



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Pospíšila a soudců Zuzany Bystrické a Mariana Kokeše v právní věci

žalobkyně: **Lear Corporation Czech Republic s. r. o.**, IČO 25225227
sídlem Tovární 735/10, 682 01 Vyškov
zastoupený advokátem JUDr. Pavlem Skopovým
sídlem Dušní 907/10, 110 00 Praha

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2023, č. j. MPSV-2022/151005-421/3

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2023, č. j. MPSV-2022/151005-421/3, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen zaplatit** žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 27 582 Kč k rukám jejího advokáta JUDr. Pavla Skopového do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení a chronologie věci

1. Dne 22. 4. 2020 žalobkyně podala Úřadu práce České republiky, krajská pobočka v Brně, kontaktní pracoviště Vyškov, *Žádost o příspěvek cíleného programu Antivirus*. Učinila tak na základě usnesení vlády č. 353, ze dne 31. 3. 2020, o Cíleném programu podpory

zaměstnanosti a zrušení usnesení vlády ze dne 19. března 2020 č. 257, usnesení vlády ze dne 23. března 2020 č. 293 (dále jen „usnesení vlády č. 353“). Usnesení vláda schválila dle § 120 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Žalobkyně k žádosti připojila průvodní dopis, v němž požádala o prominutí podmínky bezúhonnosti.

2. Zmíněné kontaktní pracoviště úřadu práce na žádost reagovalo přípisem ze dne 24. 4. 2020, č. j. APZ/2020 (*Vyjádření k žádosti o příspěvek cíleného programu Antivirus*) tak, že pokud byl žalobkyni v roce 2019 uložen příkaz k zaplacení pokuty za umožnění nelegální práce, stala se zaměstnavatelem, který nemůže být zapojen do cíleného programu Antivirus. Kontaktní pracoviště nemá kompetence k prominutí podmínek programu.
3. V následující měsících žalobkyně o věci vedla diskurz přímo s žalovaným. Dne 30. 8. 2022 pak žalovanému podala návrh na zahájení sporného řízení o uzavření smlouvy dle § 141 správního řádu.
4. Žalovaný návrh zamítl rozhodnutím ze dne 16. 3. 2023, č. j. MPSV-2022/151005-421/3. V jeho odůvodnění konstatoval, že v dohodě o poskytnutí příspěvku byla stanovena podmínka, že v období 3 let před uzavřením dohody nenabylo právní moci rozhodnutí o uložení pokuty zaměstnavateli za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 3. zákona o zaměstnanosti. Tuto podmínku žalobkyně nesplnila. Jí spáchaný přestupek nebyl marginální, nejednalo se o nezáměrné pochybení. Dle zákona o zaměstnanosti jde o nejzávažnější přestupek. V rámci poskytování příspěvku navíc zákon o zaměstnanosti neumožňuje zohlednit závažnost konkrétního přestupku, jednoznačně stanoví, že pachateli přestupku se příspěvek neposkytne. Žalovaný dále konstatoval, že oprávnění podmiňovat uzavření dohody bezúhonností žadatele plynulo z *Cíleného programu podpory zaměstnanosti „Antivirus“* schváleného vládou. Podle jeho čl. II. bodu 13 bude dohoda dále zpřesňovat důvody a podmínky poskytnutí příspěvku. V souladu s tímto zmocněním k bližšímu definování podmínek pro poskytnutí příspěvku žalovaný do dohody zahrnul podmínku ohledně sankcí za nelegální zaměstnávání. Stanovením této podmínky žalovaný nijak nevybočil z parametrů stanovených v obecné rovině usnesením vlády a programem. Nešlo o podmínku svévolnou. Byla motivována legitimním zájmem, aby příspěvek čerpali jen zaměstnavatelé dodržující pracovněprávní předpisy. V této souvislosti žalovaný podpůrně odkázal na § 118 odst. 5 zákona o zaměstnanosti, který obdobnou podmínku stanoví pro příspěvky v rámci aktivní politiky zaměstnanosti dle § 112 až 116 nebo 117. Podmínka je tudíž zcela obvyklá a není excesivní. Argumentoval-li žalovaný v komunikaci vedené s žalobkyní před zahájením správního řízení směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. 6. 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, toliko vysvětloval rámec, na jehož základě byla podmínka bezúhonnosti stanovena. Žalovaný netvrdil, že směrnice sama je pro žalobkyni závazná. A neuváděl ani, že by přímo sama směrnice podmiňovala jakékoliv právo či nárok žalobkyně. Závěrem žalovaný dodal, že všichni žádající zaměstnavatelé mají stanoveny stejné a rovné podmínky nároku na příspěvek, což odráží i skutečnost, že pro všechny žadatele systém generuje stejný vzor písemné dohody. V tomto směru nemůže žalovaný činit žádné výjimky.
5. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně brojila včas podanou žalobou.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

6. V žalobě žalobkyně v první řadě uvedla, že je českou obchodní společností zabývající se výrobou automobilových součástí (zejména autosedaček) a zaměstnává v České republice více než 1 700 osob (v roce 2019 se jednalo o více než 2 000 osob). Její podnikatelská činnost byla zasažena pandemií COVID-19, jež propukla na počátku roku 2020. Pro zmírnění negativních dopadů viru vláda schválila mimo jiné tzv. program Antivirus, který měl zaměstnavatelům částečně nahradit náklady na zaměstnance, kteří nemohli v důsledku pandemie vykonávat práci. Částečná náhrada nákladů měla probíhat na základě zvláštní dohody o poskytnutí příspěvku z programu Antivirus. Úřad práce s žalobkyní odmítl dohodu uzavřít s odkazem na podmínku obsaženou v dohodě, která však nebyla součástí vládou schváleného programu Antivirus. Ve věci následně na základě návrhu žalobkyně jednal žalovaný, jeho rozhodnutí je ovšem nezákonné, nesprávné a nepřezkoumatelné.
7. Z podmínek programu Antivirus schváleného usnesením vlády č. 353 vyplývá, že program stojí na principu částečné kompenzace mezd zaměstnancům, kteří z důvodů popsaných v podmínkách nevykonávají práci. Nárok na vyplacení příspěvků měl vzniknout všem zaměstnavatelům, kteří vypláceli těmto zaměstnancům náhrady mzdy. Z podmínek programu dále vyplývá, že příspěvek bude poskytován na základě dohody uzavřené mezi zaměstnavatelem a úřadem práce, přičemž nárok na uzavření dohody a poskytnutí příspěvku měl vzniknout všem zaměstnavatelům, kteří splňují podmínky stanovené v podmínkách programu.
8. V očekávání kompenzace se žalobkyně rozhodla nepřistoupit k propouštění zaměstnanců a stanovila jim překážky na straně zaměstnavatele. Tím jí vznikly mzdové náklady, jež podle podmínek programu Antivirus spadaly do kompenzovatelných nákladů v režimu B. Dne 22. 4. 2020 proto v souladu s čl. II. bod 13 podmínek programu požádala úřad práce o uzavření dohody. V rámci této žádosti byl automaticky vygenerován návrh dohody, který však obsahoval některé další podmínky, které nebyly součástí podmínek programu Antivirus ani vládního usnesení či jiného dokumentu. Jednou z těchto dalších podmínek byla podmínka vyžadující, aby zaměstnavateli nebyla v období tří let přede dnem podání žádosti o kompenzaci uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti. Žalobkyně si byla vědoma, že dne 31. 10. 2019 jí byla příkazem uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce, a požádala úřad práce, aby k této podmínce nepřihlížel, neboť pokuta jí byla uložena za marginální, neúmyslné a formální pochybení na samé spodní hranici zákonné sankce. Žalobkyně zaměstnávala ukrajinského státního příslušníka pobývajícího v České republice na základě řízení o udělení mezinárodní ochrany, které skončilo dne 28. 3. 2019. O tom však žalobkyně nebyla informována. Cizí státní příslušník měl poté neplacené volno ode dne 9. 4. 2019, během něhož si vyřizoval pobytové oprávnění a nyní má v České republice trvalý pobyt. Žalobkyně tedy nevědomky po dobu méně než dva týdny zaměstnávala osobu bez příslušných pobytových oprávnění.
9. Podmínka, že pokutovanému zaměstnavateli nelze poskytnout příspěvek podle programu Antivirus, není právně závazná. Nebyla totiž schválena vládou, jak vyžaduje § 120 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Na tento argument žalovaný nikterak nereagoval. Schvaluje-li program vláda, jsou právně závazné jen ty podmínky, které vláda skutečně schválila. Podmínky programu schválené vládou však zmíněnou podmínku neobsahují. Úřad práce proto nebyl oprávněn odmítnout z tohoto důvodu uzavření dohody se žalobkyní. Žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí uvedl, že podmínka byla uplatněna v souladu se zákonem. Odkázal přitom na čl. II. bod 13 podmínek programu, dle kterého „*dohoda bude dále*

zpřesňovat důvody a podmínky poskytnutí příspěvku“ s tím, že toto ustanovení zmocňuje úřad práce ke stanovení dalších podmínek programu. Tento výklad je však zcela v rozporu se smyslem a gramatickým výkladem uvedené věty. Slovo „*zpřesnění*“ nelze v žádném případě chápat jako možnost stanovení jakýchkoli dalších podmínek. Závěr o tom, že žalovaný a úřad práce jsou oprávněni jakýmkoliv způsobem rozhodovat o podmínkách celostátních programů, je v příkrém rozporu nejen s § 120 zákona o zaměstnanosti, ale i s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky.

10. I kdyby byla nová podmínka vložena do podmínek programu v souladu s právním řádem, její vymáhání ve vztahu k žalobkyni by bylo nepřiměřené. Uplatnění podmínky by bylo v rozporu s požadavky čl. 7 odst. 1 písm. a) směrnice 2009/52/ES. Ten vyžaduje, aby sankce udělená za umožnění nelegálního zaměstnávání byla překážkou poskytnutí státní podpory pouze v případě, je-li to případné či vhodné. Tak tomu však v daném případě není, protože lze užít přímého účinku směrnice. Rozhodně není přiměřené, aby žalobkyni byla uložena sankce v podobě nemožnosti účastnit se programu státní podpory zaměstnanosti s potenciální hodnotou plnění v řádech milionů Kč za nevědomé přidělení práce jediné osobě bez povolení k pobytu, které trvalo dva týdny. Žalovaný sice konstatoval, že umožnění nelegálního zaměstnávání považuje za nejzávažnější přestupek dle zákona o zaměstnanosti, žádným způsobem však nereagoval na konkrétní skutkové okolnosti daného případu. Je zřejmé, že právě k těm je třeba přihlížet.
11. Porušen byl též princip rovného přístupu k zaměstnavatelům. Žalobkyně byla jako velký zaměstnavatel znevýhodněna, neboť jiné společnosti podnikají prostřednictvím více právních subjektů a sankce uložena jednomu z těchto subjektů nebrání v poskytnutí příspěvku subjektům jiným.
12. Z uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

13. Žalovaný ve vyjádření ze dne 20. 6. 2023 setrval na svém názoru, že úřad práce postupoval v případě neuzavření dohody v souladu s právními předpisy. Ohledně skutkového stavu nevyvstaly žádné spory. Žalobkyni byla uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce v období tří let před uzavřením dohody. Přestupek podle § 5 písm. e) bod 3 zákona o zaměstnanosti je jedním z nejzávažnějších přestupků dle tohoto zákona. Zákon o zaměstnanosti neumožňuje zohlednit při poskytování příspěvku závažnost konkrétního přestupku, naopak jednoznačně stanoví, že příspěvek se pachateli přestupku neposkytuje. Žalovaný i úřad práce navíc byli vázáni pravomocným rozhodnutím oblastního inspektorátu práce o spáchání přestupku žalobkyní.
14. Cílený program podpory zaměstnanosti Antivirus v čl. II. bodě 13 uvádí, že dohoda bude dále zpřesňovat důvody a podmínky poskytnutí příspěvku. V souladu s tímto zmocněním byla do dohody zahrnuta podmínka týkající se sankcí za umožnění nelegálního výkonu práce. Formulaci „*zpřesňovat důvody a podmínky poskytnutí příspěvku*“ nelze interpretovat tak, že může jít o zpřesňování nějakých konkrétních podmínek, které jsou v usnesení vlády či v programu již vyjmenovány. Uvedené je třeba chápat tak, že žalovaný byl zmocněn k bližšímu a konkrétnějšímu definování podmínek, za jakých může být příspěvek přiznán. Tomu nasvědčuje i fakt, že program Antivirus je koncipován obecně a neobsahuje výčet podmínek a důvodů pro čerpání příspěvku, které by měly být zpřesňovány. Je přitom zcela

legitimní neposkytovat příspěvek pachatelům závažného přestupku. Stanovením předmětné podmínky nebylo vybočeno z parametrů, které v obecné rovině stanovil dokument *Cílený program podpory zaměstnanosti Antivirus*, a proto je podmínka právně závazná. Navíc byla motivována legitimním zájmem, aby příspěvek čerpali jen zaměstnavatelé dodržující pracovněprávní předpisy. V tomto ohledu lze podpůrně odkázat na § 118 odst. 5 zákona o zaměstnanosti, který stanoví, že příspěvky podle § 112 až 116 nebo 117 (příspěvky v rámci aktivní politiky zaměstnanosti) se zaměstnavateli neposkytnou po dobu tří let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za daný přestupek. Podmínka je tak zcela obvyklá. Odkaz na směrnici sloužil pouze jako vysvětlení rámce, na jehož základě byla stanovena předmětná podmínka. Směrnice sama nebyla pro žalobkyni nijak závazná.

15. Na základě uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Jednání konané dne 17. 9. 2024

16. Při jednání žalobkyně zevrubně zopakovala již dříve písemně uplatněnou argumentaci. Žalovaný učinil taktéž; zdůraznil přitom, že byl vládou zmocněn k zpřesnění podmínek cíleného programu. Při tom se nevychýlil ze svých pravomocí. Stanovené podmínky byly standardní, v dohodě byly zakotveny na základě interního předpisu. Obecná ustanovení § 118 a 119 se uplatní pro celou část pátou zákona o zaměstnanosti.
17. Soud podrobně konstatoval obsah soudního spisu a připojeného správního spisu. Vzhledem k tomu, že správním spisem se ve správním soudnictví obecně neprovádí dokazování, nedokazoval listinami předloženými stranami nacházejícími se ve správním spisu (s výjimkami viz níže). K důkazu četl žalobkyni předložené výroční zprávy (toliko k ověření jejího tvrzení o počtu zaměstnanců a počtu provozů v České republice), příkaz Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 31. 10. 2019, č. j. 20402/6.30/19.3, sp. zn. S6-2019-511 (na výslovný návrh žalobkyně), usnesení vlády ze dne 31. 3. 2020 č. 353 (a pro dokreslení následná usnesení vlády ze dne 27. 4. 2020 č. 481 a ze dne 25. 5. 2020 č. 581), přílohu usnesení vlády č. 353 *Cílený Program podpory zaměstnanosti „Antivirus“ březen a duben 2020* (předloženo žalovaným k výzvě soudu; totožný podklad předložila též žalobkyně, č. l. 57-63), a na návrh žalovaného Instrukci náměstkyně pro řízení sekce zaměstnanosti č. 4/2020 Věc: Realizace příspěvku cíleného programu „Antivirus“, a to zejména body 1 a 6.3 části první.

IV. Posouzení věci

18. Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného a shledal, že **žaloba je důvodná**.
19. Primárním předmětem sporu je v dané věci otázka, zda správní orgány mohly poskytnutí příspěvku žalobkyni dle programu Antivirus chváleného usnesením vlády č. 353 podmínit tím, že žalobkyni nebyla v posledních třech letech uložena pokuta za umožnění nelegálního výkonu práce podle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti. Při hodnocení věci soud vycházel z následujících právních a skutkových okolností.
20. Podle § 120 odst. 1 zákona o zaměstnanosti mohou být problémy obecního, okresního, krajského a celostátního charakteru v oblasti zaměstnanosti řešeny *prostřednictvím cílených programů*, včetně mezinárodních programů s mezinárodní účastí a programů financovaných v rámci Strukturálních fondů Evropské unie a dalších programů Evropské unie. Dle odstavce 2 téhož paragrafu se *cíleným programem* rozumí soubor opatření zaměřených ke zvýšení

možnosti fyzických osob nebo jejich skupin uplatnit se na trhu práce; *součástí programu je stanovení podmínek pro jeho provádění a harmonogram čerpání*. Cílené programy celostátního charakteru *schvaluje vláda České republiky* a programy obecního, okresního a krajského charakteru ministerstvo.

21. Dne 31. 3. 2020 vláda v čl. II. odst. 1 usnesení č. 353 schválila „*Cílený program podpory zaměstnanosti (...), odhad nákladů na jeho realizaci a harmonogram jeho čerpání*“, a v čl. II. odst. 2 uložila „*ministryni práce a sociálních věcí zajištění realizace režimu B (vyplácení příspěvku na náhradu mzdy podle části osmé, hlavy III ZP za překážky v práci na straně zaměstnavatelů vzniklých v souvislosti s šířením nákazy COVID-19, zejména spočívajících v nepřítomnosti významné části zaměstnanců na pracovišti v důsledku překážek v práci na jejich straně, snížení odbytu produkce zaměstnavatele nebo nedostatek vstupů produkce) uvedeného v bodu (23) Cíleného programu, prostřednictvím Úřadu práce ČR*“ (tento konkrétní úkol soud zmiňuje proto, že právě do režimu B žalobkyně teoreticky spadala). V článku IV. usnesení pak vláda zmocnila „*ministryni práce a sociálních věcí k provádění procedurálních změn v Cíleném programu podpory zaměstnanosti uvedeném v bodu II/1 tohoto usnesení*“.
22. Přílohou usnesení vlády je dokument *Cílený Program podpory zaměstnanosti „Antivirus“ březen a duben 2020*. V tomto programu schváleném vládou není stanovena podmínka bezúhonnosti žadatelů. Bod 13 (*Právní základ poskytování příspěvku*) jeho článku II. (*Podmínky Programu Antivirus*) stanoví: „*Příspěvek bude poskytován na základě dohody o poskytnutí příspěvku uzavřené mezi zaměstnavatelem a ÚP ČR. Dohoda bude dále zpřesňovat důvody a podmínky poskytnutí příspěvku. Výše příspěvku poskytovaného dle Programu Antivirus na jednoho zaměstnance měsíčně se v jednotlivých režimech liší. Dohoda bude uzavřena na základě předložení písemné žádosti zaměstnavatele, přičemž ze strany ÚP ČR bude dohoda uzavřena se všemi žadateli splňujícími podmínky.*“ Podle článku III. (*Administrace Programu Antivirus*) bodu 25 (*Principy administrace*) programu je Ministerstvo práce a sociálních věcí oprávněno dále zpřesnit podmínky poskytnutí příspěvku prostřednictvím vnitřního aktu řízení, a to v souladu s *Programem Antivirus schváleným vládou*.
23. Na str. 2 formuláře *Žádost o příspěvek cíleného programu Antivirus* se v kolonce G. *Prohlášení žadatele* nachází tato odrážka: „*Žadateli nebyla v období 3 let přede dnem podání této žádosti uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.*“
24. Vygenerovaná *Dohoda o poskytnutí příspěvku z cíleného programu Antivirus* č. VYA-CO-2013014/2020 obsahuje v čl. II (*Podmínky poskytnutí příspěvku*) toto návětí: „*Zaměstnavateli vzniká nárok na poskytnutí příspěvku dle některého z režimů uvedených v čl. III této dohody pouze při splnění následujících podmínek:*“, a odstavec 4: „*V období 3 let před uzavřením této dohody nenabýlo právní moci rozhodnutí o uložení pokuty zaměstnavateli za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti.*“
25. Před samotným věcným posouzením uvedených okolností nutno k žalobní námitce konstatovat, že rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné. O nepřezkoumatelnost se může jednat, pokud správní rozhodnutí postrádá odůvodnění, jsou v něm zcela opomenuty některé námitky či je nesrozumitelné. V nyní projednávané věci tomu tak není. Žalovaný se k podstatě sporu nepochybně srozumitelně vyjádřil. Nepřezkoumatelnost je přitom vyhrazena pro nejzávažnější vady správních rozhodnutí. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný podmínku bezúhonnosti považuje za právně závaznou. Podle jeho názoru byla tato podmínka do dohody zahrnuta na základě zmocnění, kterým vláda

oprávně ministerstvo dále definovat, za jakých podmínek může být příspěvek udělen. S tímto závěrem žalobkyně nesouhlasí. Přijetí odlišného právního názoru ze strany správního orgánu však nezakládá nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

26. K věci samé soud uvádí, že se ztotožnil s názorem žalobkyně, že podmínka specifické bezúhonnosti byla do dohody o poskytnutí příspěvku z cíleného programu Antivirus vložena svévolně a bez řádného právního podkladu.
27. Takovým právním podkladem by v první řadě mohl být samotný vládou schválený cílený program. Cílený program Antivirus byl programem celostátního charakteru, který schvaluje vláda. Podle § 120 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je součástí programu *stanovení podmínek pro jeho provádění* a harmonogram čerpání. Z toho plyne, že vláda schvaluje nejen program, ale též jeho podmínky. Tak vláda v případě programu Antivirus učinila, a to poměrně podrobně (soud se v tomto ohledu neshoduje s názorem žalovaného ve vyjádření k žalobě, že obsah programu je toliko obecný a rámcový). Na dvanácti stranách jsou uvedeny obecné i konkrétní podmínky programu, způsob jeho administrace, harmonogram čerpání a finanční dopady. Nikde v jeho textu se však nenachází podmínka specifické či i jen obecné bezúhonnosti žadatelů. Z toho plyne jednoznačný závěr, že vláda takovou podmínku programu neschválila.
28. Skutečnost, že takovou podmínku stanovila přímo vláda však *stricto sensu* netvrdí ani žalovaný. Ten totiž vychází z toho, že vláda podmínku stanovila *nepřímo* tím, že k určování dalších kontur programu zmocnila Ministerstvo práce a sociálních věcí, potažmo příslušnou ministryni. Soud má z níže uvedených důvodů za to, že k takovému zmocnění ve vztahu k věcným podmínkám programu nedošlo, proto se nezabýval otázkou, zda by takové zmocnění vůbec bylo zákonné. Jak plyne z již výše provedené rekapitulace, v návaznosti na schválení cíleného programu podpory zaměstnanosti (čl. II. usnesení č. 353) vláda jednak *uložila* ministryni práce a sociálních věcí *zajištění realizace* jednotlivých režimů programu (čl. III. odst. 1, 2 usnesení č. 353), jednak *zmocnila* tuto ministryni *k provádění procedurálních změn* v daném cíleném programu. Ani z jednoho z těchto aktů nelze dovodit zmocnění ministryně práce a sociálních věcí, potažmo ministerstva k provádění věcných („hmotněprávních“) změn či doplnění programu. Sluší se uvést, že ani tuto argumentaci žalovaný výslovně neuplatnil. Příslušné zmocnění totiž dovozuje toliko z textu samotného programu, a to konkrétně z této věty v čl. II. bod 13: „*Dohoda bude dále zpřesňovat důvody a podmínky poskytnutí příspěvku.*“ (obdobně též čl. III. bod 25 programu). Soud má však ve shodě s žalobkyní za to, že sloveso „*zpřesňovat*“ je dostatečně určité na to, aby jeho význam bylo možno zaměnit za sloveso např. „*doplňovat*“, „*přidávat*“ či „*stanovovat další*“ apod. Jeho smysl nespočívá ve zmocnění ke stanovení dalších, dříve neuvedených důvodů a podmínek, ale toliko k upřesnění či konkretizaci důvodů a podmínek jež daných, byť třeba relativně neurčitě. Ostatně v čl. III. bodě 25 je výslovně uvedeno, že žalovaný je oprávněn dále zpřesnit podmínky poskytnutí příspěvku prostřednictvím vnitřního aktu řízení, to však „*v souladu s Programem Antivirus schváleným vládou*“. Lze mít za to, že by obstálo, pokud by vláda v programu stanovila obecnou podmínku, že příspěvek mohou čerpat pouze zaměstnavatelé „*trestně*“ bezúhonní na poli zaměstnanosti a text dohody by (v návaznosti na interní akt řízení žalovaného) tuto bezúhonnost blíže specifikoval, tedy zpřesnil. Tak tomu však v nyní projednávané věci nebylo.
29. Dalším právním podkladem pro uplatnění podmínky specifické bezúhonnosti by mohl být text samotného zákona o zaměstnanosti. Pokud by totiž stanovoval obecnou podmínku, z níž by bylo možno dovodit, že při poskytování příspěvku z cílených programů podpory

zaměstnanosti lze po žadateli vyžadovat nějakou formu bezúhonnosti, bylo by uplatnění takové odpovídající podmínky v dohodě o poskytnutí příspěvku v souladu se zákonem. Takový právní podklad však není dán. Žalovaný v této souvislosti odkazuje na analogické použití § 118 odst. 5 zákona o zaměstnanosti. Toto ustanovení však v nyní projednávané věci nelze použít.

30. Zákon o zaměstnanosti (ve znění účinném ke dni schválení programu, potažmo podání žádosti žalobkyně) obsahuje část pátou nazvanou *Aktivní politika zaměstnanosti*. Tato část se člení na šest hlav: I – Opatření a nástroje (§ 104–107), II – Rekvalifikace (§ 108–110), III – Investiční pobídky (§ 111), IV – Další nástroje aktivní politiky zaměstnanosti (§ 112–119), V – Sdílené zprostředkování zaměstnání (§ 119a), a VI – Cílené programy k řešení zaměstnanosti (§ 120) [teprve s účinností od 1. 7. 2021 byla doplněna hlava VII – Příspěvek v době částečné práce]. Cílené programy k řešení zaměstnanosti jsou dle § 105 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti součástí *opatření* aktivní politiky zaměstnanosti. Část pátá zákona o zaměstnanosti obsahuje ustanovení podmiňující použití nástrojů a opatření aktivní specifickou bezúhonností žadatele. Žádné z těchto ustanovení se však nevztahuje obecně na celou část pátou, tedy na všechny nástroje a opatření dle této části zákona, ale naopak se jedná o podmínky týkající se konkrétních *nástrojů* aktivní politiky zaměstnanosti. Jedná se o podmínku specifické bezúhonnosti v § 111, která se uplatní při aplikaci investičních pobídek (hlava III), a o podmínku specifické bezúhonnosti v § 118 odst. 5 [„*Příspěvky podle § 112 až 116 nebo 117 se zaměstnavateli neposkytnou po dobu 3 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3 nebo ...*“]. Již ze samotného textu posledně citovaného ustanovení je zřejmé, že se vztahuje toliko na příspěvky poskytované v rámci aplikace jím výslovně uvedených *nástrojů* aktivní politiky zaměstnanosti v hlavě IV části páté zákona o zaměstnanosti, a to veřejně prospěšných prací (§ 112), společensky účelných pracovních míst (§ 113), překlenovacího příspěvku (§ 114), příspěvku v době částečné nezaměstnanosti (§ 115), příspěvku na zapracování (§ 116), a příspěvku při přechodu na nový podnikatelský program (§ 117). Z ničeho nelze dovodit, že by takovou podmínku specifické bezúhonnosti bylo možno na základě uvedených ustanovení stanovit, byť podpůrně, též v rámci aplikace opatření aktivní politiky zaměstnanosti dle hlavy VI páté části zákona – cíleného programu k řešení zaměstnanosti (neučinil-li ji sám oprávněný schvalovatel jednou z podmínek programu). Takový postup v neprospěch soukromoprávního subjektu by byl v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Je zřejmé, že nemůže být založen ani interní instrukcí žalovaného (srov. část první body 1 a 6.3 instrukce náměstkyně pro řízení sekce zaměstnanosti č. 4/2020).
31. Přestože tak žalovaný netvrdí, soud v daných souvislostech považuje za nezbytné ještě uvést, že *přímé* uplatnění podmínky specifické bezúhonnosti při poskytování příspěvku na základě cíleného programu (zde ve formě uplatnění této podmínky ze strany úřadu práce či žalovaného, aniž by to plynulo ze zákona či bylo schváleno oprávněným schvalovatelem cíleného programu) pak nelze dovodit ani ze směrnice 2009/52/ES. Tato směrnice dle jejího čl. 1 zakazuje zaměstnávání neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí s cílem bojovat proti nedovolenému přistěhovalectví. Za tímto účelem stanoví minimální společné normy pro sankce a opatření, jež mají být v členských státech uplatňovány vůči zaměstnavatelům, kteří tento zákaz porušují. Podle jejího čl. 7 odst. 1 písm. a) *členské státy přijmou nezbytná opatření*, aby zajistily, že se vůči zaměstnavatelům může rovněž *případně* použít opatření vyloučení z nároku na některé nebo všechny veřejné výhody, podpory nebo dotace na období až pěti let, a to včetně finančních prostředků EU spravovaných členskými

státy. Tento článek tedy obecně umožňuje aplikaci uplatněné podmínky specifické bezúhonnosti (tato sama o sobě není s citovaným článkem směrnice v rozporu), použití tohoto sankčního opatření v konkrétních případech však nechává na uvážení jednotlivých členských států, má tedy jednoznačně nepřímý účinek (přitom i kdyby se jednalo o účinek přímý, nebylo by možné normu použít v neprospěch jednotlivců). V České republice pak lze takové opatření zavést pouze zákonem anebo na základě zákona (např. v rámci cíleného programu zaměstnanosti). Nic takového se však v nyní projednávané věci nestalo.

32. Soud se tedy ztotožnil s primární žalobní námitkou, že správní orgán nemohl uzavření dohody o poskytnutí příspěvku z cíleného programu Antivirus podmínit tím, zda žalobkyni coby žadatelce byla či nebyla v období 3 let přede dnem podání žádosti uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti. Z tohoto důvodu shledal napadené rozhodnutí žalovaného nezákonným a zrušil jej.
33. Pokud jde o další žalobní body, lze ve stručnosti uvést, že pokud by daná podmínka specifické bezúhonnosti byla uplatněna zákonným způsobem, neměl by úřad práce či žalovaný prostor k posuzování, zda je neuzavření dohody přiměřené deliktu spáchanému žalobkyní. Podmínku uplatněnou v dohodě lze obecně hodnotit jako relativně přísnou, ve vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem týkajícím se žalobkyně pak jako vysloveně příkrou. To však nic nemění na tom, že uložené pokutě se měla žalobkyně bránit v samotném řízení o přestupku, přestože jí to tehdy z hlediska analýzy nákladovosti přišlo zbytečné.
34. Rozumné uplatnění podmínky specifické bezúhonnosti v rámci aktivní politiky zaměstnanosti obecně sleduje legitimní cíl (prosazovaný též z evropské úrovně) a vylučuje ty zaměstnavatele, kteří ve vymezeném období nedodrželi právní předpisy ohledně nelegální práce. Nelze dovodit, že by taková podmínka uplatňovaná na všechny žadatele zakládala mezi jednotlivými zaměstnavateli nerovnost. V tomto ohledu je legitimní názor žalovaného, že je zcela na konkrétním zaměstnavateli, jakým právním způsobem organizuje svoje podnikání.

V. Závěr a náklady řízení

35. Z výše uvedených důvodů soud dle § 78 odst. 1, 4 s. ř. s. zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
36. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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.
37. Žalobkyně dosáhla v řízení plného úspěchu, má proto právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměnu jejího advokáta a náhradu hotových výdajů soud stanovil podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). V daném případě se jednalo o tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, účast při jednání soudu dne 17. 9. 2024) ve výši 3 x 3 100 Kč a tři režijní paušály ve výši 3 x 300 Kč, náhradu za promeškaný čas v souvislosti s jednáním nařízeným na 11. 9. 2024, které se nekonalo kvůli náhodě, která se přihodila žalovanému (zpoždění na základě dopravní nehody), ve výši 0,5 x 3 100 Kč, dále cestovní výdaje advokáta žalobkyně ve výši 6 566 Kč [cesta Praha–Brno a zpět, celkem 420 km, cena pohonných hmot 38,20 Kč/l, základní náhrada za 1 km jízdy 5,60 Kč,

průměrná spotřeba dle technického průkazu 5,8 l/100 km, to vše 2x (11. 9. a 17. 9. 2024)], a promeškaný čas strávený advokátem žalobkyně cestou z místa jeho sídla v Praze k jednání u soudu v Brně dne 11. 9. 2024 a zpět v rozsahu 10 započatých půlhodin ve výši 10 x 100 Kč a dne 17. 9. 2024 v tomtéž rozsahu 10 x 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), g), § 13 odst. 1, 4, 5, § 14 odst. 1 písm. a), odst. 2, 3 advokátního tarifu, § 147 odst. 1 občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s., § 157, § 158 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, § 1 písm. b), § 4 písm. a) vyhlášky č. 398/2023 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad pro rok 2024], tedy celkem 20 316 Kč. Protože advokát žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 4 266 Kč, odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobkyni dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy byla žalobkyni vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 27 582 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 17. září 2024

Petr Pospíšil v. r.
předseda senátu