



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **RA+spol., s. r. o.**, se sídlem náměstí mjr. Frymly 532/14, Mladá Boleslav, zast. Mgr. Evou Ciprysovou, advokátkou se sídlem náměstí Míru 14, Mladá Boleslav, proti žalovanému: **Úřad práce České republiky**, krajská pobočka v Příbrami, kontaktní pracoviště Mladá Boleslav, se sídlem Jaselská 292, Mladá Boleslav, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2019, č. j. 54 A 49/2019 - 34,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba na ochranu před nečinností žalovaného. Stěžovatelka ve své žalobě požadovala, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost do 15 dnů od právní moci rozsudku vydat rozhodnutí o její žádosti o uzavření dohody o uznání zaměstnavatele na chráněném trhu práce ve smyslu § 78 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

[2] Předmětnou žádost, kterou stěžovatelka podala dne 26. 3. 2018, žalovaný vyřídil přípisem ze dne 29. 6. 2018, č. j. UPČR-MB-2018/15899, kterým žádost zamítl s odůvodněním, že stěžovatelka nesplnila podmínku dle § 78 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti, neboť v rozhodném období před podáním žádosti nevyplácela „*nejméně 80 % zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, mzdu nebo plat bezpohotovostně převodem na účet vedený u peněžního ústavu,*

*nebo poštovní poukázkou*“. Podle žaloby stěžovatelky však byl žalovaný povinen o její žádosti rozhodnout správním rozhodnutím, přičemž tím, že takto nepostupoval, připravil stěžovatelku o možnost řádné procesní obrany a ochrany práv.

## II. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Krajský soud (nečinnostní) žalobu stěžovatelky podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 79 odst. 1 větou druhou zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl.

[4] Podle krajského soudu totiž dohoda o uznání zaměstnavatele na chráněném trhu práce upravená v § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti představuje subordinační veřejnoprávní smlouvu ve smyslu § 161 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Krajský soud se v tomto závěru opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016 - 43, č. 3692/2018 Sb. NSS, a předmětnou dohodu připodobnil ke smlouvě o zvýšení dotace dle § 5 zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů, jež je podle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu subordinační veřejnoprávní smlouvou. Krajský soud dále uvedl, že zákon o zaměstnanosti nestanovuje způsob, jak má být naloženo se žádostí o uzavření předmětné dohody, kterou krajský soud posoudil jako návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 163 odst. 1 správního řádu. Vycházel proto z obecné úpravy ve správním řádu, který v § 163 odst. 3 stanoví, že návrh na uzavření smlouvy zaniká jeho výslovným odmítnutím nebo uplynutím času. Vzhledem k tomu, že s plynutím času (nečinností správního orgánu) právní úprava ve vztahu k návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy spojuje určité následky, není navrhovatel v případě, že správní orgán na jeho návrh nereaguje, oprávněn se proti takovému jednání bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. Není zde splněna podmínka přípustnosti žaloby podle § 79 odst. 1 věty druhé s. ř. s.; pokud žádost stěžovatelky jako návrh veřejnoprávní smlouvy podle § 163 odst. 3 správního řádu zanikla, odpadl ostatně předmět, o němž by se řízení vedlo.

[5] S odkazem na závěry Nejvyššího správního soudu ve zmíněném rozsudku č. j. 2 Afs 245/2016 - 43 a dále rozsudku ze dne 9. 3. 2017, č. j. 1 As 292/2016 - 28, č. 3580/2017 Sb. NSS, dále krajský soud uvedl, že procesní obranu proti neuzavření veřejnoprávní smlouvy představuje žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 a násl. s. ř. s. Současně ovšem krajský soud uzavřel, že v předmětné věci nebylo potřeba stěžovatelku vyzývat ke změně žalobního typu, neboť stěžovatelce již uplynula subjektivní dvouměsíční lhůta k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 84 odst. 1 s. ř. s., a tudíž i případná konverze nečinnostní žaloby, podané dne 28. 6. 2019, na zásahovou žalobu by nutně vedla k jejímu odmítnutí. Krajský soud totiž zdůraznil, že žádost stěžovatelky nebyla žalovaným zcela pominuta, neboť jí bylo přípisem ze dne 29. 6. 2018 sděleno, že se její žádost zamítá. Stěžovatelka si tohoto zamítnutí její žádosti zjevně byla vědoma, neboť na něj reagovala dne 30. 7. 2018 dopisem, který přiložila k podané žalobě. Lhůta k podání zásahové žaloby tak podle krajského soudu stěžovatelce uplynula nejpozději dne 30. 9. 2018; žalobu přitom podala stěžovatelka dne 28. 6. 2019.

## III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti usnesení krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, v níž namítala, že krajský soud neměl žádný zákonný podklad pro aplikaci právní úpravy veřejnoprávních smluv obsažené ve správním řádu. Tato ustanovení na daný případ nedopadají, neboť zákon o zaměstnanosti dohodu o uznání zaměstnavatele na chráněném trhu práce jako veřejnoprávní smlouvu nevymezuje. Podle stěžovatelky bylo podáním žádosti o uzavření této dohody zahájeno správní řízení, neboť stěžovatelka se domáhala toho, aby žalovaný rozhodl a tím jí založil určité právo. Jestliže žalovaný neměl v úmyslu žádosti vyhovět, měl v režimu správního řízení vydat

pokračování

formální rozhodnutí se všemi náležitostmi; namísto toho žalovaný stěžovatelce zaslal pouhé oznámení o zamítnutí žádosti, jež tyto náležitosti nesplňuje. Pokud by ovšem o žádosti rozhodl řádným rozhodnutím, mohla se stěžovatelka účinně bránit podáním odvolání a využít všechny zákonné možnosti obrany. V opačném případě je rozhodování o uzavření či neuzavření předmětné dohody ponecháno pouze na libovůli žalovaného.

[7] Stěžovatelka tak uzavřela, že tím, že žalovaný nevydal rozhodnutí se všemi zákonnými náležitostmi, byl v dané věci nečinný a její žaloba tudíž měla být posouzena jako přípustná. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti podrobně popsal dosavadní průběh jednání se stěžovatelkou o uzavření předmětné dohody a odůvodnil, že její žádosti nebylo možné vyhovět, neboť nesplňovala podmínku stanovenou v § 78 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Žalovaný rovněž popsal, že jeho postup přezkoumala nadřízená krajská pobočka (Úřad práce ČR – krajská pobočka Příbram), jež v jeho postupu neshledala žádné pochybení.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatelka se domáhala přezkoumání zákonnosti napadeného usnesení krajského soudu o odmítnutí její nečinnostní žaloby. Podstatu námitek v kasační stížnosti, jež je třeba podřadit pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., lze shrnout tak, že stěžovatelka nesouhlasí s posouzením dohody o uznání zaměstnavatele na chráněném trhu práce jako veřejnoprávní smlouvy a jí podané žádosti jako návrhu na uzavření takové smlouvy, přičemž trvá na tom, že ve věci bylo zahájeno správní řízení, jež musí být završeno vydáním rozhodnutí o její žádosti; její žaloba na ochranu před nečinností správního orgánu tak měla být věcně projednána.

[12] Nejvyšší správní soud této argumentaci nepřisvědčil. Plně totiž souhlasí s krajským soudem, že pro posouzení věci je stěžejní povaha dohody o uznání zaměstnavatele na chráněném trhu práce. Ta je upravena v § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, který stanoví: „*Chráněný trh práce je tvořen zaměstnavateli, kteří zaměstnávají více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců a se kterými Úřad práce uzavřel písemnou dohodu o jejich uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce (dále jen ‚dohoda o uznání zaměstnavatele‘). Dohoda o uznání zaměstnavatele se uzavírá v rámci místní působnosti krajské pobočky Úřadu práce, v jejímž obvodu má sídlo zaměstnavatel, který je právnickou osobou, nebo v jejímž obvodu má bydliště zaměstnavatel, který je fyzickou osobou*“ (pozn. podtržení doplněno). Zákon o zaměstnanosti v § 78 dále stanoví přesné podmínky pro uzavření předmětné dohody (§ 78 odst. 2), dobu, na kterou se uzavírá (§ 78 odst. 4), minimální požadavky na obsah žádosti o uzavření dohody (§ 78 odst. 5) i dohody samotné (§ 78 odst. 6), jakož i důvody pro její vypovězení (§ 78 odst. 7 a 8), vč. délky výpovědní doby (§ 78 odst. 9).

[13] Pojem chráněný trh práce, jakož i institut uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce, byly zavedeny novelou zákona o zaměstnanosti provedenou zákonem č. 327/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018. Předmětný institut, jak vyplývá i z důvodové zprávy k uvedené novele, nahradil dosavadní systém vymezování jednotlivých chráněných pracovních míst uzavřením jediné dohody, a to z důvodu snížení administrativní zátěže pro zaměstnavatele i Úřad práce (viz

sněmovní tisk č. 1072, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 7. volební období 2013 - 2017, digitální repozitář, www.psp.cz). Uzavření dohody o uznání za zaměstnavatele na chráněném trhu práce pak představuje základní předpoklad pro rozhodnutí o poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením (§ 78a odst. 1 zákona o zaměstnanosti).

[14] Přestože zákon o zaměstnanosti blíže nespécifikuje povahu předmětné dohody a rovněž důvodová zpráva k návrhu zákona č. 327/2017 Sb. (viz výše) ji bez dalšího označuje pouze za „*právní akt*“, Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti, že se jedná o subordinační veřejnoprávní smlouvu ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu. Zcela zjevně jde totiž o dvoustranný konsenzuální právní úkon uzavíraný – přesně v intencích posledně citovaného ustanovení správního řádu – mezi vrchnostensky vystupujícím správním orgánem (Úřadem práce) a žadatelem (zaměstnavatelem), jenž ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu zakládá vzájemná práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (zde spojená s postavením zaměstnavatele na chráněném trhu práce, vč. následného poskytování příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením). Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že rozhodující pro určení, zda je posuzovaná dohoda veřejnoprávní smlouvou, je povaha tohoto (dvoustranného) úkonu; není vůbec podstatné, zda je či není takto zákonem za veřejnoprávní smlouvu výslovně označena (viz usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007 – 82, č. 1675/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 21. 8. 2014, č. j. Konf 62/2012 - 49). Ohledně smluvní povahy předmětné dohody lze poukázat i na § 78 odst. 6 zákona o zaměstnanosti, který vymezuje minimální obsah dohody a který hovoří o „*závazcích*“ zaměstnavatele či o vzájemných podmínkách vypovězení dohody mezi jejími stranami. Skutečnost, že obsah dohody je závazně určen zákonem, je přitom charakteristickým rysem právě veřejnoprávních smluv (v podrobnostech viz výše citovaná usnesení zvláštního senátu). Ostatně i stanovení podmínek pro vypovězení dohody (§ 78 odst. 7 a 8 zákona o zaměstnanosti) evokuje, že se skutečně o veřejnoprávní smlouvu jedná, neboť to zjevně odpovídá úpravě vypovídání veřejnoprávních smluv podle § 166 odst. 2 správního řádu.

[15] Bez významu v této souvislosti není ani to, že předmětná dohoda podmiňuje vyplácení příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, který je považován za dotaci poskytovanou z veřejného rozpočtu (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 – 46, č. 3324/2016 Sb. NSS). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že dohody o poskytnutí dotace jsou obecně svojí povahou veřejnoprávními smlouvami subordinačními (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 – 53, č. 2984/2014 Sb. NSS, nebo ze dne 28. 11. 2013, č. j. 7 Afs 98/2013 - 22). Z tohoto pohledu lze tedy rozumět krajskému soudu, který ve svých závěrech vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 245/2016 - 43, jenž posuzoval povahu procesu uzavírání dotační smlouvy (smlouvy o zvýšení dotace soukromým školským zařízením). Také Nejvyšší správní soud považuje závěry posledně citovaného rozsudku pro nyníjší věc za nosné, a proto z nich rovněž vycházel.

[16] Vzhledem k tomu, že dohoda o uznání zaměstnavatele na chráněném trhu práce je veřejnoprávní smlouvou, je nutno žádost o její uzavření označit za návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 163 odst. 1 správního řádu. Doručením takové žádosti (návrhu) je tedy zahájen kontraktační proces, nikoli správní řízení – je třeba mít na paměti, že „*úkony směřující k uzavření veřejnoprávní smlouvy jsou postupem od správního řízení odlišným (správní řízení je upraveno v části druhé a třetí správního řádu, veřejnoprávní smlouvy v části páté)*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 245/2016 - 43). Tomu odpovídá i dřívější judikatura, podle níž v situaci, kdy je rozhodnutí nahrazeno veřejnoprávní smlouvou, vůbec nedochází k vydání správního rozhodnutí. Přitom právě vydání rozhodnutí je účelem, k němuž správní řízení dle své legální definice směřuje (§ 9 správního řádu). Samotný akt správního orgánu v podobě uzavření, respektive neuzavření veřejnoprávní smlouvy nelze díky jeho smluvní, tedy konsenzuální povaze,

pokračování

považovat za správní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Takové stanovisko ostatně vyplývá i z odborné literatury (srov. Hendrych, D. a kol., *Správní právo*, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 263 a násl.).

[17] Postup kontraktačního procesu (resp. to, jak má být se žádostí zaměstnavatele naloženo) zákon o zaměstnanosti blíže nestanovuje. Je proto nutné opřít se o obecnou úpravu uzavírání veřejnoprávních smluv obsaženou v části páté správního řádu. Ten mj. upravuje i zánik návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy, když v § 163 odst. 3 stanoví, že „zániká

- a) *uplynutím lhůty, která v něm byla pro přijetí určena, pokud v ní návrh smlouvy nebyl přijat,*
- b) *pokud nebyla určena lhůta pro přijetí, uplynutím přiměřené doby s přihlédnutím k povaze navrhované veřejnoprávní smlouvy a k rychlosti prostředků, které navrhovatel smlouvy použil pro zaslání návrhu smlouvy, nebo*
- c) *okamžikem, kdy projev o odmítnutí návrhu smlouvy dojde navrhovateli smlouvy.“*

[18] Vycházejí z citovaných důvodů pro zánik návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy je zřejmé, že ochrana navrhovatele – stěžovatelky před nečinností správního orgánu, spočívající v nevypořádání jeho návrhu, potažmo neuzavření veřejnoprávní smlouvy, prostřednictvím nečinnostní žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s. pojmově vůbec nepřichází v úvahu. Nejenže zde totiž nedochází k vydání správního rozhodnutí (viz výše), ale ve skutečnosti zde nelze hovořit ani o nečinnosti správního orgánu jako takové. S „nečinností“ správního orgánu (neuzavřením veřejnoprávní smlouvy) totiž zákon spojuje jednoznačný právní následek, jímž je zánik návrhu na uzavření smlouvy. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. věta druhá přitom platí, že ochrany před nečinností se nelze domáhat tehdy, „*spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek*“ (pozn. podtržení doplněno).

[19] V dané věci proto absentovala základní podmínka řízení, za které soud může o nečinnostní žalobě jednat a rozhodovat meritorně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Ans 5/2007 - 195, č. 1485/2008 Sb. NSS). V tomto směru tedy lze akceptovat přístup krajského soudu, který žalobu stěžovatelky, domáhající se ochrany před nečinností, z tohoto důvodu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl, aniž by se jí věcně zabýval.

[20] Stěžovatelka má jistě pravdu, pokud namítá, že i v případě neuzavření veřejnoprávní smlouvy zde musí existovat účinný prostředek k ochraně práv, kterým se může neúspěšný navrhovatel vůči postupu správního orgánu bránit; v opačném případě by totiž uzavření či neuzavření veřejnoprávní smlouvy mohlo skutečně záviset na libovůli správního orgánu. V této souvislosti ovšem již krajský soud stěžovatelce v napadeném usnesení (a opět s odkazem na rozsudek zdejšího soudu č. j. 2 Afs 245/2016 - 43) vysvětlil, že zde takový účinný prostředek existuje – obranu proti vybočení ze zákonných pravidel pro uzavírání veřejnoprávních smluv představuje žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, č. j. 1 As 292/2016 - 28, č. 3580/2017 Sb. NSS).

[21] Vzhledem k tomu, že ve věci připadalo v úvahu podání nikoli nečinnostní, ale zásahové žaloby, zabýval se ještě Nejvyšší správní soud otázkou, zda nebylo na místě stěžovatelku – ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18 – vyzvat k úpravě žaloby na správný žalobní typ, a dospěl k závěru, že nikoli. Správní soudy jsou sice obecně povinny žalobcům úpravu žaloby a jejího petitu umožnit, nicméně to neplatí, jestliže by v posuzované věci nebyly splněny podmínky řízení podle správního žalobního typu, a tuto skutečnost soud také náležitě odůvodní (viz citovaný nálezný sp. zn. II. ÚS 2398/18, bod 56). V projednávané věci se krajský soud možností konverze stěžovatelčiny nečinnostní žaloby na žalobu zásahovou výslovně zabýval, přičemž uzavřel, že stěžovatelce v době podání předmětné žaloby již dávno uplynula subjektivní dvouměsíční lhůta k podání zásahové žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s., jejíž zmeškání nelze prominout, a tudíž by i případná zásahová žaloba podaná dne

28. 6. 2019 byla odmítnuta. Lhůtu k podání zásahové žaloby krajský soud počítal ode dne 30. 7. 2018, kdy stěžovatelka prostřednictvím své právní zástupkyně dopisem reagovala na zamítnutí její žádosti přípisem žalovaného ze dne 29. 6. 2018, č. j. UPČR-MB-2018/15899.

[22] Krajský soud zde správně připomněl, že žalovaný ve skutečnosti vůbec pasivní nebyl, neboť se žádostí stěžovatelky ze dne 29. 3. 2018 zabýval a tuto přípisem ze dne 29. 6. 2018, jí doručeným dne 2. 7. 2018, zamítl. Z pohledu Nejvyššího správního soudu tak již tímto okamžikem došlo k zániku její žádosti jako návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 163 odst. 3 písm. c) správního řádu. Tento okamžik je potřeba vnímat jako moment, kdy žalovaný „zasáhl“ do práv, resp. právní sféry stěžovatelky tím, že odmítl její návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy, a tedy jako počátek dvouleté objektivní lhůty k podání zásahové žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. Tento okamžik je rovněž počátkem běhu dvouměsíční subjektivní lhůty, neboť již v tento okamžik se do právní sféry stěžovatelky dostaly informace, na jejichž základě mohla seznat, v čem jednání veřejné správy, které by mohlo být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti ní (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS).

[23] Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že jednání žalovaného nemělo povahu trvajících zásahů, a tudíž se zde neuplatní závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, č. N 94/89 SbNU 387. Odmítnutí návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy lze považovat za zásah jednorázový [jde o jednorázový úkon, jenž vede (v konkrétní časový okamžik) k zániku návrhu smlouvy], či přesněji za jednorázový zásah s trvajícím důsledkem, za něž lze považovat skutečnost, že nedošlo k uzavření požadované dohody. Nejvyšší správní soud zde dále podotýká, že proti zamítnutí žádosti o uzavření dohody podle § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nestanoví tento zákon žádný prostředek nápravy (ve smyslu § 85 s. ř. s.), přičemž takový prostředek nestanoví v rámci úpravy veřejnoprávních smluv ani správní řád – pro uzavírání veřejnoprávních smluv platí, že ustanovení části třetí správního řádu, týkající se opravných prostředků, se nepoužijí vůbec (viz již citovaný rozsudek zdejšího soudu č. j. 2 Afs 245/2016 - 43); tímto prostředkem nemůže být ani opatření proti nečinnosti podle § 80 ve spojení s § 6 odst. 1 správního řádu, neboť správní orgán zde není nečinný. V takové situaci připadalo v úvahu jen podání stížnosti podle § 175 správního řádu, které ovšem není podmínkou přípustnosti žaloby ve věci ochrany před nezákonným zásahem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44, č. 2339/2011 Sb. NSS), a proto je z pohledu běhu lhůty k podání žaloby irelevantní.

[24] Subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby tak stěžovatelce počala běžet od okamžiku doručení zamítnutí žádosti o uzavření dohody dne 2. 7. 2018 a uplynula dne 3. 9. 2018 (2. 9. 2018 byla neděle). V této lhůtě se tedy stěžovatelka měla proti zamítnutí žádosti bránit žalobou ke správnímu soudu, což neučinila, když svou žalobu podala až dne 28. 6. 2019. S ohledem na to, že za jednu z podmínek řízení je potřeba považovat i včasnost žaloby, je tedy zjevné, že ve věci skutečně nemělo smysl stěžovatelku k úpravě podané žaloby vyzývat, neboť by stejně musela být pro opožděnost odmítnuta.

[25] Již jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že v předloženém správním spise nepřehlédl, že v návaznosti na dopis stěžovatelky ze dne 30. 7. 2018, krajská pobočka Úřadu práce v Příbrami zahájila neformální kontrolu postupu příslušného kontaktního pracoviště, vyžádala si od stěžovatelky další podklady k posouzení její žádosti a následně postup kontaktního pracoviště potvrdila přípisem ze dne 21. 12. 2018, č. j. UPČR-PB-2018/47257-20210303, adresovaným stěžovatelce. I kdyby snad bylo možné tento postup teoreticky označit za následující fázi potenciálního zásahu vůči stěžovatelce (za jeho pokračování), rovněž v tomto případě je zřejmé, že subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby stěžovatelce uplynula. Všechna následná podání stěžovatelky obsažená označená jako žádost o přezkum či opatření proti nečinnosti, již k dalšímu doplňování podkladů nevedla a ani teoreticky tak nemohla mít vliv z pohledu běhu subjektivní lhůty k podání žaloby, která marně uplynula (viz výše).

pokračování

### V. Závěr a náklady řízení

[26] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 poslední větou s. ř. s. zamítl.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti v tomto řízení nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

**P o u ě n í:** Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 9. dubna 2020

JUDr. Jakub Camrda  
předseda senátu