

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové ve věci

žalobkyně: **Spel Factory s.r.o.**, IČO 07210558
sídlem Na Ostrově 28, 580 01 Havlíčkův Brod
zastoupená advokátem JUDr. Martinem Soukupem, Ph.D.
sídlem Římská 2575/31a, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného spočívajícím v neuzavření nové dohody o poskytnutí příspěvku z cíleného programu Antivirus a nevyplacení příspěvku z programu antivirus za období listopad 2020 ve výši 493 537 Kč

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, který bude zástupci žalobkyně, JUDr. Martinu Soukupovi, Ph.D., vyplacen z účtu Městského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou doručenou soudu dne 30. 1. 2021 doplněnou upřesňujícím podáním ze dne 18. 6. 2022 domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného a rovněž brojí proti nečinnosti žalovaného, který má spočívat v neuložení povinnosti Úřadu práce České republiky uzavřít dohodu o poskytnutí příspěvku z cíleného programu Antivirus, případně v nevyplacení příspěvku za období listopad 2020 ve výši 493 537 Kč. Žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu Městský soud v Praze usnesením ze dne 29. 8. 2022, č. j. 3 A 105/2021-207, vyloučil k samostatnému projednání; usnesení nabylo právní moci dne 29. 8. 2022. Tato žaloba je nyní projednávána pod sp. zn. 3 A 71/2022.
2. Žalobkyně uvádí, že dne 22. 4. 2020 v souladu s usnesením vlády České republiky požádala o příspěvek cíleného programu Antivirus. Dne 4. 1. 2021 odeslala vyúčtování k dohodě o poskytnutí příspěvku cíleného programu Antivirus č. HBA-CO-3013122/2020 za období listopad 2020 v režimu A plus, ve kterém žádala o příspěvek ve výši 493 537 Kč. Žádost nebyla ze strany Úřadu práce České republiky, Krajské pobočky v Jihlavě akceptována z důvodu opožděnosti. Dne 6. 1. 2021 žalobkyně zažádala nově o příspěvek cíleného programu Antivirus spolu s návrhem nové dohody o poskytnutí příspěvku (dále jen „nová dohoda“). K uzavření dohody vyzvala žalobkyně žalovanou dne 11. 1. 2021, přičemž této

výzvě nebylo ze strany Úřadu práce vyhověno. Dle žalobkyně není žádným předpisem výslovně stanoveno, že by mezi žalobkyní a žalovaným nemohlo být uzavřeno více dohod. Neproplacením příspěvku nadto žalobkyni vznikla škoda ve výši požadovaného příspěvku. Žalobkyně vyzvala Úřad práce, žalovaného i vládu České republiky k nápravě vzniklé situace. Žádný z těchto orgánů však výzvě nevyhověl. Z toho důvodu žalobkyně požaduje, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí, kterým Úřadu práce uloží, aby uzavřel se žalobkyní dohodu o poskytnutí příspěvku z cíleného programu Antivirus, popřípadě aby žalovaný vydal rozhodnutí o tom, že se žalobkyni vůči žalovanému přiznává právo na výplatu příspěvku ve výši 493 537 Kč.

3. Žalovaný v písemném vyjádření uvádí, že podaná žaloba je nepřipustná a odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018-85 (dále jen „rozsudek 4 As 65/2018“), dle něž se v dané věci jedná o spor o uzavření veřejnoprávní smlouvy, o kterém má být rozhodováno ve sporném řízení dle ust. § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), nikoliv v řízení o zásahové či nečinnostní žalobě před správními soudy. K vedení sporu je pak příslušný žalovaný jako nadřízený správní orgán úřadu práce. K podání návrhu na zahájení sporného řízení však dosud nedošlo. Žalovaný dále uvádí, že žalobkyni sdělil, že novou dohodu neuzavře, neboť nelze uzavřít novou dohodu o poskytnutí příspěvku s tímž předmětem, obsahem a smluvními stranami. K vyplacení příspěvku ve výši 493 537 Kč nemohlo dojít, protože o něj žalobkyně zažádala opožděně.
4. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
5. Podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.*
6. Podle ust. 141 správního řádu *ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů.*
7. Podle ust. § 161 odst. 1 správního řádu *stanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3. Správní orgán přitom postupuje podle ustanovení o souhlasu třetích osob (§ 168).*
8. Podle ust. § 169 odst. 1 správního řádu *spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 161.*
9. Soud se předně zabýval otázkou, zda lze žalobu věcně projednat, neboť o ní může rozhodnout pouze při splnění všech zákonem stanovených podmínek. Dospěl přitom k závěru, že o žalobě věcně jednat nemůže a žalobu je třeba odmítnout z následujících důvodů.
10. Žalobkyně se domáhá, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí, jímž bude úřadu práce uložena povinnost uzavřít se žalobkyní novou, jí navrženou veřejnoprávní smlouvu – dohodu o poskytnutí příspěvku v programu Antivirus. Skutečnost, že tato dohoda nebyla uzavřena, považuje žalobkyně za zásah do jejích veřejných subjektivních práv a z toho důvodu se domáhala u nadřízeného správního orgánu (u žalovaného) nápravy

v podobě uložení povinnosti úřadu práce uzavřít dohodu. Žalovaný však nevydal rozhodnutí, jímž by úřadu práce ukládal povinnost uzavřít dohodu, a proto je podle žalobkyně nečinný.

11. Před samotným posouzením nyní projednávané věci soud považuje za nezbytné poukázat na aktuální judikaturu správních soudů, která řeší problematiku uzavírání veřejnoprávních smluv v oblasti poskytování dotací a řešení sporů v této oblasti vzniklých, konkrétně se jedná o výše zmiňovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 4 As 65/2018-85: *„Na závěr, že se jedná o kontraktační proces, nemá vliv ani to, že při splnění zákonem stanovených podmínek má adresát veřejné správy nárok na uzavření veřejnoprávní smlouvy. (...) Zákon stanoví konkrétní podmínky, za kterých má krajský úřad povinnost smlouvu uzavřít, a stanoví zároveň i základní podmínky takové smlouvy. (...) Ukončení kontraktačního procesu ze strany správního úřadu bude velmi často představovat zásah do veřejných subjektivních práv fyzické nebo právnické osoby. Typicky půjde o situace popsané v předchozím bodě, ve kterých má adresát veřejné správy při splnění zákonem stanovených podmínek právo na uzavření veřejnoprávní smlouvy o určitém obsahu. (...) Jak již bylo uvedeno shora, odporovalo by povaze institutu veřejnoprávních smluv, aby do procesu jejich uzavírání byly včleňovány stěžejní prvky správního řízení, tedy řízení autoritativně vedeného správním orgánem, zejména samotné vydání správního rozhodnutí. (...) Nicméně je nezbytné poskytnout ochranu veřejným subjektivním právům zájemce o uzavření smlouvy, zejména v těch případech, kdy má na uzavření veřejnoprávní smlouvy nárok, i pokud se podle obecné úpravy rozhodnutí nevydává. Tato ochrana však nemusí být poskytnuta bezprostředně v soudním řízení správním. Může být totiž poskytnuta v rámci veřejné správy samotné, a to v řízení, které zohledňuje zvláštní povahu veřejnoprávních smluv.“*
12. Lze tedy shrnout, že veřejnoprávní smlouvu (kterou je i předmětná dohoda) lze uzavřít jak po zahájení správního řízení, tak i zcela mimo ně. Zároveň soud přisvědčuje žalobkyni, že za splnění podmínek má nárok na uzavření takové veřejnoprávní smlouvy, přičemž nedojde-li k jejímu uzavření navzdory vůli žalobkyně, bude se jednat o zásah do jejích veřejných subjektivních práv. Z rozsudku rozšířeného senátu dále plyne, že při uzavírání veřejnoprávních smluv lze část druhou správního řádu aplikovat pouze přiměřeně, neodporuje-li to povaze těchto smluv. Zejména se při uzavírání veřejnoprávních smluv nepoužije ustanovení o správním rozhodnutí a jeho vydávání. Oznámení o neuzavření veřejnoprávní smlouvy tak nemůže být rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 an. s. ř. s. a nelze se proti němu bránit řádnými opravnými prostředky, ani žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Způsob, kterým se lze bránit v případě sporů z obsahu veřejnoprávních smluv je zahájení sporného řízení dle ust. § 141 správního řádu. Nejedná se však pouze o spory z již uzavřených veřejnoprávních smluv, ale i o spory vzniklé při jejich uzavírání: *„Ačkoliv se v citovaných ustanoveních správního řádu hovoří o sporech z veřejnoprávních smluv, což by naznačovalo, že jde výlučně o spory z již uzavřených smluv, je třeba tato ustanovení vykládat širěji. (...) Je tedy zřejmé, že zvláštní senát vykládá pojem sporů z veřejnoprávních smluv široce, přičemž mezi ně výslovně řadí i nároky vyplývající ze situace, že veřejnoprávní smlouva nebyla uzavřena, avšak s ohledem na povahu a podstatu vztahu uzavřena být mohla. Rozšířený senát se s tímto vymezením ztotožňuje. (...) Ostatně i zvláštní senát učinil závěr o tom, že také spor vzniklý z neuzavření smlouvy je sporem z veřejnoprávní smlouvy, ačkoliv si musel být vědom, že se v § 169 správního řádu hovoří o smluvních stranách.“* (z rozsudku 4 As 65/2018-85).

13. Rozšířený senát tímto závěrem postavil na jisto, že i v případě odmítnutí uzavření veřejnoprávní smlouvy se lze bránit skrze návrh na zahájení sporného řízení dle ust. § 141 správního řádu. Městskému soudu v Praze tak nyní zbývá posoudit, zda se žalobkyně mohla bránit i podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti, spočívající v neuložení povinnosti úřadu práce uzavřít novou dohodu, přičemž dospěl k závěru, že nikoliv. Jak bylo ve shora citovaném rozsudku rozšířeného senátu uvedeno, uzavírání veřejnoprávních smluv mezi správními orgány a adresáty veřejné správy se ve své podstatě příliš neliší od uzavírání smluv soukromoprávních. Stejně jako v případě soukromoprávních smluv je i v oblasti smluv veřejnoprávních respektována zásada autonomie vůle a smluvní svobody, není-li zákonem stanoveno jinak. Jinými slovy i správní orgány se mohou svobodně rozhodnout, že veřejnoprávní smlouvu neuzavřou. Totéž platí i v případech, kdy správní orgán smlouvu neuzavře, přestože je za splnění určitých podmínek povinen smlouvu uzavřít, a to tehdy, má-li správní orgán za to, že podmínky pro uzavření smlouvy nejsou dány. V takovém případě je zcela vyloučeno autoritativně ukládat tomuto správnímu orgánu povinnost smlouvu uzavřít, čehož se žalobkyně nyní domáhá. Má-li žalobkyně za to, že podmínky pro uzavření dohody byly splněny a závěry úřadu práce nejsou správné, měla se proti tomuto postupu bránit návrhem na zahájení sporného řízení dle ust. § 141 s. ř. s., v němž správní orgány rozhodují spory z obsahu a uzavírání veřejnoprávních smluv. Pouze v tomto řízení lze (mimo jiné) správnímu orgánu uložit povinnost veřejnoprávní smlouvu uzavřít. V takovém případě by pak tento správní orgán, jakož i adresát veřejné správy měli možnost podat proti takovému rozhodnutí žalobu dle ust. § 65 an. s. ř. s. Uložení povinnosti uzavřít dohodu nadřízeným správním orgánem by bylo úřadu práce znemožněno se tomuto rozhodnutí jakkoliv bránit.
14. Výše uvedený závěr však neznamená, že by byla stranám veřejnoprávní smlouvy upřena soudní ochrana a byly by odkázány pouze na sporné řízení před správními orgány. Soudní ochrana dle ust. § 65 an. s. ř. s. je plně zachována, tj. obě strany (nejen adresát veřejné správy, ale i správní orgán, který měl být druhou stranou veřejnoprávní smlouvy) mohou proti rozhodnutí ve sporném řízení podat žalobu proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.: *„Rozhodnutí příslušného orgánu o sporu z veřejnoprávní smlouvy je rozhodnutím přezkoumatelným v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. ve správním soudnictví (rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 38/2013 - 53, Sb. NSS 2984/2014, Hluboká nad Vltavou, nebo rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2018, čj. 10 As 213/2014 - 187, bod 30). Soudní ochrana je tedy i v tomto případě zachována, pouze v souladu se zásadou subsidiarity správního soudnictví nastupuje až poté, co je spor rozhodnut v rámci veřejné správy. (...) Bude-li mít rozhodnutí dopad na majetek územního samosprávného celku, nebo půjde o jiné věci, které spadají do samostatné působnosti obce či kraje, územní samosprávný celek bude aktivně procesně legitimován k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. proti konečnému rozhodnutí. Bude jím totiž zasahováno do veřejných subjektivních práv územního samosprávného celku. (...) Dokonce i v těch případech, kdy orgán územního samosprávného celku bude jednat v přenesené působnosti, jako je tomu v nyní posuzované věci, mu bude svědčit aktivní procesní legitimace alespoň podle § 65 odst. 2 s. ř. s.“* (z rozsudku 4 As 65/2018-85). Tento názor zároveň podporuje judikaturou konstantně uznávaný primát správní žaloby proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. na úkor ostatních žalobních typů, v daném případě zejména zásahové žaloby.
15. S ohledem na shora uvedené Městský soud v Praze konstatuje, že žalobkyní podaná žaloba na ochranu proti nečinnosti je nepřipustná, neboť nadřízený správní orgán nemůže nahrazovat vůli úřadu práce v případě uzavření nové dohody se žalobkyní. Takovým postupem by došlo k popření účelu sporného řízení dle ust. § 141 správního řádu, v jehož

rámci se řeší i spory z veřejnoprávních smluv. Žalobkyně se tak měla tvrzené „nečinnosti správního orgánu“ bránit podáním návrhu na zahájení sporného řízení, v jehož rámci by měl nadřízený správní orgán (zde žalovaný dle § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu) povinnost rozhodnout, zda k uzavření veřejnoprávní smlouvy dojít mělo, či nikoliv. Tato možnost obrany je žalobkyni i nadále otevřena, tudíž tímto rozhodnutím jí není upíráno právo na ochranu před tvrzenou nečinností, a to jak před správním orgánem, tak případně znovu před správními soudy prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve sporném řízení.

16. Pokud soud odhlédne od skutečnosti, že v dané věci se měla žalobkyně bránit zahájením sporného řízení, z podané žaloby je zřejmé, že žalobkyně se domáhá vydání „správního rozhodnutí“, které není právními předpisy nijak upraveno. Jinými slovy se domáhá vydání rozhodnutí ve věci, o které není vedeno žádné správní řízení, a to ani na žádost, ani z moci úřední, přičemž pouze v rámci správního řízení lze vydat rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 an. s. ř. s., proti kterému se lze bránit nečinnostní žalobou. Dohoda o poskytnutí příspěvku z cíleného programu Antivirus je ze své povahy veřejnoprávní smlouvou ve smyslu ust. 159 an. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Předmětná dohoda je však uzavírána mezi žadatelem a příslušným úřadem práce, a to mimo správní řízení. Přestože je žalovaný nadřízeným orgánem, není zákonem (ani podzákoným předpisem) zmocněn k vydávání správních rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 an. s. ř. s., kterými by ukládal Úřadům práce povinnost uzavřít předmětné veřejnoprávní smlouvy. Stejně tak není žalovaný povinen deklarovat takovým rozhodnutím právo žalobkyně na výplatu příspěvku z programu Antivirus.
17. Jak soud již shora uvedl, žalobou na ochranu proti nečinnosti se lze domáhat pouze vydání rozhodnutí ve věci samé. Vzhledem ke skutečnosti, že se žalobkyně domáhá vydání rozhodnutí v případech, kdy žádné rozhodnutí vydat nelze, jinými slovy v případech, kdy nedochází k vydání rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 an. s. ř. s., je soud nucen žalobu odmítnout jako nepřipustnou (§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Tímto rozhodnutím však není žalobkyni upřena ochrana jejích procesních práv, neboť se jí může domáhat ve sporném řízení před správními orgány ve smyslu ust. § 141 správního řádu.
18. Soud dále doplňuje, že žalobkyni nevyzýval k upřesnění žalobního petitu, ani ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, k uplatnění opatření proti nečinnosti dle ust. § 80 odst. 3 správního řádu, neboť ani v případě učinění těchto kroků by žalobkyně nemohla být se svojí žalobou úspěšná, když pro ochranu svých veřejných subjektivních práv zvolila nesprávný procesní postup (viz 12. až 16. bod tohoto usnesení).
19. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
20. O vrácení soudního poplatku soud rozhodl pod výrokem III. podle § 10 odst. 3 věta poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle kterého soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek za řízení, který je splatný podáním návrhu na zahájení řízení, byl-li návrh na zahájení řízení odmítnut před prvním jednáním. Žalobkyně na soudním poplatku zaplatila 2 000 Kč, z účtu soudu jí tak bude k rukám právního zástupce vyplacena tato částka.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 7. října 2022

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu