



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, Na Perštýně 362/2, proti žalovanému **Úřadu práce ČR, krajské pobočce v Hradci Králové**, se sídlem Hradec Králové, Wonkova 1142/1, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2019, č. j. 11 Ad 12/2016 – 71, a proti usnesení o připuštění změny návrhu ze dne 29. 1. 2019,

t a k t o :

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

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/... bylo nezákonným zásahem a (ii) aby bylo žalovanému příkázáno nepokračovat v porušování práv žalobce. Městský soud na nařízeném ústním jednání, konaném dne 29. 1. 2019 (pouze za účasti strany žalující; žalovaný se z jednání omluvil), usnesením vyhlášeným při tomto jednání navrhovanou změnu petitu připustil a rozhodl o takto změněném návrhu (žalobě v plném rozsahu vyhověl).

[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

pokračování

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 připuštění 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 připuštění 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 souvislosti stěžovatel poukazuje na fakt, že řízení o žalobě proti správnímu 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 změně 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.

pokračování

[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 vymezení 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 přípisu stěžovatele ze dne 30. 5. 2016 čj. UPCR-HK-2016/20801-00852312/... 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, 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.

pokračování

[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 neúčastnil, 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 plynoucí z postupu 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] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že v této věci již jednou rozhodl, a to rozsudkem ze dne 27. 4. 2023, č. j. 3 Ads 125/2019 - 57. Tímto rozsudkem odmítl kasační stížnost směřující proti usnesení městského soudu o připuštění změny návrhu ze dne 29. 1. 2019 (výrok II.) a současně zrušil napadený rozsudek městského soudu (výrok III.) a žalobu proti němu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl (výrok IV.).

[19] Při formulaci závěru o nedostatku podmínek řízení (nepřípustnosti žaloby) v meritu věci [výroky ad (III.) a (IV.)] Nejvyšší správní soud vycházel ze závěrů rozsudku rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018 - 85, č. 4329/2022 Sb. NSS, podle nichž má dohoda o zřízení, respektive vymezení chráněného pracovního místa podle § 75 zákona o zaměstnanosti povahu subordinační veřejnoprávní smlouvy. Ochrana veřejným subjektivním právům zájemce o uzavření smlouvy, se kterým správní úřad ukončil proces uzavírání veřejnoprávní smlouvy, tak podle rozšířeného senátu 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, přičemž odpovídajícím nástrojem pro řešení sporů vyplývajících z kontraktačního procesu je sporné řízení správní podle § 141 odst. 1 správního řádu, které respektuje relativní rovnost smluvních stran a dává správnímu orgánu řešícímu spor dostatečně široký výrokový potenciál, umožňující mu reagovat na konkrétní situaci, jež může v kontraktačním procesu nastat. Původně zvažované možnosti ochrany se naopak jeví nejen nezákonné, ale z více důvodů jako nevhodné. K otázce přímé soudní ochrany prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu pak rozšířený senát konstatoval, že v takovém případě by se soud dostával do role orgánu nalézacího, což odporuje subsidiární povaze správního soudnictví. S ohledem na tyto judikatorní závěry dospěl Nejvyšší správní soud v předchozím zrušujícím rozsudku k závěru, že žaloba (bez ohledu na to, zda v původní podobě žaloby proti rozhodnutí, či v podobě zásahové žaloby po její případné procesní transformaci) je nepřípustná. Uzavřel tedy, že se žalobce měl ochrany svých práv domáhat návrhem na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu u nadřízeného správního orgánu stěžovatele [§ 169 odst. 1 písm. d) správního řádu].

[20] Ústavní soud nicméně nálezem ze dne 5. 2. 2025, sp. zn. II. ÚS 1732/23, předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušil, neboť dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku nevypořádal s otázkou, zda v důsledku aplikace názoru

pokračování

vysloveného v rozhodnutí rozšířeného senátu nebyla žalobci uzavřena cesta k soudnímu přezkumu tvrzeného zásahu do jeho práv, se zřetelem k tomu, že žalobce v době podání žaloby postupoval v souladu s tehdy platnou judikaturou; s tím pak úzce souvisí otázka možného promlčení nároku žalobce, domáhal-li by se ochrany svých práv ve správním řízení. Pokud totiž účastník řízení doposud řádně procesně postupoval, nemůže jít judikaturní obrat (a to ani v důsledku rozhodnutí rozšířeného senátu) ve vertikálním vztahu *jednotlivec – stát*, k újmě jednotlivce a jeho práva na přístup k soudu zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Pokud nová judikatura účastníkovi řízení ve vertikálním vztahu práv ubírá, je její aplikace přípustná pouze výjimečně, a to zejména v případech, kdy má jednotlivec k dispozici další procesní možnosti, jak se ochrany svých práv účinně domoci.

[21] S ohledem na závěry plynoucí ze zrušujícího nálezu Ústavního soudu Nejvyšší správní soud přehodnotil aplikaci incidenční retrospektivy v případě již citovaného rozsudku rozšířeného senátu č. j. 4 As 65/2018-85, tj. aplikaci rozšířeným senátem vysloveného právního názoru na posuzovanou, v době vydání rozhodnutí rozšířeného senátu již probíhající, věc, a znovu posoudil přípustnost podané žaloby. Kasační soud zohlednil, že právo na uzavření smlouvy je majetkovým právem, které se promlčí v obecné promlčecí lhůtě tří, respektive deseti let (viz rozsudek rozšířeného senátu č. j. 4 As 65/2018-85, odst. [96]). Žalobce podal žádost o uzavření dohody o vymezení chráněného pracovního místa dne 4. 3. 2016. Pokud by byl žalobce nyní odkázán na vyvolání sporného (správního) řízení, nemá Nejvyšší správní soud, s ohledem na problematiku aplikaci institutu stavení lhůty dle § 648 občanského zákoníku, jistotu, že by mu naznačenou cestou mohla být reálně poskytnuta ochrana jeho práv. S ohledem na uvedené je proto v posuzovaném případě třeba mimořádně vyloučit aplikaci (jinak „precedenčně“ závazného) právního závěru vysloveného v rozsudku rozšířeného senátu č. j. 4 As 65/2018-85 a připustit k ochraně veřejných subjektivních práv žalobce zásahovou žalobu tak, jak to umožňovala předchozí judikatura správních soudů založená na rozsudku tohoto soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016-43, č. 3692/2018 Sb. NSS.

[22] Vzhledem k tomu, že Ústavní soud zrušil předchozí rozsudek zdejšího soudu jako celek, je kasační soud povinen vyčerpat celý předmět řízení o kasační stížnosti znovu. Nálezem Ústavního soudu byl nicméně zpochybněn výhradně závěr o nepřípustnosti žaloby z důvodu retrospektivní aplikace judikatury rozšířeného senátu; právní úvahy obsažené v předchozím zrušeném rozsudku, které se týkají procesních aspektů řízení před městským soudem a přípustnosti kasační stížnosti proti jeho procesnímu rozhodnutí, zůstaly zrušovacím nálezem nedotčeny. Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od těchto svých dřívějších závěrů odchýlit, proto je v nezměněné podobě přejímá a činí je součástí odůvodnění tohoto rozsudku.

[23] Nejprve se tedy Nejvyšší správní soud opětovně zabýval tou částí kasační stížnosti, kterou stěžovatel brojí proti usnesení městského soudu ze dne 29. 1. 2019, jímž byla připuštěna změna žalobního návrhu (změna žalobního typu z žaloby proti správnímu rozhodnutí na žalobu zásahovou). Jakkoli zdejší soud sdílí výhrady k procesnímu postupu městského soudu (k tomu viz dále), pro posouzení přípustnosti této části kasační stížnosti je rozhodující, že samostatný soudní přezkum takového usnesení je zákonem vyloučen. Usnesení o připuštění změny žaloby je rozhodnutím procesní povahy, kterým se řízení

nekončí a jímž se účastníku neukládá žádná povinnost. Ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. jde o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení. Ačkoli se nejedná o rozhodnutí *stricto sensu* upravující pouze „průběh“ řízení, nýbrž o rozhodnutí *nutné pro vedení řízení*, ustálená judikatura jej pod tento výlukový důvod setrvale podřazuje (srov. například rozsudek tohoto soudu ze dne 16. 9. 2021, č. j. 8 As 113/2020 - 79). Zákonost tohoto procesního úkonu lze ovšem přezkoumat v rámci kasační stížnosti proti konečnému rozhodnutí ve věci samé, kde může být namítán jako vada řízení, která mohla mít vliv na zákonost tohoto rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že kasační stížnost proti usnesení městského soudu ze dne 29. 1. 2019 je z vyložených důvodů nepřijatelná, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu, než ji postupem dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., odmítnout (výrok I.).

[24] Pokud jde o zbývající část kasační stížnosti brojící proti rozsudku městského soudu, Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve zákoností již zmiňovaného procesního postupu městského soudu při rozhodování o návrhu žalobce na připuštění změny žaloby (viz důvody uvedené v předchozím odstavci). Po posouzení všech relevantních okolností věci dospěl k závěru, že městský soud zatížil řízení vadou, která měla vliv na zákonost napadeného rozsudku.

[25] 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.

[26] 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 následné 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).

[27] 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

pokračování

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 by sama o sobě 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.

[28] Zásadní procesní pochybení městského soudu lze ale spatřovat v postupu, který následoval po ústním vyhlášení usnesení o připuštění změny žalobního návrhu při jednání dne 29. 1. 2019. Podle § 55 odst. 1 věty první s. ř. s. se usnesení vyhlásí veřejně, je-li učiněno při jednání. Pravidla pro jeho následné doručování v písemné formě pak upravuje § 55 odst. 3 s. ř. s., podle něhož se písemné vyhotovení doručuje účastníkům mimo jiné tehdy, je-li to „*nutné pro vedení řízení*“. Usnesení, kterým soud rozhoduje o připuštění změny žaloby (změně žalobního typu), představuje rozhodnutí o samotném vymezení předmětu řízení, a jako takové je nepochybně úkonem *nezbytným pro další vedení řízení*. V situaci, kdy byl u jednání přítomen pouze žalobce, vznikla proto městskému soudu zákonná povinnost písemné vyhotovení tohoto usnesení doručit stěžovateli, který se z jednání řádně omluvil.

[29] Povinnost doručit takové usnesení účastníku, který nebyl jeho vyhlášení přítomen, není pouhou formální náležitostí, ale podmínkou pro to, aby usnesení nabylo vůči tomuto účastníku právních účinků. Kasační soud v tomto ohledu poukazuje na analogickou úpravu v § 168 o. s. ř. a jeho doktrinální výklad, podle kterého se vyhlášené usnesení doručuje těm účastníkům, kteří nebyli vyhlášení přítomni a jejichž seznámení s obsahem usnesení je potřebné pro vedení řízení (srov. DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. Občanský soudní řád I, II. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1131). Absence řádného doručení písemného vyhotovení usnesení stěžovateli v posuzované věci způsobila, že usnesení o připuštění změny návrhu vůči němu nenabylo právní moci, a nemohlo tedy vyvolat zamýšlené procesní účinky.

[30] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že popsaný postup městského soudu zatížil řízení vadou, která měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jakkoli totiž městský soud meritorně rozhodl o nově vymezeném předmětu řízení (zásahové žalobě), nebylo dosud o změně předmětu řízení (žalobního typu) pravomocně rozhodnuto, neboť usnesení o připuštění této změny stěžovateli nebylo procesně účinným způsobem doručeno. Nadto městský soud zbavil stěžovatele možnosti adekvátně přizpůsobit svou procesní strategii nově uplatněné argumentaci žalobce plynoucí ze změny zvoleného žalobního typu, v důsledku čehož nemohl reagovat na konkrétní důvody, o něž se opírala změna návrhu a účinně uplatnit relevantní skutkové i právní námítky specifické pro režim řízení o ochraně před nezákonným zásahem. Tím došlo k nepřípustnému zásahu do principu rovnosti zbraní a práva na spravedlivý proces dle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Takové pochybení svou intenzitou představuje závažný procesní deficit, který nelze v kasačním řízení zhojit a pro který nemůže napadený rozsudek z hlediska zákona obstát.

[31] Za situace, kdy dosud nebyl zákonným způsobem ustaven procesní rámec řízení před soudem prvního stupně, by bylo předčasné zabývat se věcnou důvodností kasačních námitek směřujících do merita věci.

[32] Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná úvahy rozšířeného senátu vyslovené v rozsudku č. j. 4 As 65/2018 - 85, v němž byla akcentována subsidiarita soudní ochrany. Rozšířený senát v odst. [90] citovaného rozsudku konstatoval, že v případě připuštění zásahové žaloby v kontraktačním procesu by se soud dostával do role nalézacího orgánu, což by mělo být pouze odůvodněnou výjimkou, neboť „*správní soudnictví je založeno primárně na subsidiaritě soudní ochrany, nikoliv na tom, že by soud měl být hlavním poskytovatelem ochrany*“. Podle obecného závěru rozšířeného senátu by tak plnohodnotné nalézací řízení (zahrnující uplatnění skutkových tvrzení, provádění dokazování a jejich samostatné hodnocení) mělo probíhat primárně ve sféře veřejné správy v rámci sporného řízení podle § 141 správního řádu. Jelikož však v nyní projednávané věci, se zohledněním závěrů vyslovených Ústavním soudem v nálezu sp. zn. II. ÚS 1732/23, takový postup nezaručuje účinnou ochranu veřejných subjektivních práv žalobce, musí v plném rozsahu převzít roli nalézacího orgánu městský soud (jde o *odůvodněnou výjimku* zmiňovanou rozšířeným senátem). Jelikož v dané věci neexistuje správní rozhodnutí, o jehož skutkový základ by se mohl soud opřít, musí být plnohodnotné zjišťování skutkového stavu realizováno právě v rámci řízení soudního. K tomu však může dojít pouze v řádně vedeném kontradiktorním procesu. Pokud by kasační soud věcně přezkoumával věcné závěry napadeného rozsudku dříve, než městský soud doručením usnesení o změně žaloby nastaví procesní režim zásahové žaloby, čímž umožní oběma stranám uplatnit kompletní skutková tvrzení a důkazní návrhy, nepřipustně by tím nahrazoval činnost nalézacího soudu a fakticky by účastníkům odnímal jednu soudní instanci. Je proto výhradní povinností městského soudu, aby nejprve procesně předvídaným způsobem zhojil vadu doručení usnesení o připuštění změny návrhu a teprve poté vystavěl své nové meritorní rozhodnutí na skutkovém základu vzešlém z takto ustanoveného procesního rámce. Z uvedených důvodů se proto Nejvyšší správní soud věcným posouzením dalších stěžovatelových námitek za dané procesní situace nezabýval.

[33] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost směřující proti rozsudku městského soudu (z důvodů shrnutých v odst. [30] výše) důvodnou, v souladu s § 110 odst. 1 větou první před středníkem s. ř. s. tento rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (výrok II.). V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[34] V dalším řízení tak bude městský soud povinen v první řadě stěžovateli řádně doručit písemné vyhotovení usnesení o připuštění změny návrhu (žaloby), čímž dojde ke změně předmětu řízení na zásahovou žalobu. Současně je nezbytné, aby městský soud doručil stěžovateli veškerá související podání žalobce (včetně doplnění ze dne 21. 1. 2019) a poskytl mu dostatečný prostor k vyjádření se k tam obsažené argumentaci i k nově formulovanému závěrečnému návrhu. Teprve poté, co zjistí v nezbytném rozsahu skutkový stav věci a zváží argumenty obou procesních stran, městský soud znovu posoudí důvodnost podané žaloby.

[35] Pokud jde o meritorní posouzení věci, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že v obdobné věci již rozhodl druhý senát zdejšího soudu rozsudkem ze dne 20. 2. 2020,

pokračování

č. j. 2 Ads 1/2020 - 30 (věc týchž účastníků, jejímž předmětem bylo posouzení sdělení stěžovatele o nevyhovění téže žádosti, vydané v reakci na závěry plynoucí z nyní přezkoumávaného rozsudku městského soudu). Závěry vyslovené v rozsudku druhého senátu mohou městskému soudu sloužit jako vodítko pro vypořádání argumentace žaloby ve věci nyní projednávané. V tomto rozhodnutí druhý senát především zdůraznil, že na uzavření dohody o vymezení chráněného pracovního místa podle § 75 zákona o zaměstnanosti není právní nárok, a to ani při splnění zákonných podmínek (odst. [29] a [34] odůvodnění citovaného rozsudku). S ohledem na právní závěry vyslovené v rozsudku rozšířeného senátu tohoto soudu č. j. 4 As 65/2018 - 85 konstatoval, že správní orgán v tomto specifickém kontraktačním procesu, s ohledem na širokou smluvní autonomii, disponuje rozsáhlým uvážením (nikoli však libovůlí), zda požadovanou veřejnoprávní smlouvu uzavře; soudní přezkum jeho postupu je tak omezen fakticky jen na kontrolu dodržení principů materiálního právního státu, zejména zákazu diskriminace a libovůle. Druhý senát výslovně vytkl městskému soudu, že ke sdělení o neuzavření dohody přistupoval chybně jako k přezkumu správního rozhodnutí, ačkoliv na takový úkon dopadají pouze minimální formální požadavky (srov. odst. [24], [25], [31], [37] a [40] odůvodnění). V této souvislosti upozornil, že *„vzhledem k minimálním nárokům kladeným judikaturou na formální náležitosti sdělení o neuzavření dohody o vymezení chráněného pracovního místa [...] leží těžiště argumentace o důvodech neuzavření dohody v řízení před soudem, nikoli [...] v textu sdělení [...]“* (viz odst. [38] odůvodnění citovaného rozsudku).

[36] Městský soud bude proto v dalším řízení vycházet především z toho, že na obsah sdělení o neuzavření smlouvy o vymezení chráněného pracovního místa nelze klást požadavky spojované s odůvodněním správního rozhodnutí; těžiště argumentace o věcných důvodech neuzavření dohody se přesouvá do řízení o žalobě, v němž má stěžovatel prostor své úvahy procesně relevantním způsobem doplnit a podložit. Úkolem městského soudu tak v dalším řízení nebude prověřovat „úplnost“ či formální správnost původního sdělení, nýbrž na základě tvrzení účastníků řízení a dokazování posoudit, zda stěžovatelem identifikované pochybnosti o souladu obchodního modelu žalobce s veřejným zájmem (zejména v otázce tvrzeného účelového řetězení smluvních vztahů) mají racionální základ; totéž platí i pro argumenty žalobce (mimo jiné tvrzení o existenci jeho legitimního očekávání plynoucího z postupu jiných poboček Úřadu práce).

[37] Městský soud v novém rozhodnutí o věci rovněž rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti proti jeho rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[38] O nákladech řízení o kasační stížnosti proti usnesení městského soudu ze dne 29. 1. 2019 bylo rozhodnuto na základě § 60 odst. 3 věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 téhož zákona, dle něhož přiměřeně platí, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, byla-li kasační stížnost odmítnuta (výrok III.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. března 2026

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu