

V l á d n í n á v r h

Z Á K O N

ze dne 2021,

**kterým se mění zákon 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 zákona č. 584/2020 Sb.**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Zákon 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 zákona č. 584/2020 Sb., se mění takto:

1. V § 5 odst. 2 se písmeno a) zrušuje a zároveň se zrušuje označení písmene b).
2. V § 10 se doplňuje odstavce 3, který zní:

„(3) Podmínka pro vznik nároku na kompenzační bonus za poslední kalendářní den bonusového období, která je vázána na opatření podle § 1, se považuje za splněnou, také pokud je splněna pro předcházející kalendářní den.“.

Čl. II

Přechodné ustanovení

Vznikl-li subjektu kompenzačního bonusu nárok na kompenzační bonus podle zákona č. 461/2020 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, běží lhůta pro podání žádosti o kompenzační bonus znovu ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Čl. III

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 koronavirem označovaným jako 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 ode dne 5. října 2020 na dobu 30 dnů, tj. do 4. listopadu 2020. Následně došlo k opakovanému prodlužování tohoto nouzového stavu. V rámci vyhlášeného nouzového stavu je realizována řada omezujících opatření, která mají nebo mohou mít negativní dopad na podnikání. Tyto negativní dopady spočívají především v bezprostředním zákazu či omezení konkrétních podnikatelských činností, zejména pak v uzavření či omezení fungování podnikatelských provozoven. V rámci nouzového stavu jsou přijímána zejména krizová opatření podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo ochranná a mimořádná opatření na základě zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

V souvislosti s dopady zákazů nebo omezení podnikatelské činnosti vyvolaných epidemickou situací vláda České republiky a jednotlivé resorty přistoupili jak na jaře 2020, tak v současné době k různým opatřením, která mají poskytnout nezbytnou podporu různým ekonomickým subjektům. V působnosti Ministerstva financí byl mimo jiné realizován tzv. kompenzační bonus podle 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 zákona č. 584/2020 Sb. (dále též „zákon č. 461/2020 Sb.“ nebo „zákon“). Tento daňový bonus je pojat jako cílená podpora pouze omezeného a vcelku jednoznačně definovaného 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.

Subjekty kompenzačního bonusu ve smyslu zákona č. 461/2020 Sb. je možné vymezit v rámci tří skupin. První skupinou osob, které mohou čerpat podporu prostřednictvím kompenzačního bonusu, jsou v souladu s § 6 odst. 1 uvedeného zákona ti podnikatelé (osoby samostatně výdělečně činné nebo společníci malých společností s ručením omezeným), jejichž činnost byla opatřeními státních orgánů bezprostředně zakázána nebo omezena. Druhou skupinu tvoří v souladu s § 6 odst. 2 zákona č. 461/2020 Sb. ti podnikatelé, kteří přímo omezení nebyli, avšak svojí činností jsou téměř zcela navázáni na skupinu první. Jsou tedy buď jejími dodavateli, anebo svoji činnost provádějí v cizích provozovnách nebo jiných prostorách, které byly uzavřeny. Třetí skupinu pak v souladu s § 7 odst. 1 výše uvedeného zákona tvoří osoby konající práci na základě dohody o práci konané mimo pracovní poměr (dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti), pokud byl výkon této práce znemožněn z důvodu překážky na straně jejich zaměstnavatele, kterého se dotkl bezprostřední zákaz či omezení dané opatřeními státních orgánů.

Kompenzační bonus je spravován jako daňový odpočet podle daňového řádu (zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen jako „daňový řád“), tedy

v procesním režimu správy daní. Správa kompenzačního bonus je svěřena orgánům Finanční správy České republiky.

2. Odůvodnění hlavních principů a nezbytnosti navrhované právní úpravy

Jednou ze zákonem stanovených podmínek vzniku nároku na kompenzační bonus podle zákon č. 461/2020 Sb. je, že podle § 5 odst. 2 písm. a) tohoto zákona nemůže být tento bonus poskytnut osobě, která v bonusovém období byla v úpadku na základě rozhodnutí soudu.

Důvod, proč bylo toto pravidlo do zákona zahrnuto, úzce souvisí se skutečností, že kompenzační bonus představuje jednu z forem tzv. veřejné podpory. Ačkoliv se jedná o daňový bonus, který je v celé řadě otázek specifický, právě charakter veřejné podpory je u něj společný například s dotacemi. Také kompenzační bonus se proto musí řídit obecnými pravidly, která pro čerpání veřejné podpory stanoví zejména evropské právní předpisy. Veřejná podpora představuje svého druhu zvýhodnění některých subjektů na trhu před jinými, a proto je souladná s pravidly vnitřního trhu Evropské unie pouze při dodržení stanovených podmínek.

V souvislosti s různými podporami, které jsou napříč evropskými státy poskytovány v reakci na současnou epidemii, byl Evropskou komisí 19. března 2020 přijat tzv. *Dočasný rámec pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID-19*. V něm byly stanoveny některé benevolentnější podmínky pro poskytování veřejné podpory v nynější bezprecedentní situaci. Pokud budou tyto podmínky dodrženy, bude taková podpora rovněž považována za souladnou s pravidly vnitřního trhu Evropské unie. Jednou z těchto podmínek je právě skutečnost, že příjemce podpory není v úpadku, neboť v čl. 3.1 bod 22 písm. c) *Dočasného rámce* se stanoví, že „podporu nelze poskytnout podnikům, které již byly k 31. prosinci 2019 v obtížích (ve smyslu obecného nařízení o blokových výjimkách)“ a „odchylně od výše uvedeného může být podpora poskytnuta mikropodnikům nebo malým podnikům (ve smyslu přílohy I obecného nařízení o blokových výjimkách), které se nacházely v obtížích již ke dni 31. prosince 2019, pokud vůči nim nebylo zahájeno kolektivní úpadekové řízení podle vnitrostátního práva a neobdržely podporu na záchranu nebo podporu na restrukturalizaci“. V zájmu naplnění tohoto požadavku proto bylo uvedené pravidlo stanoveno i pro příjemce kompenzačního bonusu, přičemž pojem „kolektivní úpadekové řízení“, který není pro potřeby tuzemského právního řádu blíže vymezen, byl použit v souladu s ustálenou praxí tuzemských podpůrných programů ve smyslu úpadku podle zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Vyloučení vzniku nároku na kompenzační bonus v případě osob v úpadku se nicméně v kontextu celkové ekonomické situace a dopadů epidemie koronaviru a jí vynucených vládních opatření jeví jako nepřiměřeně tvrdé. To platí zvláště pro osoby, v jejichž případě trvalo schválené oddlužení, a to s ohledem na zvýšený společenský zájem poskytnout předmětnou formu podpory této specifické skupině, která právě prostřednictvím tohoto institutu aktivně směřuje k tomu, aby v maximálním možném zákonném rozsahu splnila své dluhy a minimalizovala tak důsledky svého úpadku. Totéž nicméně do značné míry platí i pro ostatní osoby v úpadku. Kompenzační bonus je určen především jako forma podpory osobám, na které bezprostředně dopadla aktuální státní opatření, přičemž z tohoto pohledu se nejvíce jako vhodné činit rozdíly mezi osobami v úpadku a ostatními osobami.

V průběhu roku 2020 Ministerstvo financí průběžně jednalo s Evropskou komisí, z jejíž

strany byla Česká republika na potřebu zavedení pravidla vylučujícího poskytnutí bonusu subjektu v úpadku v rámci pracovních diskuzí upozorňována, což vedlo k tomu, že uvedená podmínka byla integrována do původního návrhu zákona č. 461/2020 Sb. Svoji roli zde hrál i zájem na tom, aby nebyl ohrožen následný proces evropské notifikace zákona jako celku, který by v případě závěru ohledně toho, že by poskytování kompenzačního bonusu představovalo případ nedovolené veřejné podpory z pohledu evropského práva, mohlo vést k neschválení celé notifikace s možnými následky v podobě uplatnění příslušných sankcí vůči České republice, popřípadě ohrožení vyplácení kompenzačního bonusu všem subjektům (nejen osobám v úpadku).

Nezávisle na tom však bylo ze strany Ministerstva financí usilováno o nalezení možnosti, jak také osobám v úpadku zpřístupnit kompenzační bonus a byla vedena další komunikace s Evropskou komisí ohledně možnosti eventuálního připuštění nároku na kompenzační bonus v případě osob v úpadku. Na počátku roku 2021 tak bylo spolu s Evropskou komisí nalezeno řešení, resp. získáno předběžné stanovisko, kdy by poskytnutí kompenzačního bonusu osobám v úpadku mohlo být realizováno mimo uvedený *Dočasný rámec* ve formě veřejné podpory v režimu *de minimis* podle obecných pravidel poskytování veřejné podpory v rámci Evropské unie. V praxi by se tedy v rámci jednoho opatření mohly kompenzovat dva režimy ve vztahu k veřejné podpoře. Režim *de minimis* je upraven nařízením č. 1407/2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis*, přičemž tato podpora je limitována maximální výší 200 000 EUR pro jeden podnik za tři roky (v oblasti rybolovu, akvakultury a v oblasti prvovýroby zemědělských produktů uvedených v příloze I Smlouvy o fungování Evropské unie je stanoven limit 20 000 EUR). S tímto řešením vyslovila Evropská komise předběžný neformální souhlas. Orgány Finanční správy České republiky v souvislosti s těmito subjekty vykážou podporu v souladu s evropskou i národní legislativou, která má zajistit dodržení uvedených limitů, a to včetně zveřejnění v rámci plnění informační povinnosti poskytovatele veřejné podpory (srov. § 52 odst. 6 daňového řádu). Pokud jde o osoby, v jejichž případě rozhodnutí o úpadku nabylo účinnosti po 31. prosinci 2019, poskytnutí kompenzačního bonusu by mělo proběhnout v režimu samotného *Dočasného rámce* (srov. text jeho čl. 3.1 bod 22 písm. c)).

V rámci nyní předkládané novely zákona se proto navrhuje zrušení pravidla, podle něhož nárok na kompenzační bonus nemá osoba, která byla v bonusovém období v úpadku.

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 z tohoto pohledu poskytován všem bez rozdílu charakteru jejich činnosti. Relevantní je zde z tohoto pohledu pouze prvek nutnosti strpět státními orgány nařízené zákazy a omezení, které fakticky vymezují okruh dotčených podnikatelských a dalších subjektů. Princip rovnosti je zohledněn též v rámci stanovení okruhu osob, resp. podmínek určujících, zda došlo v důsledku zákonem předvídaných událostí souvisejících se vznikem a rozšířením onemocnění COVID-19 způsobeného koronavirem označovaným jako SARS-CoV-2 u dané osoby ke vzniku nároku na kompenzační bonus. Eliminace podmínky, která určitou skupinu osob z nároku na kompenzační bonus vylučuje, prvek rovnosti ještě posílí. Současně též přispěje k posílení subjektivního vnímání rovnosti ze strany žadatelů o kompenzační bonus. Ti v praxi často

nevnímají rozdíl mezi osobou v úpadku, která podle dosavadní úpravy nárok na kompenzační bonus nemá, a osobou, vůči níže je vedena exekuce či výkon rozhodnutí, jejíž platební morálka může být oproti osobě v oddlužení významně nižší a která z nároku na kompenzační bonus bez dalšího vyloučena není.

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.

Poskytnutí kompenzačního bonusu nemá charakter nedovolené veřejné podpory (v podobnostech viz bod 2 této obecné části důvodové zprávy).

Poskytnutí kompenzačního bonusu bude probíhat podle jednotných předvídatelných pravidel v duchu ustálené správní praxe, vzniku právních skutečností *ex lege* a přezkoumatelnosti správního uvážení, přičemž na základě těchto pravidel bude všem žadatelům ve stejné situaci (za stejných podmínek) vždy kompenzační bonus poskytnut, a to ve stejné výši.

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

S návrhem zákona je spojen odhad negativního dopadu ve výši cca 0,1 mld. Kč na úrovni veřejných rozpočtů (z toho na úrovni rozpočtů obcí a krajů v řádu desítek milionů Kč).

Z pohledu podnikatelského prostředí přinese navrhovaná právní úprava možnost materiální kompenzace některých dopadů opatření proti šíření koronaviru označovaného jako SARS-CoV-2, a to se zaměřením na osoby samostatně výdělečně činné, resp. společníky malých společností s ručením omezeným, v jejichž případě dosud nebyla pomoc ve formě kompenzačního bonusu poskytnuta z důvodu skutečnosti, že se jednalo o osoby v úpadku. Dopad na podnikatelské prostředí je tedy pozitivní.

Navrhovaný zákon cílí na osoby samostatně výdělečně činné, resp. společníky malých

společností s ručením omezeným, jakož i na osoby pracující na dohody o práci mimo pracovní poměr, a nestanoví žádná 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 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 (fyzickým osobám v úpadku), kteří ji dosud neobdrželi.

II. Zvláštní část

K čl. I

K bodu 1 (§ 5 odst. 2 písm. a))

V rámci ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 461/2020 Sb. se vypouští pravidlo, podle něhož nárok na kompenzační bonus nemá osoba, která byla v bonusovém období v úpadku. Podrobněji viz obecná část důvodové zprávy.

K bodu 2 (§ 10 odst. 3)

Navržená úprava nového § 10 odst. 3 reaguje na skutečnost, že první bonusové bylo stanoveno o 1 kalendářní den delší, než byla doba nouzového stavu. Každé další prodloužení nouzového stavu pak zavedlo další bonusové období v délce shodné s tímto prodloužením. Důsledkem toho je stav, kdy druhé a následující bonusové období je vždy o jeden kalendářní den posunuto oproti období prodlouženého nouzového stavu (byť délka je shodná). Pro subjekty kompenzačního bonusu podávající žádost na začátku bonusového období je pak obtížné odhadnout, zda bude v poslední den bonusového období (tedy den, na který se již nevztahuje tou dobou známé prodloužení nouzového stavu) splněna podmínka existence relevantního opatření orgánu státní správy podle § 1 zákona (takové opatření tou dobou zpravidla nebude existovat). Tento stav není žádoucí, a proto se zavádí pravidlo chránící právní jistotu žadatelů, které umožní, aby se na poslední kalendářní den bonusového období z hlediska splnění podmínky odvozené od existence opatření podle § 1 zákona hledělo jako na kalendářní den předcházející, pokud pro předcházející kalendářní den byla podmínka splněna. I kdyby již další opatření orgánu státní správy podle § 1 zákona nebylo vydáváno a nouzový stav již nebyl prodloužen, mají žadatelé garantován kompenzační bonus, pokud splní příslušnou podmínku v poslední den nouzového stavu. Jde tedy o pravidlo ve prospěch žadatelů, ale i ve prospěch snazší správy ze strany finančních úřadů.

K čl. II – Přejícné ustanovení

Navržená novela zákona, která rozšiřuje případy vzniku nároku na kompenzační bonus, je s ohledem na své zpětné uplatnění z hmotněprávního pohledu pravě retroaktivní. Takové řešení je nicméně v daňovém právu (a v právním řádu obecně) přípustné, pokud směřuje ve prospěch daňových subjektů. Zpětné uplatnění změny však současně vyžaduje formulaci přechodného ustanovení, neboť je nutné zajistit, že prekluzivní dvouměsíční lhůta pro podání žádosti o kompenzační bonus (která je navázána na konec bonusového období) nebude zkrácena pozdějším nabytím účinnosti navrhované změny. Přechodné ustanovení by tak mělo stanovit, že tato lhůta začne běžet znovu ode dne nabytí účinnosti navrhované novely zákona č. 461/2020 Sb. Uvedené pravidlo dopadá pouze na případy, kdy je nárok na kompenzační bonus nově založen navrhovanou novelou. Po stránce procesní tedy dojde k uplatnění tzv. nepravé retroaktivity, která je v právním řádu obecně přípustná. V případě, že dotčené subjekty již v minulosti žádost o kompenzační bonus podaly a došlo z důvodu vyloučení nároku dle dosavadní úpravy k zastavení řízení (a tedy již nelze změnu zákona ze strany finančního úřadu přímo zohlednit, jako v případech, kdy ještě k zastavení řízení nedošlo), mohou v nově poskytnuté lhůtě podat žádost novou.

K čl. III – Účinnost

S ohledem na aktuální časový rámec období poskytování kompenzačního bonusu a naléhavou potřebu tento nástroj použít k poskytnutí finanční pomoci podnikatelům, kteří byli

neočekávaně postižení výpadkem příjmů v důsledku současných opatření, a současně dosud uvedenou pomoc neobdrželi s ohledem na stav úpadku, se navrhuje stanovit účinnost zákona dnem následujícím po dni jeho vyhlášení.

Navržená účinnost tak respektuje § 3 odst. 4 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce 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 18. ledna 2021

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

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