



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Lear Corporation Czech Republic s.r.o.**, se sídlem Tovární 735/10, Vyškov, zastoupená JUDr. Pavlem Skopovým, advokátem se sídlem Dušní 907/10, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčnickém právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 9. 2024, č. j. 55 A 8/2023 - 187,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6 135 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Pavla Skopového.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně podala Úřadu práce České republiky (dále jen „úřad práce“) dne 22. 4. 2020 žádost o příspěvek dle Cíleného programu podpory zaměstnanosti „Antivirus“ (dále jen „*program Antivirus*“), který byl schválen usnesením vlády České republiky ze dne 31. 3. 2020 č. 353, 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*“). Žalobkyně k žádosti připojila dopis, v němž žádala o prominutí podmínky bezúhonnosti.

Úřad práce žalobkyni sdělil, že pokud jí byla v roce 2019 uložena pokuta za spáchání přestupku spočívajícího v umožnění nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), nemůže být zapojena do programu Antivirus a příspěvek jí nemůže být poskytnut.

[2] Následně žalobkyně podala žalovanému návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu, kterým se domáhala uzavření dohody mezi ní a úřadem práce o poskytnutí příspěvku z programu Antivirus. Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 3. 2023, č. j. MPSV-2022/151005-421/3, návrh žalobkyně podle § 141 odst. 7 správního řádu zamítl.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který jí vyhověl a rozsudkem ze dne 17. 9. 2024, č. j. 55 A 8/2023 - 187, rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud uvedl, že předmětem sporu je otázka, zda správní orgány mohly poskytnutí příspěvku z programu Antivirus 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.

[5] Program Antivirus byl programem celostátního charakteru, který schvaluje vláda, přičemž podle § 120 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je součástí programu také stanovení podmínek pro jeho provádění. Dle krajského soudu z toho plyne, že vláda schvaluje nejen program, ale též jeho podmínky. To vláda v případě programu Antivirus poměrně podrobně učinila, avšak mezi podmínky nezahrnula podmínku obecné či specifické bezúhonnosti žadatelů. Dále krajský soud konstatoval, že vláda nezmocnila ani žalovaného, potažmo příslušnou ministryni ke stanovení dalších věcných podmínek programu Antivirus. Ministryni práce a sociálních věcí bylo usnesením vlády uloženo jen zajištění realizace jednotlivých režimů programu a dále byla ministryně zmocněna k provádění procedurálních změn.

[6] Žalovaný příslušné zmocnění dovozuje z čl. II bodu 13 programu Antivirus, dle něhož „*dohoda bude dále zpřesňovat důvody a podmínky poskytnutí příspěvku*“. Podle krajského soudu nelze výraz „*zpřesňovat*“ zaměnit za výraz „*doplňovat*“, „*přidávat*“ či „*stanovovat další*“. Jeho smysl nespočívá ve zmocnění ke stanovení dalších, dříve neuvedených, důvodů a podmínek, ale toliko k upřesnění důvodů a podmínek již daných. Krajský soud dodal, že podle čl. III bodu 25 programu Antivirus byl žalovaný oprávněn dále zpřesnit podmínky poskytnutí příspěvku prostřednictvím vnitřního aktu řízení „*v souladu s Programem Antivirus schváleným vládou*“.

[7] Podmínku specifické bezúhonnosti nelze dovozovat ani z § 118 odst. 5 zákona o zaměstnanosti. Citované ustanovení se vztahuje jen na příspěvky poskytované v rámci aplikace nástrojů podle § 112 až § 117 zákona o zaměstnanosti; v případě opatření aktivní politiky zaměstnanosti podle § 120 téhož zákona jej tedy použít nelze. Přímé uplatnění podmínky bezúhonnosti nelze dovodit ani ze směrnice 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 (dále jen „*směrnice*“). Čl. 7 odst. 1 písm. a) směrnice umožňuje uplatnění podmínky specifické bezúhonnosti,

pokračování

použití tohoto sankčního opatření však nechává na uvážení členských států. V České republice lze takové opatření zavést pouze zákonem nebo na základě zákona, což se v posuzované věci nestalo.

[8] Proti rozsudku krajského soudu podává žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatel namítá, že „zpřesňováním“ ve smyslu čl. II bodu 13 programu Antivirus není míněno pouze zpřesňování podmínek, které jsou již v tomto programu stanoveny. Tento výraz je nutné chápat tak, že jím byl stěžovatel zmocněn k bližšímu a konkrétnějšímu definování podmínek, za nichž může být příspěvek poskytnut, tedy že stěžovatel může podmínky stanovit dle svého uvážení. Podle stěžovatele program Antivirus neobsahuje seznam či přehled podmínek nebo důvodů pro čerpání příspěvku, které by následně mohly být v dohodě se žadatelem zpřesňovány. Ani krajský soud neuvádí, jaké konkrétní podmínky a důvody by mohly být na základě čl. II bodu 13 programu Antivirus zpřesněny. Stanovením podmínky bezúhonnosti stěžovatel nevybočil z parametrů stanovených usnesením vlády a programem Antivirus.

[10] Stěžovatel si je vědom, že § 118 odst. 5 zákona o zaměstnanosti lze aplikovat jen ohledně nástrojů dle § 112 až § 117 téhož zákona. Odkazem na § 118 odst. 5 zákona o zaměstnanosti měl stěžovatel v úmyslu jen doložit, že podmínka bezúhonnosti je obvyklá a není excesivní. Totéž platí i pro odkaz na směrnici.

[11] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným rozsudkem a kasační argumentaci považuje za účelovou a nelogickou. Má za to, že ani rozšiřujícím výkladem nelze dospět k tomu, že oprávněním „zpřesnit“ podmínky programu Antivirus lze rozumět stanovení zcela nových podmínek. Program Antivirus podmínky poskytování příspěvků obsahuje, a pokud další podmínky nejsou v tomto programu výslovně uvedeny ani je z něj nelze dovodit, pak z toho vyplývá, že vláda neměla v úmyslu další podmínky stanovit. Žalobkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podle § 120 odst. 1 zákona o zaměstnanosti *problémy obecního, okresního, krajského a celostátního charakteru v oblasti zaměstnanosti mohou být řešeny prostřednictvím cílených programů, včetně mezinárodních programů s mezinárodní účastí a programů financovaných v rámci Strukturálních fondů Evropské unie a dalších programů Evropské unie.*

[15] Podle § 120 odst. 2 zákona o zaměstnanosti *cíleným programem se 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.*

[16] Podle čl. II. odst. 1 usnesení vlády se schvaluje *cílený program podpory zaměstnanosti (dále jen „Cílený program“), odhad nákladů na jeho realizaci a harmonogram jeho čerpání. Podle čl. III. odst. 2 usnesení vlády se ukládá 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 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. Podle čl. IV. usnesení vlády byla ministryně práce a sociálních věcí zmocněna k provádění procedurálních změn v Cíleném programu podpory zaměstnanosti uvedeném v bodu II/1 tohoto usnesení.*

[17] Podle čl. II. odst. 13 programu Antivirus *příspěvek bude poskytován na základě dohody o poskytnutí příspěvku uzavřené mezi zaměstnavatelem a ÚP ČR. Dohoda bude dále zpřesňovat důvody a podmínky poskytnutí příspěvku* (zvýraznění doplněno – pozn. NSS).

[18] Zaměstnavatelé byli tedy povinni podat žádost o příspěvek z programu Antivirus úřadu práce, přičemž na základě této žádosti byla mezi úřadem práce a žadatelem uzavřena dohoda o poskytnutí příspěvku. Součástí žádosti bylo prohlášení žadatele, že mu „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.“ Také samotná dohoda, která byla automaticky vygenerována po podání žádosti o příspěvek, jako jednu z podmínek vzniku nároku na příspěvek stanovila, že „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“ (čl. II odst. 4 dohody).

[19] Mezi účastníky řízení není sporné, že žalobkyně byla příkazem Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 31. 10. 2019, č. j. 20402/6.30/19-3, uznána vinnou ze spáchání přestupku spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti a za tento přestupek jí byla uložena pokuta ve výši 70 000 Kč. Z tohoto důvodu měl stěžovatel za to, že žalobkyně nesplňuje podmínky pro poskytnutí příspěvku, a zamítl její návrh na zahájení sporného řízení, jímž se žalobkyně domáhala uzavření dohody o poskytnutí příspěvku. Spor rovněž není o tom, že podmínku bezúhonnosti [omezenou jen na spáchání přestupku spočívajícího v umožnění nelegální práce dle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti] program Antivirus nestanoví. Předmětem sporu je otázka, zda může dohoda uzavřená mezi úřadem práce a žadatelem podmínit poskytnutí příspěvku nad rámec podmínek stanovených programem Antivirus, resp. zda lze zakotvení dodatečné podmínky v této dohodě považovat za „zpřesnění“ podmínek již stanovených.

pokračování

[20] Celostátní cílené programy ve smyslu § 120 zákona o zaměstnanosti, jímž je i program Antivirus, schvaluje vláda České republiky, a to včetně podmínek tohoto cíleného programu, které jsou jeho součástí (§ 120 odst. 2 zákona o zaměstnanosti). Vymezení podmínek celostátního cíleného programu tedy náleží vládě České republiky, která je jako jediná oprávněna program schválit.

[21] Program Antivirus, schválený usnesením vlády, upravuje obecné podmínky poskytnutí příspěvku (zejména čl. 8, 10 až 13, 15 až 17 a 19), jakož i podmínky vztahující se k jednotlivým režimům poskytování příspěvku (zejména čl. 21 a 23) a povinnosti žadatelů při podání žádosti, uzavření dohody a čerpání příspěvku (zejména čl. 25 až 30). Podmínka bezúhonnosti žadatele o příspěvek v programu Antivirus stanovena není. Z usnesení vlády ani textu programu Antivirus nevyplývá, že by vláda zmocnila stanovením dalších (nových) podmínek čerpání příspěvku stěžovatele, resp. ministryni práce a sociálních věcí. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s krajským soudem, že pokud vláda v čl. II odst. 13 programu Antivirus umožnila, aby byly jí stanovené podmínky dále *zpřesněny* v dohodě uzavřené s žadatelem o příspěvek, **je nutné výraz *zpřesnění* vykládat dle svého skutečného významu, tj. pouze jako možnost již vymezené podmínky konkretizovat, vysvětlit, tedy upřesnit (zpřesnit)**. Nelze jej však interpretovat tak široce, že opravňuje stěžovatele, resp. ministryni práce a sociálních věcí stanovit dle vlastního uvážení podmínky zcela nové. Nejvyšší správní soud připomíná, že jedním ze základních principů demokratického právního státu je princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí vycházející z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Z této zásady vyplývá nutnost výslovného zákonného zmocnění správního orgánu, který má rozhodovat o subjektivních právech adresátů veřejné moci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 8 As 53/2008 - 86; citované rozhodnutí je dostupné na www.nssoud.cz).

[22] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s námitkou stěžovatele, že program Antivirus neobsahuje podmínky čerpání příspěvku, které by bylo možné dohodou zpřesnit. Jak je uvedeno výše, program Antivirus podmínky vzniku nároku na příspěvek zakotvuje. Nicméně i pokud by tomu tak nebylo, nezakládala by tato skutečnost bez dalšího pravomoc jiného subjektu podmínky stanovit. Jak trefně podotkla žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti, pokud vláda v programu Antivirus určitou podmínku nestanoví (tedy i v případě, nestanovila-li by podmínku vůbec žádnou), pak jednoduše řečeno nárok na příspěvek splněním žádné další podmínky nepodmiňuje; nelze dovozovat, že nestanovením určité podmínky vláda implicitně (resp. nepřímou, prostřednictvím pojmu „*zpřesnění*“) zmocnila k jejímu stanovení jiný orgán veřejné moci.

[23] S ohledem na skutečnost, že dohodou uzavíranou mezi úřadem práce a žadatelem o příspěvek nemohla být stanovena další podmínka nároku na příspěvek nad rámec podmínek stanovených programem Antivirus, bylo nadbytečné zabývat se tím, zda je takto stanovená podmínka obvyklá a není excesivní. Nejvyšší správní soud dále dodává, že jelikož stěžovatel nebyl usnesením vlády zmocněn ke stanovení podmínek programu Antivirus, jak bylo vysvětleno výše v tomto rozsudku, nezabýval se (shodně jako krajský soud) pro nadbytečnost ani tím, zda by vůbec bylo takové zmocnění v souladu se zákonem.

[24] Nejvyšší správní soud dospěl z výše uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[25] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů mu nenáleží.

[26] Právo na náhradu nákladů řízení náleží procesně úspěšné žalobkyni, a to za jeden úkon právní služby učiněný jejím zástupcem, konkrétně za vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 9. 1. 2025 [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – dále jen „*advokátní tarif*“]. Žalobkyni tedy náleží odměna ve výši 4 620 Kč za daný úkon právní služby [§ 9 odst. 5 advokátního tarifu, ve spojení s § 7 bodem 5 téhož předpisu], společně s náhradou hotových výdajů za tento úkon ve výši 450 Kč, celkem tedy 5 070 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a odst. 1 advokátního tarifu), proto se odměna zvyšuje o částku odpovídající sazbě této daně (21 %), konkrétně o 1 065 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti činí v daném případě částku 6 135 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce JUDr. Pavla Skopového, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 24. dubna 2025

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu