



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **Komplexní služby věřitelům s. r. o.**, se sídlem Praha 3, Prokopova 164/12, zastoupeného JUDr. Jakubem Svobodou, Ph.D., advokátem se sídlem v Praze 1, Dušní 11, proti žalovanému **Úřadu práce ČR, krajské pobočce v Hradci Králové**, se sídlem Hradec Králové, Wonkova 1142/1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2019, č. j. 11 Ad 12/2016 - 71,

takto:

- I. V řízení **se pokračuje.**
- II. Kasační stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze o připuštění změny návrhu ze dne 29. 1. 2019, **se odmítá.**
- III. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2019, č. j. 11 Ad 12/2016 - 71, **se zrušuje.**
- IV. Žaloba **se odmítá.**
- V. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žádostí ze dne 4. 3. 2016 požádal žalobce žalovaného o vymezení 2 chráněných pracovních míst postupem podle § 75 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Žalovaný na žádost zareagoval e-mailovým sdělením ze dne 11. 4. 2016, kterým žalobci sdělil, že žádost byla zamítnuta. Dne 13. 5. 2016 byla žalobci doručena písemnost žalovaného ze dne 10. 5. 2016, označená jako „Žádost o vymezení chráněného pracovního místa – zamítnutí“, kterým byla e-mailová zpráva aprobevována. Přestože tato písemnost nesplňovala esenciální náležitosti správního rozhodnutí vyžadované správním řádem, napadl ji žalobce odvoláním. Dne 1. 6. 2016 obdržel od žalovaného vyrozumění, že daná písemnost je aktem, proti kterému nelze brojit opravným prostředkem, a že dohoda o zřízení chráněného pracovního místa je dvoustranný právní úkon, vyžadující souhlas obou stran. Na uzavření dohody však není právní nárok a není o ní rozhodováno ve správním řízení. Žalobce nicméně sdělení ze dne 10. 5. 2016 napadl u Krajského soudu v Hradci Králové žalobou podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního (dále též jen „s. ř. s.“), neboť vycházel z toho, že v případě nevyhovění jeho žádosti měla být tato žádost žalovaným zamítnuta správním rozhodnutím; sdělení ze dne 10. 5. 2016 je tedy nutno vnímat jako rozhodnutí ve věci jeho žádosti. Toto rozhodnutí nicméně z hlediska zákona neobstojí, neboť je nepřezkoumatelné a postup žalovaného nebyl pro žalobce předvídatelný. Krajský soud v Hradci Králové usnesením ze dne 27. 6. 2016, č. j. 31 Ad 13/2016 - 21, postoupil žalobu Městskému soudu v Praze, jako soudu místně příslušnému.

[2] Městský soud v Praze, s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dospěl k závěru, že sdělení o neuzavření dohody o vymezení chráněného pracovního místa ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o zaměstnanosti není správním rozhodnutím a proti neuzavření této dohody se lze u správních soudů bránit pouze cestou zásahové žaloby. Vyšel přitom z premisy, že předmětná dohoda je dohodou veřejnoprávní, jíž je fakticky poskytována žadateli dotace, přičemž odmítnutí jejího uzavření ze strany správního orgánu je třeba považovat za neakceptaci nabídky k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 163 odst. 3 písm. c) správního řádu. Není-li smlouva uzavřena, odmítnutí jejího uzavření nezakládá spor z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 169 správního řádu, který by byl povolán řešit nadřízený správní orgán. Jelikož však je poskytovatel dotace vůči žadateli ve vrchnostenském postavení, musí být v případě vrchnostenského výkonu veřejné moci jejím adresátům zajištěna soudní ochrana proti arbitrárnímu, svévolnému či šikanóznímu postupu poskytovatele dotace, a to právě cestou zásahové žaloby. Z tohoto důvodu proto žalobce vyzval, aby zvážil případnou změnu žaloby ve smyslu úpravy žalobního petitu. Žalobce v intencích poučení městského soudu žalobu podáním ze dne 21. 1. 2019 upravil a navrhl, aby (i) bylo učeno, že zamítnutí žádosti o vymezení chráněného pracovního místa žalovaným ve věci č. j. UPCR-HK-2016/14432-00852312/Ludvíková bylo nezákonným zásahem a (ii) aby bylo žalovanému přikázáno nepokračovat v porušování práv žalobce. Městský soud na nařízeném ústním jednání, konaném dne 29. 1. 2019 (konaném pouze za účasti strany žalující; žalovaný se z jednání omluvil), usnesením vyhlášeným při tomto jednání navrhanou změnu petitu připustil a rozhodl o takto změněném návrhu (žalobě v plném rozsahu vyhověl).

pokračování

[3] V odůvodnění svého rozsudku městský soud nejprve vyložil, proč postup žalovaného hodnotil ve světle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017 a nikoli v intencích novelizovaného znění § 75 zákona o zaměstnanosti. Dále uvedl, že podle této úpravy lze vymezení chráněného pracovního místa (s nímž je spojeno poskytnutí příspěvku) považovat za dotaci, neboť jde o poskytnutí výdaje ze státního rozpočtu konkrétnímu subjektu prostřednictvím veřejné správy, jehož účelem je stimulace určitého chování beneficenta. S odkazem na recentní judikaturu Nejvyššího správního soudu (zejména rozsudek ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016 - 43) dospěl k závěru, že tato dotace se v případech uvedených v § 75 zákona o zaměstnanosti poskytuje cestou uzavření veřejnoprávní smlouvy. Žádost o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace je třeba kvalifikovat jako nabídku k uzavření veřejnoprávní smlouvy dle § 163 odst. 1 správního řádu. Neuzavření veřejnoprávní smlouvy ze strany správního orgánu dle § 163 odst. 3 písm. c) správního řádu je tedy neakceptací nabídky k uzavření veřejnoprávní smlouvy. Jelikož v takovém případě nebyla veřejnoprávní smlouva uzavřena, odmítnutí uzavření smlouvy nezakládá spor z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 169 správního řádu, který by měl řešit nadřízený správní orgán. Proti takovému postupu správního orgánu je nutné poskytnout soudní ochranu, přičemž jedinou cestou je dle městského soudu žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu.

[4] Pokud jde o samotný postup žalovaného, městský soud uvedl, že ačkoli se kontrahování veřejnoprávních smluv neděje ve správním řízení, lze na něj vztáhnout alespoň požadavek na dodržování základních zásad činnosti správních orgánů. V tomto smyslu je tedy možné přezkoumat, zda odmítnutí uzavření veřejnoprávní smlouvy není výrazem libovůle žalovaného, zda nešlo o postup žalobce diskriminující a zda nezasahuje do jeho legitimních očekávání. Podle názoru městského soudu musí být odmítnutí návrhu na uzavření smlouvy náležitě odůvodněno a toto odůvodnění musí být založeno na objektivních skutečnostech a nikoliv na subjektivních pohnutkách (svévůli) poskytovatele dotace. V daném případě je ovšem odůvodnění odmítnutí uzavření smlouvy nedostatečné. Ze sdělení žalovaného neplyne, že by se *jednání žalobce* přičilo zákonu; jeho odůvodnění je tak pouze určitým názorem žalovaného, bez jakéhokoliv podložení objektivně existujícími skutečnostmi či prokázanými důsledky jednání žalobce. Postup žalovaného, spočívající v odmítnutí uzavření veřejnoprávní smlouvy, nebyl konkretizován ve smyslu sdělení konkrétních a objektivních důvodů; není tak možné ani přezkoumat jeho racionalitu a posoudit, zda nešlo o výraz libovůle žalovaného či diskriminace žalobce, ani určit míru zásahu do jeho legitimních práv. Dále městský soud uvedl, že odůvodnění předestřené žalovaným diskriminuje podnikatele, kteří si založí více společností pro zaměstnávání osob se zdravotním postižením oproti podnikatelům, kteří si založí společnost pouze jednu. Nosný důvod pro neuzavření smlouvy o vymezení chráněného pracovního místa deklarovaný žalovaným, totiž spočívá v řetězení smluv, kdy žalobce poskytuje své zaměstnance (osoby se zdravotním postižením) dalšímu subjektu, který má v podstatě stejný předmět podnikání a vlastnickou strukturu; podle žalovaného proto není důvod uzavírat smlouvu o vymezení chráněného pracovního místa se žalobcem, může-li zdravotně postižené osoby zaměstnávat zmiňovaný subjekt, který o uzavření takové smlouvy může požádat žalovaného sám. Rovněž bylo narušeno legitimní očekávání žalobce, neboť za stejných podmínek s ním žalovaný již dříve smlouvu o vymezení chráněného pracovního místa uzavřel; v dané situaci se mělo jednat pouze o její prodloužení. Pro odlišný postup žalovaného nebyl dán důvod ani s přihlédnutím k tomu,

že podmínky uvedené v jednotlivých žádostech od sebe nelišily. Konečně městský soud poukázal na požadavek vyplývající z § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nemají vznikat nedůvodné rozdíly. I v tomto ohledu lze spatřovat v odmítnutí uzavření smlouvy ze strany žalovaného prvek svévole, neboť ostatní krajské pobočky Úřadu práce smlouvu se žalobcem uzavřely.

[5] Městský soud tedy uzavřel, že neuzavření předmětné veřejnoprávní smlouvy žalovaným je nezákonným zásahem. Vzhledem k tomu, že tento zásah i nadále trvá, kromě vyslovení nezákonnosti postupu žalovaného (jako nezákonného zásahu) proto dalším výrokem zakázal žalovanému v porušování práva žalobce pokračovat. V rámci závazného právního názoru žalovanému uložil, aby při opětovném posouzení žádosti žalobce, v případě že smlouva o vymezení chráněného pracovního místa uzavřena nebude, dostatečným způsobem vyložil, na základě jakých skutkových a právních kritérií byla tato žádost posouzena.

[6] Proti tomuto rozsudku, jakož i proti usnesení o přípuštění změny žaloby ze dne 29. 1. 2019, brojí žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] V části, ve které kasační stížnost míří proti usnesení městského soudu, stěžovatel uvádí, že původně žalobce napadl sdělení ze dne 10. 5. 2016 žalobou proti rozhodnutí správního orgánu; stěžovatel ve vyjádření k žalobě navrhl, aby byla žaloba odmítnuta, neboť napadený akt je vyloučen ze soudního přezkumu. Poté, co ve věci proběhlo první jednání, stěžovatel obdržel dne 21. 12. 2018 od městského soudu předvolání k dalšímu jednání na 29. 1. 2019, a to spolu s vyjádřením žalobce (ze dne 15. 11. 2018), reagujícím na usnesení městského soudu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 11 Ad 12/2016 - 48 (jehož obsah stěžovateli není znám, neboť mu nebylo doručeno). Žalobce v tomto vyjádření uvedl, že navrhuje změnu žalobního petitu; nově, namísto žaloby proti „rozhodnutí“ ze dne 10. 5. 2016, navrhl, aby soud stěžovateli přikázal nepokračovat v porušování práva žalobce nebo aby rozhodl, že zamítnutí žádosti žalobce (tj. sdělení ze dne 10. 5. 2016) bylo nezákonným zásahem. Současně žalobce uvedl, že tuto změnu návrhu doplní tak, aby bylo zřejmé, v čem konkrétně je nezákonnost postupu stěžovatele spatřována. Jelikož toto vyjádření nesplňovalo základní náležitosti podání, stěžovatel očekával, že mu jeho doplnění bude doručeno, aby se s ním mohl seznámit a vyjádřit se k němu. To se nestalo. Stěžovatel se až z napadeného rozsudku dozvěděl, že městský soud na jednání, konaném dne 29. 1. 2019, ze kterého se stěžovatel řádně omluvil, usnesením připustil žalobcem navrhovanou změnu návrhu, přičemž vycházel z podání žalobce, označeného jako „*Doplnění vyjádření žalobce k vývoji řízení*“, které ovšem stěžovatel před vydáním rozsudku neobdržel a není ani zřejmé, kdy bylo doručeno soudu.

[8] Tento postup městského soudu je podle názoru stěžovatele v rozporu s § 95 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), který vyžaduje, aby usnesení o přípuštění změny návrhu bylo účastníkovi, který nebyl přítomen jednání, na kterém bylo toto usnesení vyhlášeno, doručeno do vlastních rukou. Stěžovateli nebylo postupem městského soudu umožněno na změnu návrhu reagovat; meritorní rozhodnutí soudu je pro něj proto překvapivé a představuje porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces. V této

pokračování

souvislosti stěžovatel poukazuje na fakt, že řízení o žalobě proti správním rozhodnutí a žalobě na ochranu proti nezákonnému vykazují v řadě aspektů různé procesní odlišnosti; stěžovateli bylo upřeno vyjádřit se ke splnění podmínek řízení i věcně argumentovat proti změněnému návrhu. Uvedl dále, že městský soud připustil změnu návrhu až poté, co bylo řízení „*zkoncentrováno*“. Pokud by městský soud změnu návrhu nepřipustil, bylo by na ní nutno nahlížet jako na nově podaný návrh (žalobu); její věcné projednání by nicméně bylo vyloučeno pro marné uplynutí lhůty k jejímu podání.

[9] Pokud jde o napadený rozsudek, stěžovatel upozorňuje, že městský soud při svých úvahách vycházel z názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016 - 43, podle kterého je soudní ochrana proti neuzavření smlouvy o poskytnutí dotace poskytována cestou zásahové žaloby. Tento závěr však na nyní projednávanou věc aplikovat nejde, neboť dohodou o zřízení chráněného pracovního místa není žádná dotace poskytována. Příspěvek dle ustanovení § 75 zákona o zaměstnanosti je poskytován dohodou o zřízení chráněného pracovního místa, nikoli dohodou o jeho vymezení. Do 31. 12. 2017 bylo uzavření dohody o vymezení chráněných pracovních míst jednou z podmínek pro poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle § 78 zákona o zaměstnanosti; o tento příspěvek se žádalo samostatnou žádostí a bylo o ní rozhodováno ve správním řízení.

[10] Stěžovatel zdůraznil, že o zamítnutí žádosti o vymezení chráněných pracovních míst není rozhodováno ve správním řízení; na uzavření dohody není právní nárok. Stěžovatel se při dodržení všech základních zásad správního řízení žádostí řádně zabýval, posoudil žalobcem předložené doklady i údaje z veřejných rejstříků; před zasláním zamítnutí žádosti prošetřil též stížnost žalobce na nesprávný úřední postup při vyřizování žádosti, kterou shledal nedůvodnou. Důvody zamítnutí žádosti stěžovatel konkretizoval a rozebral v odůvodnění, přičemž rozhodně nešlo pouze o jeho subjektivní názor, jak tvrdí městský soud. Žalobce nijak nerozporuje zjištění, že u něho docházelo k řetězení smluvních vztahů při zaměstnávání osob se zdravotním postižením, uvedených v žádosti ze 4. 3. 2016, a že osoby se zdravotním postižením, které mají požívat zvláštní ochrany pracovních podmínek, jsou na základě smluvních vztahů *zprostředkováváni* mezi několika zaměstnavateli, kteří mají stejný předmět činnosti a jsou provázáni skrze společníky či stejné statutární zástupce. Chování žalobce vykazovalo znaky chování agentury práce bez příslušného oprávnění a tedy *de facto* vykonávání zprostředkovatelské činnosti bez oprávnění. Z odůvodnění sdělení je zřejmé, že řetězení smluvních vztahů formou *subdodávek* nebylo jediným důvodem zamítnutí žádosti žalobce; věc byla posuzována v širším kontextu i s ohledem na veřejný zájem a majetkové a personální propojení žadatele a jeho *odběratele*. Mimo to byl žalobce ve sdělení vyzván, aby v případě, že má za to, že existují objektivní důvody pro řetězení smluvních vztahů, tyto důvody sdělil. V přípise stěžovatele ze dne 30. 5. 2016 čj. UPCR-HK-2016/20801-00852312/Ludvíková byla žalobci dána také možnost, aby požádal o přehodnocení stanoviska s náležitým odůvodněním. To již žalobce neučinil a namísto toho podal dne 13. 6. 2016 ve věci žalobu.

[11] Stěžovatel se ohradil proti tvrzení městského soudu, že diskriminoval žalovaného jen proto, že si založil více společností pro zaměstnávání osob se zdravotním postižením, oproti zaměstnavatelům, kteří založí společnost pouze jednu. Shledal-li městský soud projev svévole i v tom, že jiné krajské pobočky úřadu práce obdobnou smlouvu

se žalobcem uzavřely, pak toto tvrzení není konkretizováno a podloženo; zejména není jasné, zda tyto pobočky rozhodovaly za srovnatelných skutkových okolností, jako v případě nyní projednávaném. Stěžovatel v této souvislosti upozorňuje, že k zajištění jednotného a nediskriminačního postupu byla jeho ředitelem vydána též Směrnice č. 6/2012. Dále stěžovatel příkladmo uvádí, že dne 1. 3. 2016 byla s žalobcem uzavřena dohoda č. HKA-PV-2/2016 na vymezení 4 chráněných pracovních míst. Stěžovatel v letech 2014 – 2017 z celkového počtu u něj podaných 153 žádostí o vymezení chráněných pracovních míst nevyhověl 24 žádostem, z toho 18 v případech šlo o situaci obdobnou věci nyní posuzované, kdy nebyl shledán objektivní důvod řešit zaměstnávání osob se zdravotním postižením formou *subdodávek*, měly-li obě společnosti zajišťující dodávku služeb (*subdodávku*) totožné oprávnění k činnosti. Podle názoru stěžovatele byl jeho postup plně v souladu s názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 Ads 115/2016 - 33, na jehož odůvodnění v podrobnostech odkázal. Stěžovateli při vyřízení žádosti o uzavření dohody o vymezení chráněného pracovního místa poskytuje zákon diskreční oprávnění. Stěžovatel jej využil (aniž by jakkoli vykročil mimo jeho rozsah) a jeho postup má oporu ve skutkových zjištěních (podezření na *půjčování* zaměstnanců žalobcem jinému zaměstnavateli); byl rovněž srozumitelně vyhodnocen, jako rozpor žádosti s dobrými mravy a jako zneužití právní úpravy žalobcem. Postup stěžovatele proto nelze označit za nezákonný zásah.

[12] Dále stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, který žalovaný zásah označil za trvající. Stěžovatel podrobně popsal změnu právní úpravy poskytování příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením, jejímž výsledkem je, že počínaje dnem 1. 7. 2018 je tento příspěvek poskytován výlučně cestou dohody o uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce, která s dohodou o vymezení chráněného pracovního (kterou bylo možné uzavírat pouze do 31. 12. 2017) místa nesouvisí. Nezákonný zásah, tak jak jej vymezil městský soud, proto již po uvedeném datu nemůže trvat. Není rovněž možné s žalobcem uzavřít dohodu o vymezení chráněného pracovního místa podle úpravy účinné do 31. 12. 2017, jak předpokládá městský soud. Případné uzavření dohody nemá retroaktivní účinky (tj. vymezení chráněných pracovních míst zpětně k okamžiku podání žádosti). Pro vznik nároku na příspěvek na zaměstnávání osob se zdravotním postižením (jehož bylo do 31. 12. 2017 vymezení chráněných pracovních míst podmínkou), není rozhodný den podání žádosti o vymezení chráněných pracovních míst. K tomuto dni byla dle § 6 vyhlášky č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon o zaměstnanosti, zkoumána pouze kritéria pro uzavření dohody. Případné uzavření dohody o vymezení chráněných pracovních míst samo o sobě ani nezakládalo nárok na poskytnutí příspěvku dle § 78 zákona o zaměstnanosti, o ten bylo žádáno samostatně a bylo o něm rozhodováno ve správním řízení. Od 1. 1. 2018 dle platného znění zákona o zaměstnanosti se již chráněná pracovní místa dohodou s úřadem práce nevymezují; žalobce ostatně již byl uznán zaměstnavatelem na chráněném trhu práce příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce ČR.

[13] Konečně stěžovatel namítá, že rozsudek městského soudu nemůže obstát ani pro procesní pochybení v řízení předcházející jeho vydání, jak bylo popsáno v odst. [7] a [8] výše. Dále je rozsudek možno považovat za nepřezkoumatelný z důvodu rozpornosti mezi jeho výrokem, kterým se stěžovateli ukládá upustit od nezákonného zásahu,

pokračování

a odůvodněním, kde soud svůj závěr o nezákonnosti zásahu *de facto* popírá, neboť sám v odst. 31. dává stěžovateli na výběr, zda dohodu uzavře či nikoliv.

[14] Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak usnesení městského soudu o připuštění změny návrhu ze dne 29. 1. 2019, tak i následně vydaný rozsudek. Současně navrhl, aby mu byla přiznána náhrada nákladů celého řízení před správními soudy v této věci.

[15] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti a jeho doplnění především odmítl tvrzení stěžovatele o procesním pochybení městského soudu. Nejprve upozornil, že ke změně petitu přistoupil v důsledku změny judikatury Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku č. j. 2 Afs 245/2016 - 43, uvedl, že soudní ochrany proti neuzavření smlouvy o poskytnutí dotace je možné se domáhat cestou zásahové žaloby; současně vyslovil názor, že v případech nejednoznačné interpretace aplikovaných právních předpisů by žalobci měla být dána možnost upravit žalobní petit tak, aby mohl být soudem věcně projednán. Změna žaloby přitom spočívala pouze ve změně jejího petitu, nikoli ve změně skutkových a právních tvrzení. Nebyla-li by za této situace změna návrhu připuštěna, jednalo by se o *denegatio iustitiae*, jak potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 - 60, a ze dne 19. 4. 2012, č. j. 5 As 68/2012 - 38. Tyto judikatorní závěry jsou ostatně plně v souladu s judikaturou Ústavního soudu. Není rovněž pravdou, že před vydáním usnesení ze dne 29. 1. 2019 bylo již soudní řízení *zkoncentrováno*; změna žaloby byla umožněna v návaznosti na usnesení městského soudu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 11 Ad 12/2016 - 48, kterým byla žalobci k tomuto procesnímu kroku poskytnuta lhůta. Podle názoru žalobce není důvodné ani tvrzení stěžovatele o nepředvídatelnosti procesního postupu městského soudu a překvapivosti jeho rozsudku. Stěžovatel přehlíží fakt, že před jednáním, konaném dne 29. 1. 2019, byl seznámen s vyjádřením žalobce ze dne 24. 10. 2018 a muselo mu tedy být jasné, „*jakým směrem se řízení ubírá*“. Pokud se z vlastní vůle nařízeného jednání nezúčastnil, nepřísluší mu nyní namítat, že připuštění této změny návrhu městským soudem pro něj bylo překvapivé. Městský soud přitom v rozsudku jasně uvedl, že vycházel z obsahu žaloby, v její původní podobě (kromě změněného petitu). Konečně žalobce uvedl, že dodržel i procesní podmínky pro přístup k soudu (včasnost žaloby, vyčerpání prostředku nápravy před stěžovatelem), a to i z pohledu zásahové žaloby.

[16] Pokud jde o meritorní posouzení věci, žalobce nejprve uvedl, že závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 245/2016 - 43, lze na danou věc přiměřeně aplikovat, jakkoli příspěvek na zaměstnávání osob se zdravotním postižením zde není poskytován přímo. Uzavření dohody o vymezení chráněného pracovního místa je jedním z předpokladů pro poskytnutí příspěvku, na který (při splnění všech podmínek) existuje právní nárok. Rovněž požadavek městského soudu na přezkoumatelnost důvodů, pro které dohoda nebyla uzavřena (což v dané věci splněno nebylo), je zcela legitimní; jinak by zákonnost postupu stěžovatele nebylo možné přezkoumat. Žalobce dále upozornil, že – s výjimkou poukazu na řetězení smluvních vztahů – stěžovatel jiné důvody pro neuzavření smlouvy neuvedl. Další skutečnosti, uváděné nyní v kasační stížnosti, jako důvod zamítnutí žádosti, tehdy uvedeny nebyly. Nebylo přitom povinností žalobce vyvracet subjektivní dohady stěžovatele o neexistenci „*objektivních důvodů*“ pro řetězení smluvních vztahů, jak to po žalobci požadoval. Prvky diskriminace žalobce postupem

stěžovatele jsou dle názoru žalobce dostatečně popsány v odůvodnění napadeného rozsudku, přičemž stěžovatel je fakticky ani v kasační stížnosti nevyvrací. Skutečnost, že postup žalovaného byl i v rozporu se zásadou legitimního očekávání, podporuje i fakt, že žádost žalobce o vymezení chráněného pracovního místa navazovala na již dříve uzavřené dohody, přičemž všechny ostatní pobočky Úřadu práce totožné dohody uzavíraly se žalobcem i nadále. Stěžovatelem uváděné statistiky o počtech (ne)uzavřených smluv na uvedeném nemohou nic změnit. Pokud jde o argumentaci stěžovatele o kritériích, na nichž bylo založeno jeho uvážení při vyřízení žádosti žalobce, ta nejen že nebyla uvedena v odůvodnění sdělení o zamítnutí žádosti, ale jde i o argumentaci neuplatněnou stěžovatelem v řízení před soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Argumentuje-li stěžovatel dále tím, že posuzovaný zásah není zásahem trvajícím, žalobce poukazuje na to, že dohoda o vymezení chráněných pracovních míst není dosud uzavřena. Nezákonný stav tedy i nadále trvá a může být odstraněn jen uzavřením dohody, nebo zákonným zamítnutím žádosti. Konečně, namítá-li stěžovatel, že mezi výrokem napadeného rozsudku a jeho odůvodněním existuje rozpor, jde jen o nepochopení argumentace soudu. Ten neoznačil za nezákonné samotné neuzavření dohody, ale nezákonnost spatřoval ve způsobu, jakým žádost byla zamítnuta. V doplnění vyjádření žalobce podrobně popsal okolnosti a důvody uzavíraných smluv se třetími subjekty (problematika řetězení smluvních vztahů) a vyjádřil se k věci i z pohledu směrnice ředitele stěžovatele č. 6/2012, s jejímž obsahem se dodatečně seznámil. Vzhledem k tomu, že kasační stížnost nepovažuje za důvodnou, navrhl, aby jí Nejvyšší správní soud zamítl.

[17] Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti usnesením ze dne 2. 12. 2020, č. j. 3 Ads 125/2019 - 52, přerušil, neboť naznal, že je třeba vyčkat rozhodnutí rozšířeného senátu tohoto soudu ve věci vedené pod sp. zn. 4 As 65/2018. Rozšířený senát se v uvedené věci zabýval otázkou, jaká je povaha aktů, jimiž správní orgán informuje žadatele o uzavření veřejnoprávní smlouvy, že s ním tuto smlouvu neuzavře; s tím pak imanentně souvisí otázka, jakým způsobem je žadateli proti takovému postupu poskytována soudní ochrana. Jelikož dohoda o vymezení chráněného pracovního místa je svou povahou subordinační veřejnoprávní smlouvou podle § 161 správního řádu (k tomu viz dále), bylo možné očekávat, že zodpovězení výše uvedených otázek rozšířeným senátem bude mít vliv i na věc nyní projednávanou. Vzhledem k tomu, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudkem ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018 - 85, ve věci rozhodl, další důvod pro přerušování řízení v nyní projednávané věci odpadl. Nejvyšší správní soud proto výrokem I. tohoto rozsudku vyslovil, že se v řízení pokračuje (§ 48 odst. 6 s. ř. s.).

[18] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval částí kasační stížnosti, kterou stěžovatel brojí proti usnesení městského soudu ze dne 29. 1. 2019 (vyhlášenému v rámci probíhajícího jednání), kterým byla připuštěna změna návrhu (změna petitu z žaloby proti rozhodnutí správního orgánu na žalobu zásahovou; v podrobnostech viz odst. [7] výše). Jakkoli kasační soud sdílí výhrady k procesnímu postupu městského soudu (viz dále), podstatné je, že samostatný soudní přezkum výše uvedeného usnesení je vyloučen. Usnesení, kterým se připouští změna žaloby, je mimo jakoukoli pochybnost rozhodnutím (i) procesním, (ii) kterým se soudní řízení nekončí a (iii) neukládá se jím žádná povinnost. Podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná, směřuje-li proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení. Jakkoli usnesení o připuštění změny žaloby není *stricto sensu* rozhodnutím, kterým se pouze upravuje průběh řízení,

pokračování

ale rozhodnutím *nutným pro vedení řízení*, judikaturou Nejvyššího správního soudu je chápáno jako typ rozhodnutí, které je, ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s., vyňato ze samostatného soudního přezkumu (viz například rozsudek ze dne 16. 9. 2021, č. j. 8 As 113/2020 - 79); jeho zákonnost je nicméně možné posoudit v rámci přezkumu zákonnosti konečného rozhodnutí soudu o žalobě, jakožto možnou procesní vadu, která mohla mít vliv na zákonnost tohoto konečného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že kasační stížnost proti usnesení městského soudu ze dne 29. 1. 2019 je nepřípustná, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu, než jí postupem dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s., odmítnout (výrok II.).

[19] Jak bylo již uvedeno, zákonnost procesního postupu městského soudu při rozhodování o návrhu žalobce na změnu žalobního petitu může být přezkoumána v rámci přezkumu zákonnosti následně vydaného rozsudku. Nejvyšší správní soud se tedy tímto aspektem věci zabýval v rámci projednání zbývající části kasační stížnosti, ve které stěžovatel brojí proti rozsudku městského soudu.

[20] Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatele, že postup městského soudu při rozhodování o návrhu žalobce na připuštění změny žalobního petitu (popsaný ve všech relevantních souvislostech v odst. [7] výše) byl chybný, a to především ve fázi po připuštění této změny usnesením vyhlášeným na jednání soudu. Jelikož soudní řád správní neupravuje postup soudu v případě, že žalobce navrhne změnu žaloby, je nutné (v souladu s § 64 s. ř. s.) postupovat podle § 95 o. s. ř. což ostatně městský soud učinil. Podle odst. 1 citovaného ustanovení platí, že *žalobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení. Změněný návrh je třeba ostatním účastníkům doručit do vlastních rukou, pokud nebyli přítomni jednání, při němž ke změně došlo.*

[21] Městský soud sice stěžovateli doručil změnu návrhu žalobce ze dne 15. 11. 2018, ve které žalobce navrhoval změnu žalobního petitu, kde namísto zrušení sdělení stěžovatele ze dne 10. 5. 2016 (v řízení dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.) navrhl, aby soud stěžovateli přikázal nepokračovat v porušování práva žalobce nebo aby rozhodl, že zamítnutí žádosti žalobce (tj. sdělení ze dne 10. 5. 2016) bylo nezákonným zásahem (v řízení dle části třetí hlavy druhé dílu třetího s. ř. s), nedoručil mu však následně podání žalobce ze dne 21. 1. 2019, obsahující doplnění tohoto návrhu ve smyslu uvedení důvodů, pro které je změna žaloby navrhována. Na tuto situaci ostatně reagoval stěžovatel podáním ze dne 28. 1. 2019, kterým se omluvil z nařízeného jednání (a vyjádřil souhlas, aby bylo rozhodnuto bez jeho účasti), současně však upozornil, že mu nebylo doručeno doplnění změny návrhu žalobce, ve kterém by byl tento návrh odůvodněn. Vycházel tedy z předpokladu, že ve věci bude rozhodováno v intencích původního návrhu (tj. o žalobě proti správnímu rozhodnutí – sdělení ze dne 10. 5. 2016).

[22] Situaci před konáním jednání dne 29. 1. 2019 lze tedy shrnout tak, že (i) stěžovateli bylo známo, že žalobce navrhl změnu žalobního petitu, (ii) musel si být vědom, že o tomto návrhu může soud rozhodnout i v průběhu jednání, přičemž (iii) mohl očekávat, že návrhu žalobce bude vyhověno (neboť městský soud žalobce sám na tuto možnost upozornil a poskytl mu pro to přiměřený časový prostor), (iv) přesto se jednání nezúčastnil a (v) nepožádal ani o odročení jednání do doby, než bude seznámen s důvody, pro které žalobce změnu petitu navrhuje. Přestože tedy městský soud pochybil, pokud stěžovateli nezaslal

odůvodnění změny návrhu žalobce ze dne 21. 1. 2019 (viz § 95 odst. 1 věta druhá o. s. ř.), není tento deficit v jeho procesním postupu možné považovat za vadu, která měla vliv na zákonnost následně vydaného usnesení o připuštění změny návrhu, potažmo následně vydaného rozsudku, neboť nelze přehlédnout procesní pasivitu stěžovatele, který proti takovému postupu výslovně nebrojil a nevyužil ani možnosti učinit tak v rámci nařízeného jednání.

[23] Závažnější procesní pochybení soudu lze spatřovat v jeho postupu po připuštění změny návrhu usnesením vyhlášeným na jednání dne 29. 1. 2019. Podle § 55 odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že *usnesení se vyhláší veřejně, je-li učiněno při jednání*. Z § 55 odst. 3 s. ř. s. dále vyplývá, že *písemné vyhotovení usnesení se doručuje účastníkům jen tehdy, končí-li se jím řízení, nebo je-li jím rozhodnuto o návrhu na přiznání odkladného účinku nebo o návrhu na předběžné opatření jinak jen tomu, komu se jím ukládá povinnost nebo je-li to nutné pro vedení řízení*. Usnesení o připuštění změny návrhu nepochybně je rozhodnutím, nutným pro vedení řízení. Je tedy zřejmé, že předmětné usnesení mělo být písemně vyhotoveno a doručeno stěžovateli, který nebyl přítomen u jeho ústního vyhlášení; teprve tímto způsobem nabude usnesení právní moci a bude možné pokračovat v řízení o změněném návrhu. Tento závěr podporuje i komentářová literatura k prakticky identickému ustanovení § 168 o. s. ř.: „[s]oud doručuje vyhotovení usnesení účastníkům [...] jen tehdy, jestliže je to třeba pro vedení řízení (k doručení tohoto usnesení však soud přistoupí jen tehdy, [...] nebylo-li usnesení vyhlášeno; jestliže bylo usnesení vyhlášeno, doručuje se jen těm, kteří nebyli vyhlášení přítomni a jejichž seznámení s obsahem usnesení je potřebné pro vedení řízení)“ (viz DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav a kol. Občanský soudní řád I, II. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1131, marg. č. 2).

[24] Lze tedy konstatovat, že městský soud pochybil, pokud usnesení o připuštění změny návrhu (žaloby), vyhlášené na jednání dne 29. 1. 2019, písemně nevyhotovil a nedoručil (u jednání nepřítomnému) stěžovateli a rozhodl o takto změněném návrhu meritorně. Tímto postupem rozhodl o změněném předmětu řízení, aniž by k této změně *de iure* došlo. Jde tak o vadu řízení, která měla mimo jakoukoli pochybnost vliv na zákonnost následně vydaného rozsudku, napadeného nyní kasační stížností. Již jen z tohoto důvodu nemůže napadený rozsudek z hlediska zákona obstát a musí být zrušen.

[25] Nejvyšší správní soud shledal i další procesní pochybení městského soudu, které mělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku; v tomto případě je ovšem třeba nejprve zdůraznit, že dále popsany postup městského soudu byl v souladu s tehdy ustálenou judikaturou kasačního soudu a jeho nesprávnost vyšla najevo až v kontextu právního názoru vysloveného v již výše zmiňovaném rozsudku rozšířeného senátu tohoto soudu č. j. 4 As 65/2018 - 85.

[26] Důvody, pro které je právní názor vyslovený ve zmiňovaném rozsudku rozšířeného senátu potenciálně relevantní pro nyní projednávanou věc, byly popsány již v odst. [17] výše; postačí tedy zopakovat, že rozšířený senát řešil primárně otázku, jaká je povaha sdělení zamítnutí žádosti o uzavření veřejnoprávní smlouvy a sekundárně otázku, jakými procesními prostředky se žadatel o uzavření takové smlouvy může proti odmítnutí jejího

pokračování

uzavření bránit. Je tedy nejprve nutné posoudit, zda je právní názor vyslovený rozšířeným senátem přenositelný i na věc nyní projednávanou.

[27] Rozšířený senát se zabýval otázkou, jakým způsobem má být poskytnuta ochrana veřejným subjektivním právům žadatele o dotaci (respektive její zvýšení) podle § 3 (respektive § 5) zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením (dále jen „zákon č. 306/1999 Sb.“), se kterým odmítne poskytovatel uzavřít smlouvu o poskytnutí dotace. Nejprve považoval za nutné postavit najisto povahu smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace. V odst. [55] odůvodnění uvedl, že se jednoznačně jedná o veřejnoprávní smlouvu koordinační, ve smyslu § 161 správního řádu, neboť zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. V této souvislosti zdůraznil, že veřejnoprávní smlouva nemusí být nutně alternativou správního rozhodnutí (ve smyslu: je-li žádosti vyhověno, dojde k uzavření smlouvy, v opačném případě se vydá zamítavé rozhodnutí), ale může stát zcela samostatně, neboť „není podstatné, zda s vedením správního řízení a vydáním správního rozhodnutí aktuální právní úprava (de lege lata) počítá. Podstatné totiž je, zda se jí zakládají práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, a proto by o nich mohlo být rozhodováno (de lege ferenda) rozhodnutím v oblasti veřejné správy“.

[28] V nyní projednávané věci nemá Nejvyšší správní soud pochybnosti o tom, že stejnou povahu má i dohoda o vymezení chráněného pracovního místa, uzavíraná dle § 75 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 31. 12. 2017. Jde především o dohodu, vytvářející předpoklad pro zaměstnávání osob se zdravotním postižením (jejichž uplatnitelnost na trhu práce je omezená), přičemž stát zaměstnávání těchto osob na vymezených pracovních pozicích podporuje vyplácením příspěvku (§ 75 odst. 1 citovaného zákona); dohoda nadto nemůže být uzavírána se zaměstnavatelem, u kterého z jeho předchozí činnosti nevyplývá přínos pro zaměstnávání osob z hlediska druhu jejich zdravotního postižení na trhu práce (§ 75 odst. 3 zákona). Obsah této dohody je tedy evidentně veřejnoprávní, neboť sleduje zajištění veřejného zájmu na zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Současně platí, že vymezení chráněného pracovního místa cestou uzavření veřejnoprávní smlouvy není jediným možným legislativně technickým způsobem, jak založit práva a povinnosti s vymezením tohoto místa spojené; je jen volbou zákonodárce, že vyřízení takové žádosti nepodřídil režimu správního řízení, rezultujícího ve vydání správního rozhodnutí. Ostatně, i rozšířený senát v odst. [56] odůvodnění rozsudku výslovně označil za subordinační veřejnoprávní smlouvu také dohodu o zřízení pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením, uzavřenou v režimu § 75 zákona o zaměstnanosti v platném znění; porovnáním této úpravy s úpravou dohody o vymezení chráněného pracovního místa (§ 75 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 31. 12. 2017) je zřejmé, že jde o dohody typově shodné. Lze tedy uzavřít, že dohoda o vymezení chráněného pracovního místa je subordinační veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 161 správního řádu.

[29] Dále se rozšířený senát zabýval povahou aktu, kterým správní orgán odmítne veřejnoprávní smlouvu uzavřít (viz zejména odst. [65] až [78] odůvodnění rozsudku). Uvedl, že proces uzavírání veřejnoprávní smlouvy není správním řízením, nýbrž (s výjimkou samotného uzavření smlouvy) správním řádem výslovně neupraveným kontraktačním procesem, blížícím se vyjednávacím procesům při uzavírání smluv v oblasti práva soukromého. Správní orgán zde nevystupuje vrchnostensky, obě strany jsou ve více

méně rovném postavení. Tomu odpovídá i skutečnost, že celý proces může kterákoli ze stran kdykoli ukončit svým vlastním úkonem; důvody, pro které může dojít k neuzavření smlouvy, mohou být velmi různorodé a mohou nastat jak v neformální části kontraktačního procesu, tak i při zákonem popsané proceduře postupu samotného uzavření veřejnoprávní smlouvy. V této souvislosti rozšířený senát upozornil, že různé právní úpravy uzavírání veřejnoprávních smluv poskytují správním orgánům různou šíři jejich smluvní autonomie; výslovně pak uvedl, že „[n]apříklad u smluv podle zákona o zaměstnanosti bude jistě velký prostor pro uvážení úřadu práce, s kým a za jakých podmínek smlouvu uzavře, například s ohledem na aktuální politiku zaměstnanosti a plánovanou podporu osob s postižením.“ Z pohledu posuzované otázky označil rozšířený senát za nepodstatné, že při splnění všech zákonem stanovených podmínek může mít adresát veřejné správy na uzavření veřejnoprávní smlouvy nárok; upozornil, že takové situace se vyskytují i v právu soukromém ve formě tzv. smluvních přímusů. Rozšířený senát tak shrnul, že „[u]končení kontraktačního procesu ze strany správního úřadu bude velmi často představovat zásah do veřejných subjektivních práv fyzické nebo právnické osoby. Typicky půjde o situace [...] ve kterých má adresát veřejné správy při splnění zákonem stanovených podmínek právo na uzavření veřejnoprávní smlouvy o určitém obsahu. Okamžikem ukončení kontraktačního procesu tak správní orgán 'rozhoduje' o tom, že se zájemcem veřejnoprávní smlouva uzavřena nebude. Jak však bylo popsáno, nejde o výsledek správního řízení, ale o výsledek kontraktačního procesu, ve kterém mají obě strany obdobné postavení. K jeho ukončení dochází buď nalezením vzájemného konsenzu obou smluvních stran, nebo tím, že v jakékoli fázi kontraktačního procesu není konsenzu dosaženo.“ Co se týče požadavků kladených na úkon, kterým se ukončí jednání o uzavření veřejnoprávní smlouvy, rozšířený senát uvedl, že zákonodárce může být v tomto směru konkrétní (jako je tomu u smluv uzavíraných dle § 3 či § 5 zákona č. 306/1999 Sb.), což ovšem neznamená, že stanovením těchto požadavků na informování žadatele se má z takové informace stát správní rozhodnutí. Rozšířený senát tedy dospěl k závěru, že informace správního orgánu o odmítnutí uzavření veřejnoprávní smlouvy, adresovaná žadateli, není správním rozhodnutím.

[30] I tyto závěry vyslovené rozšířeným senátem lze plně aplikovat na věc nyní projednávanou. Pokud rozšířený senát dovodil, že ani informace o neuzavření veřejnoprávní smlouvy, pro kterou zvláštní zákon vyžaduje určité formální náležitosti, není správním rozhodnutím, tím spíše je tomu logicky v situaci, kdy zákon o konkrétním způsobu informování mlčí, jako je tomu i v případě § 75 zákona o zaměstnanosti.

[31] Lze tedy konstatovat, že následné úvahy rozšířeného senátu, týkající se způsobu poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům neúspěšného zájemce o uzavření veřejnoprávní smlouvy, lze plně aplikovat na případ žalobce ve věci nyní projednávané.

[32] Ke způsobu poskytnutí ochrany před nezákonným odmítnutím uzavření veřejnoprávní smlouvy rozšířený senát uvedl, že „[t]ato ochrana [...] 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“ (odst. [80] odůvodnění). Způsob ochrany těchto subjektivních práv rozšířený senát našel v postupu podle § 141 správního řádu, tedy ve vyvolání sporného (správního) řízení. Uvedl, že ačkoli správní řád předpokládá řešení sporů z veřejnoprávních smluv, což by naznačovalo, že jde

pokračování

výlučně o spory ze smluv již uzavřených, je třeba ustanovení § 141 odst. 1 správního řádu vykládat širěji. Ztotožnil se přitom s právním názorem vysloveným v usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11, podle kterého pod pojem „spory z veřejnoprávních smluv“ lze zařadit i nároky vyplývající ze situace, kdy veřejnoprávní smlouva nebyla uzavřena, avšak s ohledem na povahu a podstatu vztahu uzavřena být mohla. Zákonné zakotvení možnosti uzavření veřejnoprávní smlouvy totiž předpokládá vznik komplexního souboru vzájemných a navzájem provázaných práv a povinností a z nich plynoucích nároků mezi těmito subjekty. Tomuto vymezení plně odpovídá již samotný kontraktační proces, který může vyústit ve velké množství situací. Rozšířený senát uvedl, že hovořil-li zvláštní senát o nárocích z neuzavřené smlouvy, patří mezi takto provázaná práva a povinnosti jistě i případný nárok na uzavření smlouvy, případně na učinění jiných úkonů v rámci kontraktačního procesu. Jakkoli jazykové vyjádření zákona svědčí tomu, že půjde o spory z již uzavřených veřejnoprávních smluv, rozšířený senát se nedomnívá, že by použití tohoto pojmu vyjadřovalo natolik jasnou vůli zákonodárce, aby nebylo možné ve sporném řízení řešit i spory týkající se jejich *uzavírání*. Jedná se o kompetenční ustanovení, která určují příslušnost s ohledem na povahu veřejnoprávních smluv a s ohledem na to, mezi kým se uzavírají. Lze očekávat, že v naprosté většině případů vznikne právní spor až po uzavření smlouvy; zákonodárce tak vystihl v kompetenčních ustanoveních nejčastější situaci, tedy tu, kdy je již smlouva uzavřena. I v případě, že smlouva uzavřena nebyla, však nečiní výklad daných ustanovení jakékoliv obtíže, neboť pak půjde o spor mezi osobami, které by byly smluvními stranami, kdyby smlouva uzavřena byla.

[33] Podle názoru rozšířeného senátu je tedy sporné (správní) řízení odpovídajícím nástrojem pro řešení sporů vyplývajících z kontraktačního procesu. Respektuje relativní rovnost smluvních stran a dává správnímu orgánu řešícímu spor dostatečně široký výrokový potenciál, který mu umožňuje reagovat na konkrétní situaci, jež může v kontraktačním procesu nastat. Původně zvažované možnosti ochrany (tj. správní žaloba proti rozhodnutí správního orgánu či žaloba na ochranu před nezákonným zásahem) se naopak jeví nejen nezákonné, ale z více důvodů jako nevhodné. S ohledem na princip subsidiarity soudní ochrany, vyjádřený v § 5 s. ř. s., rozšířený senát zdůraznil, že soudní ochrana nastupuje až v situaci, kdy ochranné prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale nedošlo jejich použitím ke zjednání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální. Řešení věci prostřednictvím sporného řízení podle správního řádu k dispozici je a představuje efektivní možnost ochrany práv. V této souvislosti rozšířený senát upozornil, že řešení sporu z veřejnoprávní smlouvy bude vyžadovat vedení plnohodnotného nalézacího řízení; pokud by je měl provádět soud (což by bylo myslitelné v řízení o zásahové žalobě), byla by tím popřena již zmiňovaná subsidiarita soudní ochrany, neboť by soudy, namísto správních orgánů, převzaly roli nalézacího orgánu. Rozšířený senát konečně uvedl, že popsáním způsobem nebude zájemce o uzavření veřejnoprávní smlouvy zbaven soudní ochrany, neboť rozhodnutí příslušného správního orgánu ve sporu z veřejnoprávní smlouvy lze soudně přezkoumat cestou žaloby proti správnímu rozhodnutí.

[34] Před vlastní aplikací shora uvedených závěrů rozšířeného senátu na nyní projednávanou věc považuje Nejvyšší správní soud za potřebné vysvětlit, proč je tato aplikace možná, ba nutná, a to navzdory tomu, že (i) jde o právní názor vyslovený až po právní moci napadeného rozsudku a (ii) kasační stížností na tyto procesní aspekty věci nebylo výslovně poukazováno.

[35] Pokud jde o první otázku, je nutné uvést, že při aplikaci judikatury vysokých soudů se uplatňuje tzv. princip incidentní retrospektivy. Konkrétně, sjednotí-li rozšířený senát Nejvyššího správního soudu do té doby nejednotnou judikaturu k určité právní otázce, případně provede-li judikatorní odklon, měnící dosavadní náhled judikatury na řešenou otázku (k čemuž je zákonem výslovně povolán – viz § 17 s. ř. s.), předloží tím (nezřídka zcela nový) výklad konkrétní právní normy, který je (s určitými výjimkami) pro správní orgány a správní soudy (i) závazný a (ii) musí být aplikován ve všech dosud neskončených řízeních. Rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, tento princip vyjádřil zcela jednoznačně, uvedl-li, že „[s]oudy rozhodující ve správním soudnictví [...] mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních.“ Z uvedeného je tedy evidentní, že Nejvyšší správní soud byl povinen v řízení o dané kasační stížnosti shora uvedený právní názor reflektovat a řídit se jím; fakt, že se jím z objektivních důvodů nemohl řídit městský soud na věci nic nemění. Co se týče druhé otázky, tj. vykročení Nejvyššího správního soudu mimo stěžovatelem uplatněné kasační námítky, tento postup je odůvodněn § 109 odst. 4 s. ř. s., jak bude vyloženo dále.

[36] Aplikuje-li tedy Nejvyšší správní soud výše uvedené závěry rozšířeného senátu, vyslovené v jeho usnesení č. j. 4 As 65/2018 - 85, na věc nyní projednávanou, je zřejmé, že proti sdělení stěžovatele ze dne 10. 5. 2016 se žalobce nemohl bránit ani žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ani žalobou proti nezákonnému zásahu; ochrany svých práv se měl domáhat skrze návrh na zahájení sporného řízení ve smyslu § 141 správního řádu, podaný u nadřízeného orgánu stěžovatele [§ 169 odst. 1 písm. d) správního řádu].

[37] Za této situace je zřejmé, že žaloba (ať již v její původní podobě, nebo po změně jejího typu, byla-li by řádně připuštěna) nemohla být městským soudem věcně projednána. Rozhodování v meritu věci bylo vyloučeno pro nepřípustnost návrhu [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], a to jak v případě žaloby proti správnímu rozhodnutí, neboť sdělení stěžovatele není správním rozhodnutím [§ 68 písm. e) s. ř. s., § 70 písm. a) s. ř. s.], tak i v případě žaloby zásahové, neboť žalobce před jejím podáním nevyčerpal dostupné prostředky ochrany svých práv uvnitř veřejné správy, tj. nevyvolal sporné řízení ve věci sporu z veřejnoprávní smlouvy (§ 85 odst. 1 s. ř. s.). Pokud tedy městský soud žalobu věcně projednal a meritorně o ní rozhodl, dopustil se procesního pochybení, které mělo vliv na zákonnost jeho rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K této nezákonnosti přitom kasační soud přihlíží *ex officio*, tzn. bez ohledu na to, je-li na ní kasační stížností poukazováno (§ 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než výrokem III. tohoto rozsudku rozsudek krajského soudu zrušit (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

[38] Podle § 110 odst. 1 věty první za středníkem platí, že *jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení*

pokračování

věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud. Vzhledem k tomu, že žaloba měla být z výše popsaných důvodů městským soudem odmítnuta pro nedostatek zvláštní podmínky řízení, rozhodl Nejvyšší správní soud současně se zrušením napadeného rozsudku též o odmítnutí žaloby za podmínek vyplývajících z § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (výrok IV. tohoto rozsudku).

[39] Pro úplnost je vhodné dodat, že si je Nejvyšší správní soud vědom, že (z důvodů vyložených v odst. [24] tohoto odůvodnění) dosud nebylo městským soudem pravomocně rozhodnuto o změně návrhu, kterou připustil svým usnesení ze dne 29. 1. 2019. Nebyly-li by dány důvody pro odmítnutí žaloby *per se*, tzn. bez ohledu na to, rozhodoval-li by městský soud o žalobě v původní podobě nebo po její změně, postupoval by kasační soud tak, že by rozsudek městského soudu zrušil a zavázal by ho doručit písemné vyhotovení usnesení ze dne 29. 1. 2019 stěžovateli, aby mohl v řízení o změněném návrhu pokračovat. Takový postup by však byl s ohledem na neprojednatelnost žaloby (ať již v režimu žaloby proti správnímu rozhodnutí či žaloby zásahové) zcela neúčelný, neboť by vedl pouze ke zbytečnému vedení dalšího řízení, které by v každém případě muselo skončit odmítnutím žaloby. Proto Nejvyšší správní soud postupoval způsobem uvedeným v odst. [38] výše.

[40] Rozhodne-li Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského (městského) soudu i o odmítnutí návrhu (žaloby), rozhodne nejen o nákladech řízení o kasační stížnosti, ale i o nákladech řízení před krajským (městským) soudem (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že žaloba byla Nejvyšším správním soudem odmítnuta (čímž je řízení před správními soudy skončeno), bylo o nákladech celého soudního řízení rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 3 větou první s. ř. s., podle kterého *žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta*. Nejvyšší správní soud tedy výrokem V. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. dubna 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu