



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **RYANAIR SUN SPÓLKA AKCYJNA**, se sídlem Cybernetyki 21, Varšava, zastoupen Mgr. Zdeňkem Beránkem, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **Úřad práce České republiky**, se sídlem Dobrovského 1278/25, Praha, zastoupen JUDr. Jiřím Solilem, advokátem se sídlem Jakubská 647/2, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2023, č. j. 17 Ad 2/2022-212,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Zdeňka Beránka, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Předmětem sporu je otázka, zda usnesením Vlády České republiky ze dne 25. 5. 2020, č. 581, o prodloužení doby uznatelnosti výdajů Cíleného programu podpory zaměstnanosti, režim B (dále jen „usnesení č. 581“), došlo ke změně vymezení podmínek v Cíleném programu podpory zaměstnanosti (dále jen „program Antivirus“) tak, že nově byla podpora poskytována toliko daňovým rezidentům České republiky, Evropské unie či Evropského hospodářského prostoru.

[2] Žalobce požádal dne 31. 7. 2020 osobu zúčastněnou na řízení o vyplacení podpory z programu Antivirus za měsíc červen 2020 ve výši 772 835 Kč. V elektronickém formuláři potvrdil rezidentství a adresoval osobě zúčastněné na řízení přípis, v němž vyjádřil své přesvědčení, že mu příspěvek náleží, neboť daňové rezidentství není podmínkou stanovenou v podmínkách programu Antivirus a tato povinnost nevyplývá ani z veřejnoprávní smlouvy, kterou uzavřel dne 30. 5. 2020 s osobou zúčastněnou na řízení dle § 120 zákona č. 435/2004, o zaměstnanosti.

[3] Osoba zúčastněná na řízení žalobci oznámením ze dne 8. 9. 2020 sdělila, že mu podpora nebude poskytnuta, neboť nesplnil podmínku daňového rezidentství. Žalobce na oznámení reagoval tím, že dne 9. 10. 2020 zahájil návrhem sporné řízení ve věci sporu z veřejnoprávní smlouvy mezi ním a osobou zúčastněnou na řízení. Rozhodnutím ze dne 13. 12. 2021 žalovaný jeho návrh podle § 141 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítl. Poukázal na to, že usneseními vlády jsou stanovovány podmínky pro cílený program (zde Antivirus) v souladu s § 120 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, mezi jinými byla usnesením č. 581 stanovena i podmínka daňového rezidentství. Tu žalobce nesplnil.

II.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného o návrhu podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“). Ten rozhodnutí žalovaného v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud si od žalovaného a osoby zúčastněné na řízení vyžádal podklady k přijímání relevantních usnesení vlády k programu Antivirus. Po posouzení těchto podkladů uzavřel, že program Antivirus byl vládou schválen usnesením ze dne 31. 3. 2020, č. 353, přičemž za oprávněného žadatele tento program označil každého zaměstnavatele ve mzdové sféře s alespoň jedním zaměstnancem v pracovním poměru, který je účasten nemocenského a důchodového pojištění podle českých právních předpisů, a to bez ohledu na daňové rezidenství. Byť žalovaný v materiálu k usnesení vlády ze dne 25. 5. 2020, č. 581, část III., navrhoval změnit vymezení oprávněného žadatele tak, aby se jednalo o daňového rezidenta, tomuto záměru neodpovídal žalovaným předložený návrh usnesení vlády. Ostatně, s výjimkou změny bodu (7) prodlužující doby uznatelnosti výdajů programu Antivirus, žádný bod žalovaným navrhovaného doplnění programu Antivirus nebyl do žalovaným předloženého návrhu usnesení vlády promítnut. Jinými slovy, ze strany žalovaného nebyl vládě předložen návrh usnesení, který by v rámci programu Antivirus měnil vymezení oprávněné osoby, byť z materiálu III. je takový záměr žalovaného patrný. Usnesením vlády ze dne 27. 4. 2020, č. 481, a ze dne 25. 5. 2020, č. 581, byla ve vztahu k programu Antivirus pouze a jenom prodloužena doba uznatelnosti výdajů tohoto programu pro příslušné režimy. Tato usnesení však neskýtají žádný podklad pro závěr, že by ze strany vlády byla schválena jakákoliv další změna programu Antivirus, konkrétně pak vymezení oprávněného žadatele.

III.

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatel poukázal na skutečnost, že v rámci usnesení vlády není schvalovaná konkrétní věta nebo text obsažený v usnesení, ale celý materiál předložený vládě České republiky (dále též „vláda“). Z obecné formulace uvedené v usnesení vyplývá,

pokračování

že vláda schválila celý materiál, jehož název byl „Prodloužení uznatelnosti výdajů Cíleného programu podpory zaměstnanosti Antivirus“. Podmínka daňového rezidentství byla do materiálu nadto vložena v den jednání vlády na základě požadavků členů vlády vzešlých z projednávání vládního návrhu zákona č. 300/2020 Sb., o prominutí pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti placeného některými zaměstnavateli jako poplatníky v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020 a o změně zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění. Zakotvení daňového rezidentství tak představuje skutečnou vůli vlády, směřovanou pro výklad jejích postupů. Tato vůle je doložitelná veřejným záznamem vystoupení ministryně práce a sociálních věcí na tiskové konferenci po jednání vlády dne 25. 5. 2020. I z veřejného záznamu jednání vlády vyplývá, že ta projednala materiál č. j. 545/20, k němuž přijala usnesení č. 581. Nadto šlo o vládní praxi, která byla navíc poplatnou době pandemie viru SARS-CoV-2. I Jednací řád vlády pak upravuje, že schválený předmět jednání se vyjadřuje stručně a výstižně v příslušném bodě návrhu usnesení vlády. Pro výše uvedené navrhl stěžovatel zrušit rozsudek městského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souzní se závěry městského soudu. Zdůraznil, že podle Jednacího řádu vlády jsou zavazující pouze usnesení, nikoliv automaticky též podkladové materiály. Dále podle něj platí, že nelze-li předmět schvalovací části vyjádřit stručně a výstižně, uvede se předmět v příloze k návrhu a na tu se v příslušném bodě návrhu usnesení vlády odkáže. Schválené usnesení vlády ze dne 25. 5. 2020 neobsahuje žádný odkaz na konkrétní přílohu, která by měla být předmětem schválení. Nelze přisvědčit interpretačnímu východisku skutečnou vůli vlády. Je třeba naopak vycházet ze zachování právní jistoty a legální licence, a to i během nouzového stavu vyvolaného pandemií Covid-19 (srov. i nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, Pl. ÚS 106/20). Z ničeho pak nevyplývá, že by snad součástí usnesení vlády měl být automaticky celý podkladový materiál. Naopak, tento výklad zaujímaný stěžovatelem svědčí spíše o libovůli. Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] V usnesení č. 581 se uvádí: „*Vláda I. schvaluje*

1. prodloužení doby uznatelnosti výdajů Cíleného programu podpory zaměstnanosti schváleného vládou dne 31. března 2020 usnesením č. 353, ve znění usnesení vlády ze dne 27. dubna 2020 č. 481 do 31. srpna 2020 (dále jen „Cílený program“), a to výhradně pro režim B,

2. použití finančních prostředků kapitoly 398 – Všeobecná pokladní správa z položky Vládní rozpočtová rezerva ve výši 16 100 000 000 Kč na posílení výdajů kapitoly 313 – Ministerstvo práce a sociálních věcí v závazném ukazateli „Aktivní politika zaměstnanosti celkem“ na financování Cíleného programu v měsících červen, červenec a srpen 2020, a to nad rámec

finančních prostředků schválených v bodě II/2 usnesení vlády ze dne 31. března 2020 č. 353 a v bodě II/2 usnesení vlády ze dne 27. dubna 2020 č. 481”.

[10] V souzené věci žalovaný v dokumentu označeném „II“ s názvem „Předkládací zpráva“, který byl „materiálem“ předloženým vládě k usnesení č. 581, výslovně hovoří o tom, že žalovaný navrhuje „*prodloužení uznatelnosti výdajů programu Antivirus do 31. srpna, a to výhradně pro režim B.*“ Dále se v dokumentu označeném „III“ s názvem „*Prodloužení uznatelnosti výdajů Cíleného programu podpory zaměstnanosti Antivirus*“ uvádí, že se do programu Antivirus doplňuje podmínka daňového rezidentství.

[11] V návrhu usnesení, který vláda následně dne 25. 5. 2020 v obsahově stejném znění schválila, se uvádí, že vláda schvaluje „*prodloužení doby uznatelnosti výdajů Cíleného programu podpory zaměstnanosti schváleného vládou dne 31. 3. 2020 usnesením č. 353, ve znění usnesení vlády č. 481 do 31. 8. 2020 (dále jen „Cílený program“), a to výhradně pro režim B.*“

[12] I z čistě jazykového hlediska je zjevné, že předmět usnesení č. 581, vymezený stručně a výstižně, sledoval prodloužení doby uznatelnosti výdajů s tím, že ta se prodlužuje pouze pro režim B. Výslovně to vyplývá z „Předkládací zprávy“, v níž se jako návrh prezentuje toliko prodloužení doby uznatelnosti výdajů programu Antivirus. O daňovém rezidentství zde není žádná zmínka. Z ničeho pak není patrné, že by snad vláda současně schválila dokument nacházející se v části III materiálu s názvem „*Prodloužení uznatelnosti výdajů Cíleného programu podpory zaměstnanosti Antivirus*“, který předložil žalovaný. Název materiálu nekoresponduje s předmětem vymezeným v usnesení vlády (ani v jeho návrhu), což může souviset i se žalovaným zmiňovaným doplněním podmínky rezidentství ještě v den jednání vlády. Soud však dané nehodlá domýšlet. Vláda jasně schválila prodloužení doby uznatelnosti výdajů, nikoliv materiál netýkající se pouze této doby, ale upravující i doplnění podmínky rezidentství. Předkládací zpráva totiž nejspíše zůstala ve svém původním znění, kdy bylo záměrem prodloužit toliko dobu uznatelnosti výdajů, a nikoliv i přidat podmínku daňového rezidentství. Obsah předkládací zprávy tak, byť má odůvodnit navrhované změny a doplnění, v souzené věci o rezidentství mlčí. Tento postup pak nemůže v právním státě vyvolat žalovaným v tomto sporu prezentované účinky.

[13] Pro opačný závěr nehovoří ani znění čl. I a IV Jednacího řádu vlády, které je mezi účastníky nesporné, a na něž oba odkazují.

[14] Dle čl. I bodu 2 Jednacího řádu vlády platí, že *vláda přijímá rozhodnutí zpravidla na základě materiálu předloženého jí členem vlády, výjimečně na základě ústní informace člena vlády, jde-li o věc, která nesnese odkladu.*

[15] Dle čl. IV bodu 3 Jednacího řádu vlády platí, že *má-li vláda svým rozhodnutím uskutečnit zákonem stanovenou pravomoc, je třeba dbát, aby formulace použitá ve schvalovací části návrhu usnesení vlády odpovídala znění příslušného ustanovení zákona. Schvaluje-li vláda legislativní návrh (návrh věcného záměru zákona, návrh zákona, návrh nařízení vlády, návrh stanoviska vlády k návrhu zákona, jehož předkladatelem není vláda), vyjádří se to vždy slovem „schvaluje“. Pokud nelze předmět schvalovací části vyjádřit stručně a výstižně přímo v příslušném bodě návrhu usnesení vlády, uvede se tento předmět v příloze k návrhu usnesení vlády a v příslušném bodě návrhu usnesení vlády se na tuto přílohu odkáže.*

pokračování

[16] Sám Jednací řád vlády tedy v citovaných ustanoveních stanoví, že vláda přijímá rozhodnutí na základě materiálu předloženého jí členem, přičemž formulace ve schvalovací části má být stručná a výstižná, případně má odkázat na přílohu k návrhu usnesení vlády. Ke schválení materiálu III prostřednictvím odkazu na příslušnou přílohu (materiál) však v projednávané věci evidentně nedošlo. Nebyl ani označen dokument nacházející se v části III materiálu, jak tomu bylo například v usnesení č. 353, šlo-li o schválení programu Antivirus (stručně a výstižně označením v návrhu). Rovněž nebyla navržena (a schválena) příslušná změna dříve přijatých usnesení vlády (č. 353 a 481) ve smyslu doplnění sporné podmínky.

[17] Kasační soud konečně nepřehlédl, že v případě, kdy docházelo ke změně podmínek programu prostřednictvím dokumentu označeného „III“ (nacházejícího se v části III materiálu), obsahovalo usnesení vlády přímo i tuto informaci (srov. usnesení vlády ze dne 14. 10. 2020, č. 1039, či ze dne 26. 10. 2020, č. 1098, která žalovaný předložil městskému soudu).

[18] Obecně pak ústavní kautely kladou na zákonodárce, případně i další tvůrce závazných pravidel chování, nároky na jejich kvalitu, co do obsahu (racionality vytvářených pravidel), ale také na jejich podobu (předvídatelnost těchto pravidel). Podoba právních norem souvisí zejména s tím, že Česká republika je podle čl. 1 odst. 1 Ústavy svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. K definičním znakům materiálního právního státu patří zejména princip právní jistoty, jenž v sobě subsumuje především efektivní ochranu práv všech právních subjektů a předvídatelnost postupu státu a jeho orgánů vůči právním subjektům, zejména jde-li o povinnosti jim ukládané. Každá právní úprava musí vyjadřovat respekt k obecným principům právním jako je důvěra v právo, právní jistota a předvídatelnost právních aktů, které strukturují právní řád demokratického právního státu, resp. jsou z něj odvoditelné (viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 287/04, N 174/35 SbNU 331, sp. zn. I. ÚS 431/04, N 31/36 SbNU 347, sp. zn. I. ÚS 420/06, N 131/53 SbNU 647). Součástí principu právní jistoty je také předvídatelnost postupu zákonodárce při tvorbě práva (srov. nálezy sp. zn. IV ÚS 215/94 ze dne 8. 6. 1995, N 30/3 SbNU 227). Kasační soud považuje za potřebné zdůraznit i potřebu tvorby uchopitelného a srozumitelného práva, které nevytváří výkladové problémy, jež v demokratickém právním státě jdou vždy na úkor právě „normotvůrce“ (státu).

[19] V souzené věci se navíc jednalo o období, kdy byla „správa pandemie“ v rukou právě vlády, která vydávala jedno „rozhodnutí“ za druhým. Program Antivirus přitom měl kompenzovat karanténu a izolaci nařízenou vládou v rámci mimořádných opatření. „Vládní normotvorbě“ z dob pandemie se již dostalo od kasačního soudu příkré kritiky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, č. j. 1 Ao 5/2021-73), a soud proto nepovažuje za vhodné situaci turbulentní a dynamické pandemické „normotvorby“ blíže komentovat. Pro souzenou věc to má toliko význam kontextuální. Adresátům norem (a právních aktů) se má v době mimořádných zásahů do jejich základních práv dostat alespoň jistoty v podobě jasného a srozumitelného textu s touto dobou souvisejících pravidel chování. Výklad právních norem (a aktů) se tak neřídí skutečnou vůlí „tvůrce“, která může být adresátům často i skrytá, ale principy právního státu.

[20] Nadto soud dodává, že v záznamu z jednání vlády ze dne 25. 5. 2020, který je veřejně přístupný na portálu Úřadu vlády České republiky, se toliko uvádí, že „*Vláda projednala materiál předložený ministryní práce a sociálních věcí a přijala usnesení č. 581*“ a neposkytuje tak bližší informace o vůli vlády.

[21] Pro výše uvedené nelze než uzavřít, že závěr městského soudu plně ob stojí. Nejvyšší správní soud tak kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl dle § 60 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, má tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložil. Náklady řízení spočívají v odměně advokáta, která zahrnuje odměnu za jeden úkon právní služby [podání vyjádření ke kasační stížnosti dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Částku je třeba navýšit o daň z přidané hodnoty 21 %, kterou je zástupce povinen odvést, na konečných 4 114 Kč. Stěžovatel je povinen uhradit žalobci uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupce.

[23] Výrok ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoba zúčastněná na řízení neplnila žádné povinnosti, které by jí soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné další důvody hodné zvláštního zřetele, které by právo na náhradu nákladů odůvodňovaly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. dubna 2024

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu