



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., v právní věci žalobkyně: „Komplexní služby věřitelům“ s. r. o., se sídlem Prokopova 164/12, Praha 3, zast. JUDr. Jakubem Svobodou, Ph.D., advokátem se sídlem Na Perštýně 362/2, Praha 1, proti žalovanému: Úřad práce ČR, Krajská pobočka v Hradci Králové, se sídlem Wonkova 1142/1, Hradec Králové, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2019, č. j. 8 A 94/2019-83,

**t a k t o :**

- I. V řízení se pokračuje.
- II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2019, č. j. 8 A 94/2019-83, se zrušuje.
- III. Žaloba se odmítá.
- IV. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.

**Odůvodnění:**

### I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou podanou dne 12. 8. 2019 u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v tom, že ten [přestože městský soud předcházejícím rozsudkem ze dne 29. 1. 2019, č. j. 11 Ad 12/2016-71, shledal jeho zásah tkvící v zamítnutí žádosti žalobkyně ze dne 4. 3. 2016 o vymezení chráněného pracovního místa podle § 75 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) nezákonným z důvodu nedostatečného odůvodnění takového postupu], opětovně

vyrozuměl žalobkyni sdělením ze dne 10. 6. 2019 označeným jako *Opakované projednání žádosti o vymezení chráněného místa* o tom, že předmětné žádosti nebylo vyhověno.

[2] Městský soud o žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 20. 11. 2019, č. j. 8 A 94/2019-83 (dále jen „napadený rozsudek“). Naznal, že „*zásah spočívající v zamítnutí žádosti žalobkyně o vymezení chráněného pracovního místa ze dne 4. 3. 2016, je nezákonný*“; zároveň žalovanému přikázal, „*aby v porušování jejího práva nepokračoval*“. Při posuzování charakteru napadeného správního aktu [jímž žalovaný žalobkyni (opakovaně) informoval o tom, že s ní neuzavře dohodu o vymezení chráněného pracovního místa podle § 75 zákona o zaměstnanosti] a způsobu ochrany proti němu vycházel městský soud (shodně jako v případě svého předcházejícího rozsudku ze dne 29. 1. 2019, č. j. 11 Ad 12/2016-71) ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016-43. Konstatoval, že také dohoda o vymezení chráněného pracovního místa je svou povahou rozhodnutím týkajícím se dotace uzavírané na základě veřejnoprávní smlouvy; samo sdělení žalovaného, že s žalobkyní tuto dohodu neuzavře, ovšem není správním rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nýbrž se jedná o akt, proti němuž je soudní ochrana přípustná na základě žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. Dospěl přitom k závěru, že žalovaný se opět (z důvodů podrobně vyložených v napadeném rozsudku) dopustil svévole, diskriminace a zásahu do legitimního očekávání žalobkyně, když s ní neuzavřel předmětnou dohodu, aniž by jí ovšem předal racionálně a především objektivně odůvodněné sdělení, proč tak neučinil. To navíc za situace, kdy s ní již žalovaný v minulosti dohodu za stejných podmínek uzavřel, jiné krajské pobočky s ní dohody nadále uzavíraly a nadto byla žalobkyně v mezidobí uznána zaměstnavatelem na chráněném trhu práce.

## II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Předně namítá vnitřní rozpornost závěrů soudu, že na jedné straně jeho postup spočívající v neuzavření smlouvy o vymezení chráněného pracovního místa podléhá soudnímu přezkumu, neboť se jedná o rozhodnutí týkající se dotace uzavírané na základě veřejnoprávní smlouvy; zároveň však soud předmětnou žádost považuje za návrh na uzavření smlouvy, proti jehož odmítnutí je žalobkyně oprávněna podat žalobu proti nezákonnému zásahu. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že i kdyby po podání předmětné žádosti žalobkyně nepostupoval v souladu se zákonem o zaměstnanosti (resp. obecně principy dobré správy), je tento jeho postup vedoucí k neuzavření dohody přezkoumatelný v rámci řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Domnívala-li se žalobkyně, že jí nesprávným úředním postupem vznikla škoda, mohla svůj nárok uplatnit podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Nadto, městský soud spatřuje nezákonný zásah v nedostatečném odůvodnění opětovného zamítnutí žádosti o vymezení chráněného pracovního místa, čímž ovšem fakticky přezkoumává stěžovatelův akt *Opakované projednání žádosti o vymezení chráněného místa* způsobem, jako by to bylo správní rozhodnutí.

pokračování

[4] Stěžovatel namítá, že závěry rozsudku NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016-43 (z nichž městský soud vycházel), na posuzovanou věc aplikovat nelze, neboť samotnou dohodou o vymezení chráněného pracovního místa ještě není poskytována žádná dotace (příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením).

[5] Argumentuje též tím, že nezákonným zásahem mohou být toliko aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, jež souvisejí s výkonem správních činností. Zákon o zaměstnanosti ani zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ovšem neukládají stěžovateli povinnost dohodu o vymezení chráněných pracovních míst uzavřít, nýbrž pouze stanoví podmínky, bez kterých ji uzavřít nelze; ve zbytku ovšem ponechávají krajské pobočce Úřadu práce možnost správního uvážení, zda k uzavření dohody přistoupí. Sdělení stěžovatele o nevymezení chráněných pracovních míst tedy nemohlo být nezákonným zásahem, neboť takový postup správního orgánu nebyl protiprávní ani nemající oporu v právních předpisech; ty totiž umožňovaly správnímu orgánu uvážení o tom, zda k vymezení chráněných pracovních míst dojde, či nikoliv. Městský soud proto nebyl oprávněn k tomu, aby učinil toto uvážení za stěžovatele a svým rozsudkem jej donutil (zpětně ke dni podání žádosti) uzavřít se žalobkyní předmětnou dohodu.

[6] Dále stěžovatel brojí proti konkrétním důvodům podrobně uvedeným v napadeném rozsudku, proč městský soud neshledal sdělení stěžovatele ze dne 10. 6. 2019 dostatečným, resp. proč jeho postup považoval za svévolný, diskriminační a zasahující do legitimního očekávání žalobkyně.

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Mimo jiné nesouhlasí s námitkou stěžovatele, že by v případě neuzavření dohody o vymezení chráněného pracovního místa nebylo možné postup správního orgánu napadnout žalobou proti nezákonnému zásahu; odvolává se na dřívější rozsudek městského soudu ze dne 29. 1. 2019, č. j. 11 Ad 12/2016-71. Zdůrazňuje, že postup stěžovatele byl shledán nezákonným nikoliv proto, že žádosti nebylo vyhověno, nýbrž kvůli způsobu (odůvodnění), jakým k tomu došlo. Městský soud v napadeném rozsudku předpokládá jak variantu, že žádosti žalobkyně bude (nově) vyhověno, tak že bude opětovně zamítnuta, ovšem tentokrát způsobem, který již nebude představovat nezákonný zásah. Soud tedy nenutil stěžovatele dohodu uzavřít, ale toliko postupovat v souladu s principy řádného procesu a užít své uvážení na základě podložených objektivních skutečností. V dalším se žalobkyně podrobně vyjadřuje ke konkrétním výhradám městského soudu k postupu a odůvodnění stěžovatele v dané věci.

### III. Přerušení řízení a rozhodnutí v související věci

[8] Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti usnesením ze dne 6. 1. 2021, č. j. 2 Ads 1/2020-84, přerušil, neboť naznal, že je třeba vyčkat rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ve věci vedené pod sp. zn. 4 As 65/2018. Ten se 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 také otázka, jakým způsobem je žadatelé 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 posouzení nyní projednávané věci. Vzhledem k tomu, že rozšířený senát NSS rozsudkem ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018-85, publ. pod č. 4329/2022 Sb. NSS, předloženou věc rozhodl, důvod pro přerušení řízení odpadl. Soud proto výrokem I. tohoto rozsudku vyslovil, že v řízení se pokračuje (§ 48 odst. 6 s. ř. s.).

[9] Soud zároveň vyčkal rozhodnutí NSS ve věci vedené pod sp. zn. 3 Ads 125/2019, neboť v ní byl přezkoumáván rozsudek městského soudu ze dne 29. 1. 2019, č. j. 11 Ad 12/2016-71. Právě na základě něj stěžovatel vydal (opakovaně) sdělení ze dne 10. 6. 2019, jímž žalobkyni (znovu) vyrozuměl o tom, že nevyhoví její žádosti a neuzavře s ní dohodu o vymezení chráněného pracovního místa; zejména o právní závěry vyslovené v tomto rozhodnutí se přitom opírá městský soud taktéž v nyní projednávané věci (srov. odst. [25] a [29] napadeného rozsudku). Navíc stěžovatel již svým podáním ze dne 11. 11. 2019 navrhoval městskému soudu, aby v pořadí druhém (nyní řešeném) řízení vyčkal rozhodnutí NSS ve věci žalobkyniny první zásahové žaloby, čemuž však nebylo vyhověno. Nejvyšší správní soud výrokem III. rozsudku ze dne 27. 4. 2023, č. j. 3 Ads 125/2019-57, zrušil rozsudek městského soudu týkající se první zásahové žaloby (ze dne 29. 1. 2019, č. j. 11 Ad 12/2016-71) a tuto zároveň výrokem IV. téhož rozsudku odmítl. Soud konstatuje, že od závěrů vyslovených v daném rozhodnutí se nemá důvod v nynější věci odchýlit, neboť se jedná o skutkově a právně téměř totožné situace; ostatně podstatná část opakovaného sdělení stěžovatele ze dne 10. 6. 2019 zahrnuje citaci z odůvodnění (prvního) sdělení ze dne 10. 5. 2016. Nadto napadený rozsudek bezprostředně navazuje na rozsudek přezkoumávaný třetím senátem zdejšího soudu.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, za stěžovatele jedná oprávněný zaměstnanec splňující podmínku dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[11] Soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud již úvodem konstatuje, že v projednávané věci dospěl k závěru, že městský soud se dopustil stěžovatelem namítaného pochybení spočívajícího v akceptování toho, že vyrozumění krajské pobočky Úřadu práce o nevyhovění žádosti žadatele o uzavření dohody o vymezení chráněného pracovního místa může být (při naplnění určitých podmínek) nezákonným zásahem správního orgánu. Tento nesprávný právní názor přitom měl vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť soud projednal žalobu, která nebyla přípustná. Zároveň ovšem kasační soud zdůrazňuje, že postup městského soudu byl v souladu s tehdy ustálenou judikaturou a jeho nesprávnost vyšla najevo až v kontextu právního názoru vysloveného v rozsudku rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 65/2018-85.

pokračování

[14] Právní názor vyslovený ve zmiňovaném rozsudku rozšířeného senátu je potenciálně relevantní pro řešenou věc proto, že řešil primárně otázku, jaká je povaha sdělení o zamítnutí žádosti o uzavření veřejnoprávní smlouvy, a sekundárně se zabýval problematikou, jakými procesními prostředky se žadatel o uzavření takové smlouvy může proti odmítnutí jejího uzavření bránit. Kasační soud proto nejprve posuzoval, zda jsou jeho závěry přenositelné i na nynější věc.

[15] Rozšířený senát se zabýval otázkou, jakým způsobem má být poskytnuta ochrana veřejným subjektivním právům žadatele o dotaci (resp. její zvýšení) podle § 3 (resp. § 5) zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů (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 subordinační veřejnoprávní smlouvu 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“*.

[16] Stejnou povahu má dle Nejvyššího správního soudu taktéž dohoda o vymezení chráněného pracovního místa uzavíraná dle § 75 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2017.

[17] Stěžovatel sice v kasační stížnosti namítá, že nesouhlasí se závěrem uvedeným v odst. [27] napadeného rozsudku, v němž městský soud naznal, že s ohledem na čl. II bod 1 přechodných ustanovení zákona č. 327/2017 Sb. (kterým se mění mimo jiné zákon o zaměstnanosti) je uzavření dohody o vymezení chráněného pracovního místa časově navázáno na datum podání žádosti (den 7. 3. 2016), a tudíž věc má být posuzována podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017. Nejvyšší správní soud považuje za stěžejní, že městský soud v předcházejícím (zrušeném) rozsudku stěžovateli výslovně uložil: *„v případě, že důvody pro neuzavření dohody žalovaný neshledá, bude postupovat podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017“* (srov. odst. [31] rozsudku č. j. 11 Ad 12/2016-71). Sám stěžovatel pak ve svém sdělení *Opakované projednání žádosti o vymezení chráněného místa* ze dne 10. 6. 2019 uvádí, že *„vázáno rozsudkem (shora uvedeným) tedy úřad práce při vyřízení žádosti ze dne 7. 3. 2016 postupuje podle zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 31. 12. 2017“*. Pakliže žalobkyně spatřovala nezákonný zásah stěžovatele v tom, že s ní neuzavřel dohodu o vymezení chráněného pracovního místa, nelze zákonnost takového postupu posuzovat podle právní úpravy, která je založena na jiné právní konstrukci. Podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2018 se totiž již jednotlivá chráněná pracovní místa nevymezují dohodou mezi zaměstnavatelem a Úřadem práce, nýbrž byl zaveden institut tzv. zaměstnavatele na chráněném trhu práce. Jak přehledně shrnul městský soud, *„v podstatě došlo toliko k administrativnímu (formálnímu) odklonu od původní úpravy, kdy nově není uzavírána smlouva o (každém) chráněném pracovním místě zvlášť, ale zaměstnavatel je uznán za zaměstnavatele na chráněném pracovním trhu a to krajskou pobočkou Úřadu práce dle sídla*

*zaměstnavatele, a vymezuje pak sám pracovní místa pro osoby se zdravotním postižením. Došlo tak ke zjednodušení administrativy Úřadu práce“ (srov. odst. [28] napadeného rozsudku). Nado žalobkyně v žalobě namítala, že stěžovatel nerespektoval závěry městského soudu vyslovené v předchozím rozsudku (který celou věc posoudil v režimu „staré“ právní úpravy); brojila také proti odůvodnění předmětného vyrozumění (jež sám stěžovatel precizoval taktéž podle právní úpravy účinné před novelizací rušící vymezení jednotlivých chráněných pracovních míst skrze dohodu). Je proto zřejmé, že pro posouzení projednávané věci je rozhodující § 75 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2017.*

[18] V případě dohody o vymezení chráněného pracovního místa uzavírané dle § 75 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2017, se přitom jednalo o ujednání vytvářející (především) předpoklad pro zaměstnávání osob se zdravotním postižením, jejichž uplatnitelnost na trhu práce je omezená, přičemž stát zaměstnávání těchto osob na vymezených pracovních pozicích podporoval vyplácením příspěvku (§ 75 odst. 1 citovaného zákona); dohoda nado nemohla 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 o zaměstnanosti). Obsah této dohody byl tedy evidentně veřejnoprávní, neboť sledoval zajištění veřejného zájmu na zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Současně platí, že vymezení chráněného pracovního místa cestou uzavření veřejnoprávní smlouvy nebylo jediným možným legislativně technickým způsobem, jak založit práva a povinnosti s vymezením tohoto místa spojené; bylo jen volbou zákonodárce, že vyřízení takové žádosti nepodřídil režimu správního řízení rezultujícího ve vydání správního rozhodnutí. Ostatně, i sám rozšířený senát v odst. [56] odůvodnění rozsudku výslovně označil dohodu o zřízení pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením uzavřenou v režimu § 75 zákona o zaměstnanosti, v platném znění, za subordinační veřejnoprávní smlouvu; porovnáním této úpravy s dohodou o vymezení chráněného pracovního místa (§ 75 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2017) je zřejmé, že se jedná o dohody typově shodné. Lze tedy uzavřít, že dohoda o vymezení chráněného pracovního místa je subordinační veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 161 správního řádu.

[19] 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 *„například 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

pokračování

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 *„ukončení 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.

[20] 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 tak logicky také v situaci, kdy zákon o konkrétním způsobu informování mlčí, jako je tomu i v případě § 75 zákona o zaměstnanosti. Lze tedy konstatovat, že také následné úvahy rozšířeného senátu týkající se způsobu poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům neúspěšného zájemce o uzavření veřejnoprávní smlouvy lze plně aplikovat na případ žalobkyně ve věci nyní projednávané.

[21] Ke způsobu poskytnutí ochrany před nezákonným odmítnutím uzavření veřejnoprávní smlouvy rozšířený senát uvedl, že *„tato 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 výlučně o spory ze smluv již uzavřených, je třeba § 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.

[22] 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 jako 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.

[23] Před vlastní aplikací shora uvedených závěrů rozšířeného senátu na nyní projednávanou věc považuje Nejvyšší správní soud za potřebné vysvětlit, proč je toto možné (ba přímo nutné), a to navzdory skutečnosti, že jde o právní názor vyslovený až po právní moci napadeného rozsudku. Kasační soud zdůrazňuje, že při aplikaci judikatury vysokých soudů se uplatňuje tzv. princip incidentní retrospektivy. Konkrétně jde o to, že 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 závazný a musí být aplikován ve všech dosud neskončených řízeních. Ostatně rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, tento princip vyjádřil zcela jednoznačně, když uvedl, že „*soudy rozhodující ve správním soudnictví (...) mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících*

pokračování

*a v budoucnu zahájených řízeních.*“ Z uvedeného je tedy evidentní, že Nejvyšší správní soud byl povinen v řízení o posuzované kasační stížnosti shora uvedený právní názor rozšířeného senátu reflektovat a řídit se jím; fakt, že tak ze zcela objektivních důvodů nemohl učinit také městský soud, na tomto závěru ničeho nemění.

[24] Aplikuje-li tedy Nejvyšší správní soud výše uvedené závěry rozšířeného senátu vyslovené v rozsudku č. j. 4 As 65/2018-85, na věc nyní projednávanou, je zřejmé, že proti sdělení stěžovatele označenému jako *Opakované projednání žádosti o vymezení chráněného místa* ze dne 10. 6. 2019 (stejně jako předcházejícímu sdělení stěžovatele ze dne 10. 5. 2016 řešenému ve věci sp. zn. 3 Ads 125/2019) se žalobkyně nemohla bránit ani žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, ani žalobou proti nezákonnému zásahu; ochrany svých práv se měla domáhat návrhem na zahájení sporného řízení ve smyslu § 141 správního řádu podaným u nadřízeného orgánu stěžovatele [§ 169 odst. 1 písm. d) správního řádu].

[25] Za této situace je zřejmé, že žaloba nemohla být městským soudem věcně projednána. Rozhodování v meritu věci bylo totiž 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 žalobkyně před jejím podáním nevyčerpala dostupné prostředky ochrany svých práv uvnitř veřejné správy, tj. nevyvolala sporné řízení ve věci sporu z veřejnoprávní smlouvy (§ 85 odst. 1 s. ř. s.). Pokud 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 je přitom kasační soud povinen přihlížet *ex officio*, tzn. učinil by tak i v případě, kdyby na tuto skutečnost stěžovatel nepoukazoval (§ 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než výrokem II. tohoto rozhodnutí rozsudek městského soudu zrušit (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.); nezabýval se proto dalšími kasačními námitkami stěžovatele.

[26] Podle § 110 odst. 1 věty první za středníkem s. ř. s. platí, že *jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení 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 výrokem III. tohoto rozsudku též o odmítnutí žaloby za podmínek vyplývajících z § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

## V. Náhrada nákladů řízení

[27] 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 IV. 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 18. května 2023

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu