primárním právem Evropské unie ve světle ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie.

S poukazem na sekundární právo Evropské unie lze konstatovat, že také v tomto ohledu předkládaná právní úprava respektuje závazky, které pro Českou republiku v této oblasti z členství v Evropské unii vyplývají.

5. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaný zákon je v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, podle čl. 10 Ústavy.

6. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny

Dopady na veřejné rozpočty se předpokládají v maximální výši 13 až 14 mld. Kč za dobu nově stanoveného poskytování kompenzačního bonusu, tj. za období od 1. května do 8. června 2020. V praxi nicméně ne všechny osoby samostatně výdělečně činné byly postiženy krizovými opatřeními, a nesplňují tedy podmínky pro poskytnutí kompenzačního bonusu. Reálný dopad tedy zřejmě bude nižší.

Z pohledu podnikatelského prostředí přinese navrhovaná právní úprava možnost materiální kompenzace některých dopadů opatření proti šíření koronaviru SARS-CoV-2, a to se zaměřením na osoby samostatně výdělečně činné, v jejichž případě lze obecně předpokládat proporcionalně zvýšený zásah do podstaty jejich ekonomické činnosti. Dopad na podnikatelské prostředí je tedy pozitivní.

Navrhovaný zákon cílí na osoby samostatně výdělečně činné a nestanoví žádné speciální pravidla pro osoby se zdravotním postižením, národnostní menšiny či jiné specifické skupiny obyvatel.

7. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaný zákon nebude mít žádné negativní dopady na ochranu soukromí a osobních údajů, neboť je postaven na dispozičním principu, kdy žadatel prostřednictvím jím podané žádosti implicitně dává pokyn k zpracování jeho osobních údajů.

8. Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaný zákon předpokládá využití fungujících mechanismů ze strany orgánů Finanční správy České republiky, včetně mechanismů kontroly řádného výkonu veřejné moci, a nezvadává tak příčinu k zvýšenému riziku korupce.

9. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo ochranu státu a dopady na životní prostředí

Navrhovaná právní úprava nemá dopad na bezpečnost nebo obranu státu ve smyslu usnesení vlády č. 343/D z roku 2015.

10. Způsob projednání návrhu zákona

Současně s předložením návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2o, se předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky žádá o projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze podle § 99 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a to vzhledem k výše uvedeným důvodům, tj. zejména k potřebě co nejrychleji dostat finanční výpomoc k postiženým podnikatelům.

II. Zvláštní část

K bodům 1 a 2 (§ 5)

V rámci § 5, který upravuje bonusové období, za které je kompenzační bonus poskytován, se navrhuje vytvoření druhého bonusového období, a to od 1. května do 8. června 2020, tedy do dne, kdy je podle současných předpokladů očekáváno ukončení klíčových opatření, která omezují zejména činnost provozoven osob samostatně výdělečně činných. S ohledem na nemožnost zcela najisto predikovat, zda nebude nutné ponechat část omezujících krizových opatření v platnosti i po tomto datu, se navrhuje upravit též fakultativní třetí bonusové období, v jehož případě však bude jeho stanovení, resp. určení délky ponecháno na úpravě nařízením vlády. Zákon současně v tomto ohledu stanoví časový limit od 9. června do 31. srpna 2020, který nemůže být vládou při určení délky třetího bonusového období překročen. Druhou podmínkou je právě zmíněná skutečnost, že třetí bonusové období bude moci zahrnovat pouze ty dny, kdy trvají krizová opatření ve smyslu § 1 zákona omezující zcela nebo zčásti výkon samostatné výdělečné činnosti.

Konstrukce třetího bonusového období byla zvolena namísto případného prodloužení druhého bonusového období zejména v zájmu toho, aby došlo k jednoznačnému oddělení těchto období pro účely správy kompenzačního bonusu a zachování legitimního očekávání subjektů kompenzačního bonusu, které v době účinnosti případného nařízení vlády již podaly žádost o kompenzační bonus za druhé bonusové období. Není proto žádoucí, aby bylo prodlouženo již běžící druhé bonusové období, a tato změna se musela promítat do již běžících procesních kroků. Třetí bonusové období by proto mělo být posuzováno samostatně.

Nadále platí stávající princip, že v rámci bonusového období se splnění podmínek pro vznik nároku na kompenzační bonus *de iure* testuje ke každému dni bonusového období, přičemž některé podmínky se i fakticky testují za jednotlivé dny (např. status osoby samostatně výdělečně činné) a některé pro celý kalendářní měsíc (např. status zaměstnance účastného na nemocenském pojištění podle příslušného zákona – v těchto případech je fakticky podmínka splněna či nesplněna vždy pro všechny dny v daném měsíci).

Předmětem kompenzačního bonusu je výkon samostatné výdělečné činnosti, nelze jej tedy nárokovat za ty dny bonusového období, ve kterých samostatná výdělečná činnost nebyla vykonávána, resp. byl její výkon přerušen.

Co se týká materiální podmínky, že subjekt kompenzačního bonusu nemohl samostatnou výdělečnou činnost zcela nebo z části vykonávat nad míru obvyklou v důsledku ohrožení zdraví nebo krizových opatření, tak ta se posuzuje ve vztahu ke kalendářnímu měsíci (což výslovně zmiňuje i § 3 odst. 1 zákona, který v souvislosti s vymezením předmětu kompenzačního bonusu hovoří o „výkonu samostatné výdělečné činnosti v kalendářním měsíci“). Nemožnost provozovat činnost nad míru obvyklou, stejně tak omezení výkonu činnosti nad míru obvyklou, se tedy fakticky neposuzuje k jednotlivému kalendářnímu dni, ale ke kalendářnímu měsíci jako celku. Pokud tedy k uvedenému omezení došlo během daného kalendářního měsíce, je podmínka splněna pro všechny dny, které do tohoto měsíce spadají.

Záměrem nebylo například to, aby ten, kdo svou činnost provozuje pouze ve všední dny (a tedy pouze ve všední dny mohlo dojít k omezení výkonu této činnosti), byl na kompenzačním

bonusu krácen o ty dny, které připadají na víkendy a svátky. Stejně tak nebylo záměrem zohledňovat denní výkyvy a vylučovat ty dny, kdy díky konstelaci určitých událostí mohla činnost subjektu kompenzačního bonusu fungovat lépe než obvykle, ačkoli v celkovém měsíčním souhrnu došlo k propadu. Rovněž není rozhodné, zda uvedené omezení je důsledkem jednorázové skutečnosti (například výpadek podstatné zakázky) či průběžné skutečnosti (například částečné omezení činnosti provozovny). Testování tohoto kritéria v měsíčních cyklech má význam i z hlediska případné kontrolovatelnosti.

K bodům 3 až 5 (§ 7 a 8)

S ohledem na navrhované rozšíření počtu bonusových období se navrhuje výslovně zakotvit, že žádost o kompenzační bonus se podává za jednotlivé bonusové období. Pokud tedy žadatel, který podal žádost za první bonusové období, bude chtít kompenzační bonus i za druhé bonusové období, je nutné, aby podal další žádost a čestným prohlášením osvědčil, že splňuje podmínky pro vznik nároku na kompenzační bonus i v tomto bonusovém období. Obdobně se bude postupovat i v případě třetího bonusového období, bude-li nařízením vlády připuštěno.

V návaznosti na to se explicitně stanoví, že ke stanovení kompenzačního bonusu dochází za jednotlivá bonusová období. To platí jak pro vyměření kompenzačního bonusu, tak pro jeho případné doměření.

Pokud ze strany žadatele dojde k rozdělení žádosti na menší díly, než je bonusové období (např. odděleně za jednotlivé kalendářní měsíce), nestanou se tyto díly předmětem samostatného stanovení kompenzačního bonusu, ale kompenzační bonus bude vždy stanoven za celé bonusové období s tím, že případná další žádost týkající se stejného bonusového období bude posouzena jako změna té předchozí, resp. její doplnění. V závislosti na fázi procesu stanovení kompenzačního bonusu bude využita buďto pro vyměření, nebo pro doměření kompenzačního bonusu. Z hlediska administrativní náročnosti i celkové srozumitelnosti není totiž žádoucí proces vyměření a případného doměření v případě kompenzačního bonusu štěpit na menší celky.

V případě, že bude podána jedna žádost týkající se dvou bonusových období, posoudí se jako *de iure* dvě žádosti obsažené v jednom podání; rovněž ke stanovení kompenzačního bonusu dojde pro každé bonusové období samostatně (budou tedy vyměřeny dva kompenzační bonusy).

Prekluzivní lhůta pro podání žádosti podle stávajícího § 7 odst. 2 se bude pro každé bonusové období posuzovat zvlášť.

K čl. II - Účinnost

S ohledem na aktuální časový rámec období poskytování kompenzačního bonusu a naléhavou potřebu tento nástroj použít k poskytnutí finanční pomoci osobám samostatně výdělečně činným, které byly neočekávaně postiženy výpadkem příjmů v důsledku krizových opatření, se navrhuje stanovit účinnost zákona dnem následujícím po dni jeho vyhlášení.

Navržená účinnost tak respektuje § 3 odst. 4 zákona č. 309/1999 Sb., o Sběrce zákonů a Sběrce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého platí, že vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze ve zvlášť výjimečných případech stanovit dřívější den nabytí účinnosti, nejdříve však počátkem dne následujícího po dni vyhlášení právního předpisu. Naléhavý obecný zájem je v případě kompenzačního bonusu zcela nepochybně dán (blíže viz obecná část důvodové zprávy).

V Praze dne 20. dubna 2020

Předseda vlády:
Ing. Andrej Babiš, v. r.

Místopředsedkyně vlády a ministryně financí:
JUDr. Alena Schillerová, Ph.D., v. r.