



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci

žalobkyně: **Selemar s. r. o.**, IČO: 03810607
sídlem Korunní 2569/108g, 101 00 Praha 10
zastoupená advokátem JUDr. Vladimírem Kubátem
sídlem Mezibranská 1579/4, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 00 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 6. 2019, č. j. MPSV-2019/62942-421/1,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 26. 8. 2019 u Městského soudu v Praze domáhala přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 6. 2019, č. j. MPSV-2019/62942-421/1 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce ČR, pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen „úřad práce“ nebo „správní orgán I. stupně“) ze dne 3. 1. 2019, č. j.: ABA-T-1412/2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.
2. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně rozhodl, že se žalobkyni podle § 78a odst. 1 a odst. 8 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) neposkytuje příspěvek na podporu

zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce za 3. čtvrtletí roku 2018, neboť správní orgán I. stupně neuzavřel se žalobkyní dohodu o uznání zaměstnavatele podle § 78 zákona o zaměstnanosti.

II. Napadené rozhodnutí

3. Žalovaný uvedl, že žalobkyně dne 31. 10. 2018 požádala o příspěvek na skutečně vynaložené prostředky na mzdy nebo platy dle § 78a odst. 2 zákona o zaměstnanosti a o zvýšení příspěvku o částku odpovídající dalším nákladům vynaloženým na zaměstnávání osob se zdravotním postižením ve smyslu §78a odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Vzhledem k tomu, že s žalobkyní nebyla uzavřena dohoda o jejím uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce podle § 78 zákona o zaměstnanosti (dále jen „dohoda o uznání zaměstnavatele“), správní orgán I. stupně žádosti nevyhověl.
4. Podle žalovaného nebylo mezi žalobkyní a správním orgánem I. stupně sporu o tom, že dohoda o uznání zaměstnavatele uzavřena nebyla. Žalovaný konstatoval, že odvolací námitky se týkaly údajné nezákonnosti a nesprávnosti předchozího neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele, že předmětem správního řízení bylo posouzení splnění podmínek pro přiznání příspěvku a že zákon o zaměstnanosti neumožňuje zohlednit skutečnosti, které založily důvod nesplnění těchto podmínek. Okolnosti neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele tak nebyly podle žalovaného relevantní. K tomu žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 Ads 115/2016 – 29, jehož závěry měl za stále relevantní, i když došlo k legislativní změně.
5. Žalovaný odmítl, že by měl jako předběžnou otázku posoudit zákonnost „rozhodnutí“ správního orgánu I. stupně o neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele a zákonnost „rozhodnutí“ správního orgánu I. stupně o podnětu žalobkyně k přezkumnému řízení. Vydání napadeného rozhodnutí podle žalovaného nezáviselo na vyřešení otázky, zda bylo neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele ze strany správního orgánu I. stupně správné či nikoliv. Žalovaný poukázal na to, že správní orgán I. stupně musí zohlednit i zákonné požadavky hospodárnosti, účelnosti a efektivity vynaložení finančních prostředků ze státního rozpočtu a bylo pouze na žalobkyni, aby doložila splnění podmínek § 78a zákona o zaměstnanosti.

III. Obsah žaloby

6. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nesprávné, nezákonné a nepřezkoumatelné. Žalobkyně namítla, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí vůbec nezabýval její odvolací námitkou, že správní orgán I. stupně s ní zcela svévolně a nezákonně neuzavřel dohodu o uznání zaměstnavatele a že sdělení správního orgánu I. stupně o neuznání žalobkyně za zaměstnavatele na chráněném trhu práce bylo svým obsahem rozhodnutím, a protože nebylo vydáno ve formě rozhodnutí, byla žalobkyni odepřena možnost obrany.
7. Žalovaný podle žalobkyně nesprávně tvrdí, že tato otázka nemá vliv na rozhodnutí ve věci přiznání příspěvku za 3. čtvrtletí roku 2018. Jestliže žalobkyně nemohla uzavřít se správním orgánem I. stupně dohodu o uznání zaměstnavatele v důsledku nesprávného a nezákonného rozhodnutí a postupu správního orgánu I. stupně, proti kterému se nemohla bránit řádným opravným prostředkem, pak je takovou vadou stíženo i prvostupňové rozhodnutí, neboť to logicky navazuje na předchozí nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup. Bez vyřešení této předběžné otázky nelze dle žalobkyně vydat ani zákonné,

správné a přezkoumatelné rozhodnutí ve věci příspěvku. Napadené rozhodnutí bylo podle žalobkyně vydáno v rozporu se základními zásadami správního řízení a právem na spravedlivý proces.

8. Žalobkyně navrhla, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, případně též prvostupňové rozhodnutí, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě shrnul průběh správního řízení a podstatu žalobních námitek. Uvedl, že žalobkyně v žalobě opakuje odvolací námitky, se kterými se žalovaný vypořádal již v napadeném rozhodnutí. Žalovaný připomněl rozhodnou právní úpravu a uzavřel, že vzhledem k absenci dohody o uznání zaměstnavatele, kterou žalobkyně ani nijak nerozporovala, nezbylo než prvostupňové rozhodnutí potvrdit. Žalovaný uvedl, že v řízení nemohl zohlednit skutečnosti, na jejichž základě došlo k nesplnění zákonných podmínek pro přiznání příspěvku. Okolnosti neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele nejsou relevantní a žalobní body směřují mimo podstatu věci.
10. Uzavření dohody o uznání zaměstnavatele neprobíhá podle žalovaného ve správním řízení, a proto výsledné sdělení nemůže být rozhodnutím podle § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Otázka uzavření dohody nemůže být podle žalovaného předběžnou otázkou. Žalovaný opětovně poukázal na rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 Ads 115/2016 – 29, jehož závěry lze na projednávanou věc plně použít. Žalovaný se s námitkami ohledně neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele v napadeném rozhodnutí vypořádal, přičemž uvedl, že důvody nesplnění této podmínky nelze zohlednit.
11. Žalovaný závěrem navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V. Další podání účastníků

12. Žalobkyně v replice ze dne 9. 11. 2019 podotkla, že ani z vyjádření žalovaného k žalobě není zřejmé, že by se žalovaný jejími námitkami zabýval. Žalovaný se podle žalobkyně mýlí, když tvrdí, že se nemusel zabývat jejími námitkami ohledně předchozího postupu správního orgánu I. stupně. Odkaz žalovaného na rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 Ads 115/2016 – 29 označila za nepřiléhavý. To, že řízení o žádosti o uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce není stricto sensu správním řízením, neznamená, že v něm může být rozhodováno svévolně s vyloučením zákonného přezkumu.
13. Podáním ze dne 22. 9. 2022 se žalobkyně omluvila z účasti na jednání u soudu a souhlasila, aby soud věc projednal a rozhodl v její nepřítomnosti. Odkázala na obsah žaloby a zopakovala, že žalobu považuje za důvodnou.

VI. Jednání

14. Při jednání konaném dne 23. 9. 2022 žalovaný setrval na svém procesním stanovisku a v podrobnostech odkázal na obsah vyjádření k žalobě a na obsah napadeného rozhodnutí. Závěrem navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

15. Návrhy na provedení důkazů označené žalobkyní v žalobě městský soud pro nadbytečnost neprováděl, neboť se jedná o listiny, které jsou součástí správního spisu, z něhož soud při přezkumu napadeného rozhodnutí obligatorně vychází a jehož obsah s ohledem na právní názor soudu k rozhodnutí věci zcela postačoval. Správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 8/2008 - 117 ze dne 29. 1. 2009, č. 2383/2011 Sb. NSS).

VII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

16. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
17. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 věta první s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
18. Pokud šlo o posouzení, zda žalobkyně splnila podmínky stanovené v § 78a odst. 1 až 4 zákona o zaměstnanosti, totožnou otázkou se v souvislosti s žádostí žalobkyně o příspěvek na skutečně vynaložené prostředky na mzdy nebo platy dle § 78a odst. 2 zákona o zaměstnanosti a o zvýšení příspěvku o částku odpovídající dalším nákladům vynaloženým na zaměstnávání osob se zdravotním postižením ve smyslu §78a odst. 3 zákona o zaměstnanosti za obdobných skutkových okolností (pouze za jiné období) zdejší soud zabýval již ve věci vedené pod sp. zn. 10 Ad 19/2019. Městský soud neshledal důvod se od závěrů vyslovených v rozsudku ze dne 2. 12. 2020, č. j. 10 Ad 19/2019 – 30, odchýlit a proto z nich i v nyní projednávané věci vychází.
19. V logice uspořádání jednotlivých žalobních bodů se městský soud zabýval nejprve námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalobkyně spatřovala v nevypořádání jejích odvolacích námitek.
20. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018 - 23). Z rozsudku NSS ze dne 15. 12. 2015, č. j. 9 As 135/2015 - 39 vyplývá, že: „[...] lze k namítané nepřezkoumatelnosti odkázat na judikaturu Ústavního soudu, dle které „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, publ. jako N 26/52 SbNU 247). Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (nález ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, publ. jako N 3/36 SbNU 19, nález ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, publ. jako N 108/41 SbNU 349, či nález ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, publ. jako N 207/54 SbNU 565). Výše uvedené lze plně vztáhnout i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů.“
21. Z odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí ze dne 18. 3. 2019, jež tvoří součást správního spisu, soud zjistil, že žalobkyně uplatnila následující námitek: (i) správní

orgán I. stupně neuzavřel se žalobkyní dohodu o uznání zaměstnavatele svévolně a nezákonně, (ii) žalovaný musí posoudit jako předběžnou otázku správnost a zákonnost neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele a „rozhodnutí“ správního orgánu I. stupně o podnětu k přezkumnému řízení a (iii) „rozhodnutí“ o neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele a „rozhodnutí“ o podnětu k přezkumnému řízení postrádala formu rozhodnutí, čímž bylo žalobkyni upřeno právo na uplatnění opravného prostředku.

22. Z napadeného rozhodnutí je patrné, že stěžejním rozhodovacím důvodem ve věci bylo, že s žalobkyní nebyla uzavřena dohoda o uznání zaměstnavatele, což žalobkyně nezpochybňuje. Žalovaný měl za to, že (i) zákon o zaměstnanosti neumožňuje zohlednit v řízení o poskytnutí příspěvku okolnosti neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele a (ii) posouzení správnosti a zákonnosti neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele a „rozhodnutí“ správního orgánu I. stupně o podnětu k přezkumnému řízení není předběžnou otázkou pro řízení o poskytnutí příspěvku.
23. Ze srovnání odvolacích námitek a obsahu napadeného rozhodnutí tak vyplývá, že žalovaný výslovně nevypořádal námitku týkající se chybné formy „rozhodnutí“ o neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele a „rozhodnutí“ o podnětu k přezkumnému řízení. Z napadeného rozhodnutí je nicméně zcela zřejmé, jak žalovaný o věci rozhodl a jaké skutečnosti a úvahy jej vedly k zamítnutí odvolání žalobkyně a k potvrzení prvostupňového rozhodnutí. Z hlediska předmětu správního řízení (řízení o žádosti o poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením) pak není otázka, jakou formou měl správní orgán I. stupně vyřídit její žádost o uzavření dohody o uznání zaměstnavatele a jakou formou měl vyřídit její podnět k provedení přezkumného řízení, ve skutečnosti vůbec relevantní, neboť tyto nelze v tomto typu řízení zkoumat, jak bude vysvětleno dále. Absence výslovné odpovědi na tuto dílčí odvolací námitku tak podle názoru městského soudu představuje jinou vadu řízení, která však v posuzovaném případě neměla vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, a nemůže tak vést k jeho zrušení (§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. *a contrario*). Městský soud tak nepřisvědčil tomu, že by bylo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
24. Stěžejní žalobní argumentaci lze shrnout tak, že nemohla-li žalobkyně uzavřít se správním orgánem I. stupně dohodu o uznání zaměstnavatele kvůli nesprávnému a nezákonnému rozhodnutí a postupu správního orgánu I. stupně, proti kterému se nemohla bránit řádným opravným prostředkem, pak i prvostupňové rozhodnutí je stíženo vadou nesprávnosti a nezákonnosti, neboť logicky navazuje na předchozí vadné rozhodnutí či postup. Tyto vady postupu správního orgánu I. stupně při neuzavření dohody o uznání tak měly být podle žalobkyně posouzeny v řízení o poskytnutí příspěvku jako předběžná otázka.
25. V posuzovaném případě správní orgán I. stupně rozhodoval v řízení o žádosti o poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce podle § 78a zákona o zaměstnanosti.
26. Podle § 78a zákona o zaměstnanosti platí, že:

„(1) Zaměstnavateli, se kterým Úřad práce uzavřel dohodu o uznání zaměstnavatele, se poskytuje příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením formou částečné úhrady vynaložených prostředků na mzdy nebo platy a dalších nákladů. Pro poskytování příspěvku je příslušná krajská pobočka Úřadu práce, v jejímž obvodu má sídlo zaměstnavatel,

který je právnickou osobou, nebo v jejímž obvodu má bydliště zaměstnavatel, který je fyzickou osobou. [...]

(4) Příspěvek se poskytuje čtvrtletně zpětně na základě písemné žádosti zaměstnavatele, která musí být krajské pobočce Úřadu práce doručena nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po uplynutí příslušného kalendářního čtvrtletí. [...]

(8) Krajská pobočka Úřadu práce vydá rozhodnutí o

a) poskytnutí příspěvku, pokud zaměstnavatel splňuje podmínky pro poskytnutí příspěvku uvedené v odstavcích 1 a 4,

b) neposkytnutí příspěvku, pokud nejsou splněny podmínky uvedené v písmenu a), [...].“

(podtržení doplněno soudem).

27. Podle § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti platí, že: „[ch]ráněný trh práce je tvořen zaměstnavateli, kteří zaměstnávají více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců a se kterými Úřad práce uzavřel písemnou dohodu o jejich uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce (dále jen „dohoda o uznání zaměstnavatele“). Dohoda o uznání zaměstnavatele se uzavírá v rámci místní působnosti krajské pobočky Úřadu práce, v jejímž obvodu má sídlo zaměstnavatel, který je právnickou osobou, nebo v jejímž obvodu má bydliště zaměstnavatel, který je fyzickou osobou.“ Další odstavce ustanovení § 78 zákona o zaměstnanosti upravují zejména podmínky uzavření dohody, délku jejího trvání, náležitosti žádosti o uzavření dohody, náležitosti samotné dohody a možnosti její výpovědi.
28. Z výše citovaných ustanovení § 78a odst. 8 písm. a) a b) zákona o zaměstnanosti vyplývá, že v řízení o poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce správní orgán I. stupně posuzuje splnění podmínek stanovených v § 78a odst. 1 až 4 zákona o zaměstnanosti. Jednou z těchto podmínek je i požadavek, vyplývající z odst. 1 tohoto ustanovení, aby měl zaměstnavatel již dříve uzavřenou dohodu o uznání zaměstnavatele tak, jak ji definuje ustanovení § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Jinými slovy předvídaný postup je takový, že zaměstnavatel nejdříve uzavře s krajskou pobočkou Úřadu práce dohodu o uznání zaměstnavatele a jediné poté může být jeho žádost o poskytnutí příspěvku úspěšná (při splnění všech zákonem vyžadovaných podmínek).
29. Naopak z žádného ustanovení zákona o zaměstnanosti nevyplývá, že by správní orgán I. stupně či žalovaný mohli od této podmínky v řízení o poskytnutí příspěvku odhlédnout či zkoumat, proč dohoda o uznání nebyla uzavřena a zda měla být uzavřena. Žádné takové ustanovení ostatně neoznačila ani žalobkyně. Názor žalovaného, že se v řízení o poskytnutí příspěvku správní orgány nemohly zabývat okolnostmi neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele, je tak podle městského soudu správný.
30. Tento závěr ostatně potvrzuje i rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 Ads 115/2016 – 29, na který žalovaný správně odkazoval. Konkrétně NSS v tomto rozsudku uvedl, že: „[d]ovozuje-li však stěžovatel, že úřad práce po podání jeho žádosti o vymezení chráněných pracovních míst nepostupoval v souladu se zákonem o zaměstnanosti resp. principy dobré správy a že tento postup před uzavřením dohody měl být rovněž předmětem přezkoumání městským soudem, ač předmětem tohoto soudního řízení bylo rozhodnutí o příspěvku, nelze s ním souhlasit. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem potud, že otázka tvrzeného nesprávného úředního postupu před uzavřením dohody o vymezení chráněných pracovních míst

nemůže být předmětem tohoto soudního řízení, neboť zákon o zaměstnanosti s účinností od 1. 1. 2012 samostatně vymezil postup a pravidla pro uzavírání dohod o vymezení chráněného pracovního místa mezi zaměstnavatelem a úřadem práce (§ 75), jednak samostatně pravidla pro správní řízení a rozhodnutí o poskytnutí/neposkytnutí příspěvku dle § 78. Pro rozhodnutí o poskytnutí příspěvku je podstatné splnění zákonné podmínky uzavření samotné dohody o vymezení chráněných pracovních míst. Domnívá-li se stěžovatel, že mu nesprávným úředním postupem vznikla škoda, může se se svým nárokem obrátit na příslušné orgány postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem [...].“

31. NSS se v citovaném rozsudku sice zabýval starším zněním ustanovení § 78 zákona o zaměstnanosti, které bylo s určitými změnami účinné od 1. 1. 2012 až do 31. 12. 2017. Koncepce rozhodování o příspěvku však zůstala zachována jako v dřívější právní úpravě. Předmětná starší úprava i současná úprava relevantní pro nyní posuzovaný případ totiž shodně podmiňují poskytnutí příspěvku předchozím uzavřením dohody - nyní o uznání zaměstnavatele, tehdy o vymezení chráněného pracovního místa. V obou případech správní orgány rozhodovaly o poskytnutí příspěvku, tj. z hlediska postupů a pravidel v jiném procesu než předchozí uzavírání dohody. I nová úprava ustanovení § 78 a 78a zákona o zaměstnanosti pak zachovává zřetelné odlišení postupů a pravidel pro uzavření dohody a pro správní řízení o poskytnutí příspěvku. Je tedy zřejmé, že výše citované závěry judikatury NSS jsou podle městského soudu relevantní i pro nyní posuzovaný případ, na nějž je aplikovatelná již nová právní úprava.
32. Neobstojí ani tvrzení žalobkyně, že se správní orgány měly nezákonností či nesprávností neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele či nesprávným úředním postupem v souvislosti s neuzavřením této dohody, zabývat v řízení o poskytnutí příspěvku jako předběžnou otázkou. Jak vyplývá z § 78a odst. 1 a 8 zákona o zaměstnanosti, pro rozhodnutí v řízení o poskytnutí příspěvku je relevantní pouze otázka existence dohody o uznání zaměstnavatele. Řízení o poskytnutí příspěvku tedy lze provést i bez zkoumání důvodů neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele. Tvrzená nezákonnost či nesprávnost neuzavření dohody či související nesprávný úřední postup správního orgánu I. stupně proto nepředstavují předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu pro řízení o poskytnutí příspěvku.
33. Závěr, že se správní orgány v řízení o poskytnutí příspěvku nemohou zabývat okolnostmi neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele, má městský soud za správný i proto, že právní řád poskytuje jiné prostředky obrany proti neuzavření dohody o uznání zaměstnavatele. Žalobkyně se totiž mylí již ve výchozí úvaze, že sdělení krajské pobočky Úřadu práce o zamítnutí žádosti o uzavření dohody o uznání zaměstnavatele je rozhodnutím dle § 67 správního řádu a že kdyby bylo vydáno formálně správně, mohla by se proti němu bránit řádným opravným prostředkem.
34. Z rozsudku NSS ze dne 9. 4. 2020, č. j. 5 Ads 364/2019 – 29 vyplývá, že v případě dohody o uznání zaměstnavatele podle § 78 zákona o zaměstnanosti: „se jedná o subordinační veřejnoprávní smlouvu ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu. Zcela zjevně jde totiž o dvoustranný konsenzuální právní úkon uzavíraný – přesně v intencích posledně citovaného ustanovení správního řádu – mezi vrchnostensky vystupujícím správním orgánem (Úřadem práce) a žadatelem (zaměstnavatelem), jenž ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu zakládá vzájemná práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (zde spojená s postavením zaměstnavatele na chráněném trhu práce, vč. následného poskytování příspěvku na podporu

zaměstnávání osob se zdravotním postižením). [...] Stěžovatelka má jistě pravdu, pokud namítá, že i v případě neuzavření veřejnoprávní smlouvy zde musí existovat účinný prostředek k ochraně práv, kterým se může neúspěšný navrhovatel vůči postupu správního orgánu bránit [...]. [...] zde takový účinný prostředek existuje – obranu proti vybočení ze zákonných pravidel pro uzavírání veřejnoprávních smluv představuje žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, č. j. 1 As 292/2016 - 28, č. 3580/2017 Sb. NSS).“ (body 14 a 20 citovaného rozsudku).

35. Dohoda o uznání zaměstnavatele tak představuje veřejnoprávní smlouvu ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu, neuzavření této dohody ze strany krajské pobočky Úřadu práce lze kvalifikovat jako zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., a tedy měla-li žalobkyně za to, že neuzavření dohody bylo nezákonné, měla se bránit žalobou proti nezákonnému zásahu. Pokud žalobkyně této možnosti nevyužila, nelze toto opomenutí napravit v řízení o poskytnutí příspěvku.
36. Žalobní argumentaci, že nemohla-li žalobkyně uzavřít se správním orgánem I. stupně dohodu o uznání zaměstnavatele kvůli nesprávnému a nezákonnému rozhodnutí a postupu správního orgánu I. stupně, proti kterému se nemohla bránit řádným opravným prostředkem, pak je i prvostupňové rozhodnutí stíženo takovou vadou a že tato vada měla být v řízení o poskytnutí příspěvku posouzena jako předběžná otázka, tak městský soud neshledal důvodnou.
37. Městský soud konečně nepřisvědčil ani obecně formulované námitce, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se základními zásadami správního řízení a právem na spravedlivý proces, neboť žalobkyně nijak konkrétně nevymezila, v čem přesně měl tento rozpor spočívat. Soud pak v rozsahu, v jakém je oprávněn a povinen k takovým vadám přihlížet z úřední povinnosti, žádné takové vady neshledal.

VIII. Závěr a náklady řízení

38. S ohledem na výše uvedené městský soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným a nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil žádnou vadu, jež by způsobovala nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, k níž by musel soud přihlížet z úřední povinnosti.
39. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný žalovaný, kterému však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 23. září 2022

JUDr. Naděžda Řeháková, v. r.
předsedkyně senátu