



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Jana Ryby ve věci

žalobce: **Kiswire Cord Czech s.r.o.**, IČO 04210310
sídlem Západní 65, 438 01 Velemyšleves
zastoupený advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.
sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Úřad práce České republiky**
sídlem Dobrovského 1278/25, 170 00 Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze dne 26. 4. 2019 domáhá určení, že zásah Úřadu práce České republiky (dále též „žalovaný“ či „ÚP“), který se žalobcem neuzavřel písemné dohody o hmotné podpoře vytváření nových pracovních míst v rámci investičních pobídek a o hmotné podpoře rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců v rámci investičních pobídek (dále též „Dohody“ podle § 111 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále též „zákon o zaměstnanosti“), ve lhůtě tří let od vydání rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu České republiky (dále též „ministerstvo“) ze dne 7. 3. 2016, č. j. 10905/16/61700/01000, o příslibu investiční pobídky (dále též „Rozhodnutí“), byl nezákonný.

2. V podané žalobě uvádí žalobce, že Rozhodnutím mu byly přislíbeny hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst v územní oblasti Louny ve výši 100 000 Kč na jedno pracovní místo a na rekvalifikaci nebo školení nových zaměstnanců (dále též „*obě hmotné podpory*“) do tří let od vydání Rozhodnutí poté, co žalobce a žalovaný uzavřou Dohody podle § 111 odst. 5 zákona o zaměstnanosti. Podle žalobce jej žalovaný udržoval v očekávání, že Dohody uzavře. V březnu 2016 žalobce požádal žalovaného o zaslání vzoru Dohod, které žalovaný zaslal zpět s dodatkem jejich možné změny před podpisem. V květnu 2018 žalovaný zaslal žalobci podklady pro sjednání Dohod. V červnu 2018 žalobce informoval žalovaného, že by měl mít podklady k dispozici do konce srpna 2018. Po předchozí e-mailové komunikaci dne 28. 1. 2019 žalovaný zaslal žalobci návrh Dohod, které požadoval po žalobci podepsat. Dne 29. 1. 2019 žalobce zaslal žalovanému dokumenty k podpisu Dohod s informací, že došlo ke snížení počtu podporovaných míst na 170. Dne 30. 1. 2019 žalovaný zaslal žalobci přípis, že připraví potřebné podklady a předá je k posouzení na poradu vedení žalovaného.
3. Dne 26. 2. 2019 žalovaný přípisem č. j. UPCR-2019/33261-20001002 odmítl Dohody uzavřít. Za důvod označil skutečnost, že ze zákona o zaměstnanosti neplyne přímý právní nárok na jejich uzavření, a před vznikem finančního závazku musí posoudit objem finančních prostředků, kterými disponuje na zabezpečování aktivní politiky zaměstnanosti. Po učinění správního uvážení, zda Dohody uzavře či nikoliv. Nyní dospěl k závěru, že Dohody neuzavírá. Na trhu práce je příznivá situace a poptávka po pracovní síle ze strany zaměstnavatelů v současné době výrazně převyšuje nabídku pracovní síly. Dále odkázal na nutnost zabezpečit finanční prostředky na realizaci aktivní politiky zaměstnanosti v roce 2019, zejména na podporu zaměstnanosti nejvíce zastoupených skupin znevýhodněných uchazečů o zaměstnání.
4. Žalobce s postojem žalovaného nesouhlasil, proto dne 6. 3. 2019 vyzval žalovaného k uzavření Dohod během téhož dne. Dne 6. 3. 2019 žalovaný zopakoval žalobci odmítavý postoj k uzavření Dohod. V neuzavření Dohod žalobce spatřuje nezákonný zásah.
5. Žalobce namítá, že neuzavřením Dohod je přímo zkrácen na svých veřejných subjektivních právech, a to na ochraně práv majetkových ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobcovu právu na uzavření Dohod odpovídala povinnost žalovaného Dohody uzavřít. Žalobce měl proto legitimní očekávání na poskytnutí obou hmotných podpor jako nabytí majetkové hodnoty. Podle žalobce splnění podmínek pro poskytnutí obou hmotných podpor již posoudilo Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále též „*MPSV*“) v závazném stanovisku podle § 4 odst. 4 zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), (dále též „*zákon o investičních pobídkách*“), jež předcházelo vydání Rozhodnutí. Ministerstvo v Rozhodnutí shledalo splněné podmínky § 111 odst. 3 a odst. 4 zákona o zaměstnanosti tím, že konstatovalo, že Dohody mezi žalovaným a žalobcem budou uzavřeny do tří let od vydání Rozhodnutí. Podle žalobce neměl žalovaný žádnou diskreci, zda Dohody podle § 111 odst. 5 zákona o zaměstnanosti uzavřít či nikoliv, ani prostor pro správní uvážení. Žalovaný byl povinen Dohody s náležitostmi podle § 111 odst. 6 a odst. 7 zákona o zaměstnanosti uzavřít. Situace na trhu práce nebo dostatek prostředků na realizaci aktivní politiky zaměstnanosti a úvahy žalovaného nepatří mezi zákonem stanovené podmínky pro uzavření Dohod. Žalovaný takto porušil žalobci veřejné subjektivní právo na svobodu podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny, žalobce investoval do podnikatelského záměru, a neuzavřením Dohod bylo zmařeno poskytnutí obou hmotných podpor.
6. Žalobce zásah považuje za nezákonný, jelikož žalovaný svévolně a v rozporu s § 111 zákona o zaměstnanosti porušil právo žalobce na uzavření Dohod a jeho legitimní očekávání na poskytnutí obou hmotných podpor. Splnění podmínek § 111 odst. 3 a odst. 4 zákona o zaměstnanosti mělo posuzovat MPSV podle § 4 odst. 4, odst. 5, § 5 a § 5a zákona o investičních pobídkách. Žalovaný neměl kompetenci k aplikaci § 111 odst. 3 a odst. 4 zákona o zaměstnanosti a měl postupovat podle § 111 odst. 5 zákona o zaměstnanosti, který mu žádný prostor pro uvážení nedává.

7. I kdyby žalovaný aplikoval § 111 odst. 3 a odst. 4 zákona o zaměstnanosti, pak jednal z libovůle, pokud zdůvodnil odmítavý postoj k uzavření Dohod odkazem na slovo „*může*“ v uvedeném ustanovení, neboť v závislosti na výsledku svého uvážení tak nemusel učinit. V případě použití slovesa „*může*“ vzniká povinnost veřejné moci určitým způsobem jednat na žádost jednotlivce, pokud taková žádost splňuje zákonem předvídané podmínky a diskrece se omezuje na posouzení splnění těchto podmínek. V daném případě žalobce splnil všechny podmínky pro uzavření Dohod. Žalobce dovozuje svévoli žalovaného z jeho přípisu ze dne 26. 2. 2019, že „*dohody o poskytování hmotné podpory v rámci investičních pobídek nyní neužívá*“, který zde převzal roli MPSV při vydávání závazného stanoviska. Dle žalobce se jedná o svévolný zásah do práv žalobce, ale má negativní dopad i na motivaci investorů v České republice.
8. Podle žalobce zásah žalovaného není rozhodnutím a byl zaměřen proti žalobci. Žalovaný v dané věci nepožíval rozhodovací kompetenci podle zákona o investičních pobídkách ani podle zákona o zaměstnanosti. Nemohl proto úkonem, který by měl znaky rozhodnutí podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „*s. ř. s.*“) založit, změnit, rušit nebo závazně určit práva či povinnosti žalobce. V daném případě podle žalobce nešlo ani o nečinnost žalovaného podle § 79 s. ř. s., u žalovaného neprobíhalo žádné řízení o vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, ve kterém by žalobce mohl uplatnit prostředky na ochranu proti nečinnosti.
9. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě ze dne 28. 6. 2019 navrhuje zamítnutí žaloby jako nedůvodné. K argumentaci žalobce uvádí, že byl udržován v důvodném očekávání uzavření Dohod, že žalobce e-mailovou komunikací pro obě hmotné podpory vedl s referentem zaměstnanosti (dále též „*referent*“), který věc pouze administrativně zpracovával. Žalobci muselo být zřejmé, že referent není oprávněn se žalobcem Dohody uzavřít. Z e-mailové komunikace ohledně příprav dokumentů nemohlo žalobci vzniknout důvodné očekávání, že žalovaný Dohody podepíše. Ačkoli žalobci bylo známo, že Dohody mají účastníci uzavřít do tří let od vydání Rozhodnutí, přesto jejich uzavření navrhl až dne 29. 1. 2019. Tímto dnem byl zahájen vlastní rozhodovací proces. Jelikož zákon o zaměstnanosti neupravuje „proces“ uzavírání Dohod, žalovanému není zřejmé, z jakých skutečností žalobce dovodil důvodné očekávání v uzavření Dohod. Žalovaný disponuje financemi, jež jako výdaje státního rozpočtu musí být vynakládány co nejefektivněji. Žalovaný proto musí každý návrh individuálně posuzovat v kontextu právní úpravy a mantinelů správního uvážení. Žalobce k žalobě přitom nepřipojil důkazy, že by žalovaný v dané věci neefektivně vynakládal prostředky státního rozpočtu.
10. Žalovaný považoval návrh žalobce ze dne 29. 1. 2019 o uzavření Dohod za nabídku k uzavření veřejnoprávních smluv ve smyslu § 163 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „*správní řád*“). Dne 26. 2. 2019 nabídku žalobce přípisem neakceptoval. Podle žalovaného je v něm přesvědčivým způsobem odůvodněno, proč neakceptoval návrh žalobce na uzavření veřejnoprávní smlouvy. Je tomu tak proto, že žalovaný podle § 2 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vykonává státní politiku zaměstnanosti, podle § 8 písm. a) zákona o zaměstnanosti soustavně sleduje a vyhodnocuje trh práce a přijímá opatření na ovlivnění poptávky a nabídky práce.
11. Podle žalovaného jsou veškeré nástroje aktivní politiky zaměstnanosti koncipovány jako nenárokové, čemuž odpovídá i znění § 111 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Hmotná podpora je poskytována z prostředků státního rozpočtu, na základě principu hospodárnosti nakládání s těmito prostředky není možné, aby byla poskytována v souběhu s jinými příspěvky vyplácenými žalovaným z prostředků aktivní politiky zaměstnanosti na stejný účel. Podle žalovaného Rozhodnutí nezakládá povinnost žalovaného Dohody uzavřít. Umožňuje pouze žadateli uzavření Dohod žalovanému navrhnout. Pro uvedený argument svědčí i fakt, že v podmínkách, za kterých lze pobídku čerpat je v bodu 4) Rozhodnutí uvedeno, že pobídku „*lze, po splnění dalších předpokladů, čerpat za předpokladu, že příjemce uzavře s Úřadem práce České republiky – generální ředitelství do tří let ode dne vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky příslušnou písemnou dohodu dle § 111 zákona o zaměstnanosti.*“

12. Podle žalovaného není na uzavření Dohod právní nárok. Žalobce neuvádí, na čem relevantním svůj nárok konkrétně staví, resp. neuvádí žádné rozhodné skutečnosti, které by mohly vést žalovaného v procesu rozhodování o uzavření či neuzavření Dohod k jinému závěru. Z tvrzení žalobce, že „*tato oblast v dané době trpěla vysokou mírou nezaměstnaností*“ a „*jakekoliv se mohou v současnosti podmínky na trhu práce v České republice žalovanému jevit jako dobré*“, vyplývá, že žalobci muselo být zřejmé, že situace na trhu práce se v průběhu času změnila a vznikly nové okolnosti, které žalovaný musel v rámci svého správního uvážení zvažovat. Žalovaný uzavřel, že žalobce od vydání Rozhodnutí byl téměř tři roky nečinným, uzavření Dohod navrhl až 29. ledna 2019.
13. Žalobce v replice ze dne 8. 8. 2019 opakuje, že na straně žalovaného ve fázi realizace příslibených obou hmotných podpor žádný rozhodovací proces neměl probíhat. Rozlišování administrace uzavření Dohod a rozhodování o jejich uzavření nemá žádné opodstatnění. Žalobce uvádí, že žalovaný nijak nevyvrací žalobcovo tvrzení vycházející z konstrukce systému investičních pobídek a poskytování hmotných podpor v oblasti zaměstnanosti. Žalovaný svou argumentaci nepodkládá žádným konkrétním zákonným ustanovením, ze kterého by jeho pravomoci plynuly. Ust. § 111 odst. 5 zákona o zaměstnanosti stanoví, že žalovaný dané hmotné podpory poskytuje, nikoli, že je může poskytnout. Není proto podstatné, kdy žalobce uzavření Dohod navrhl, v daném případě to bylo více než 30 dnů před uplynutím stanoveného termínu a po průběžných dlouhodobých konzultacích. Žalobce dokládá případ pěti korporací, s nimiž žalovaný Dohody uzavřel v závěru lhůty stanovené rozhodnutím o příslibu investiční pobídky. Žalobce k tomuto doplňuje, že až na závěr lhůty zájemce disponuje informacemi, kolika zaměstnanců se hmotná podpora může týkat. Dále uvádí, že se předtím nesetkal s informací, že by žalovaný uzavření Dohod odmítl s ohledem na situaci na trhu práce, žalobce byl zřejmě prvním subjektem, s nímž žalovaný odmítl Dohodu uzavřít, jeho přístup neměl základ v dlouhodobě ustálené praxi i v zákonné úpravě.
14. Městský soud v Praze při svém rozhodování vycházel ze skutkového a právního vztahu, který zde byl ke dni rozhodování soudu (§ 87 odst. 1 věta první s. ř. s.).
15. Městský soud rozhodl o věci samé bez nařízení jednání, neboť žalobce s tímto postupem souhlasil a žalovaný nevyslovil ve lhůtě stanovené soudem nesouhlas ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.
16. Ze správního spisu vyplývá, že dne 29. 1. 2019 zájemce, nyní žalobce, zaslal žalovanému *Sdělení zájemce o sjednání dohod v rámci investičních pobídek*, k němu připojil podklady k uzavření Dohod. V uvedeném Sdělení zájemce mimo jiné uvedl: „*Máme zájem uzavřít dohodu na celkový počet 170 nových pracovních míst*“, u roku 2018 uvedl počet 160 pracovních míst, u roku 2019 uvedl počet 10 pracovních míst, u let 2020 a 2021 pracovní místa nebyla vyplněna; hmotné podpory u let 2018, 2020 a 2021 nebyly vyplněny, u roku 2019 je uvedena částka 17 000 000 Kč.
17. Rozhodnutím ministerstvo rozhodlo o žádosti zájemce o obě hmotné podpory, předložené podle § 5 odst. 1 zákona o investičních pobídkách, na základě rozhodnutí č. 165/2015 o nabídce na poskytnutí investiční pobídky pro společnost Kiswire International S.A., sídlem Lucembursko (dále též „*žadatel*“). Pro čerpání investiční pobídky ministerstvo vymezilo žalobci podmínky ve čtyřech bodech. Pod bodem 4) uložilo žadateli „*splnění podmínek zákona o zaměstnanosti a nařízení vlády o hmotné podpoře v rámci investičních pobídek, a dále za předpokladu, že příjemce: a) uzavře s Úřadem práce České republiky - generální ředitelství do tří let ode dne vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky písemnou dohodu o hmotné podpoře vytváření nových pracovních míst v rámci investičních pobídek dle § 111 zákona o zaměstnanosti; b) uzavře s Úřadem práce České republiky - generální ředitelství do tří let ode dne vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky písemnou dohodu o hmotné podpoře rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců v rámci investičních pobídek dle § 111 zákona o zaměstnanosti.*“
18. Z podkladů žalovaného k situaci na trhu práce ze správního spisu vyplývá podíl nezaměstnaných osob v okrese Louny takto: 10,1 % (k 31. 1. 2015), 8,3 % (k 31. 1. 2016), 7,1 % (k 31. 1. 2017), 5,3 % (k 31. 1. 2018) a 4,8 % (k 31. 12. 2018). Podíl neustále klesá a stejná situace se očekává v roce 2019. Počet uchazečů o zaměstnání se vyvíjel takto: 6 324 (k 31. 1. 2015), 5 188 (k 31. 1. 2016), 4 481 (k 31. 1. 2017), 3 451 (k 31. 1. 2018) a 3 065 (k 31. 12. 2018). Počet klesá a stejná

situace se očekává v roce 2019. V případě technických a odborných pracovníků se poměr uchazečů/volných pracovních míst vyvíjel takto: 286/38 (2015), 234/80 (2016), 200/124 (2017), 143/124 (2018). V případě obsluh strojů a zařízení, montérů, pak takto: 584/75 (2015), 424/259 (2016), 376/268 (2017), 379/608 (2018). Počet žádostí o povolení k zaměstnání cizinců se vyvíjel takto: 25 (2015), 33 (2016), 242 (2017), 1 103 (2017). Významným dopadem snižujícího se podílu nezaměstnaných, snižujícího se počtu uchazečů o zaměstnání a strukturálního nesouladu mezi poptávkou a nabídkou pracovní síly jsou zvyšující se počty žádostí o vydání povolení k zaměstnávání cizinců.

19. Dne 26. 2. 2019 žalovaný přípisem pod č. j. UPCR-2019/33261-20001002 adresoval žalobci toto sdělení: *„tímto dopisem reaguji na Vaši žádost ve věci uzavření dohody o poskytnutí hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst v rámci investiční pobídky. Ze zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ‚zákon o zaměstnanosti‘), neplyne zaměstnavateli přímý právní nárok na uzavření Dohody o poskytnutí hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst (dále jen ‚dohody‘). Úřad práce České republiky, jako příslušný orgán státní správy, musí vždy před vznikem finančního závazku, a tedy i v tomto konkrétním případě před uzavřením dohody podle ustanovení § 111 zákona o zaměstnanosti, posoudit zejména objem finančních prostředků, které má k dispozici na zabezpečování aktivní politiky zaměstnanosti prostřednictvím v zákoně o zaměstnanosti vymezených nástrojů a opatření, a na základě toho učinit závěr, zda danou dohodu uzavře či nikoliv; v tomto směru je tedy za zákonem o zaměstnanosti vymezených podmínek ponecháno správní uvážení pro Úřad práce České republiky. Úřad práce České republiky, s ohledem na příznivou situaci na trhu práce, kdy poptávka po pracovní síle ze strany zaměstnavatelů výrazně převyšuje nabídku pracovní síly, a nutné zabezpečení finančních prostředků na realizaci aktivní politiky zaměstnanosti v roce 2019, kdy jde zejména o podporu zaměstnanosti nejvíce zastoupených skupin znevýhodněných uchazečů o zaměstnání v evidenci Úřadu práce České republiky, dohody o poskytování hmotné podpory v rámci investičních pobídek neuzavírá.“* Citovaný přípis byl žalobci doručen dne 27. 2. 2019.
20. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
21. Podle § 87 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.
22. Pro přiznání ochrany před nezákonným zásahem žalobci, musí být kumulativně splněny všechny podmínky uvedené v § 82 s. ř. s. Jak opakovaně judikoval Nejvyšší správní soud: *„ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li-a to kumulativně, tedy zároveň-splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (‘zásahem’ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka), [...] není-li splněna byť jen jediná z kumulativně formulovaných podmínek důvodnosti ochrany podle § 82 s. ř. s., je nutno takovou ochranu odeprít a žalobu, která se jí domáhá, zamítnout.“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005).
23. K otázce, zda se v předmětné věci jednalo o nezákonný zásah, městský soud považuje za vhodné se nejprve blíže zabývat obsahem Rozhodnutí, jímž ministerstvo vymezilo žalobci čtyři okruhy podmínek, po jejichž splnění lze čerpat hmotné podpory. Toto Rozhodnutí (tedy včetně všech čtyř okruhů podmínek), žalobce akceptoval, opravný prostředek (rozklad), proti Rozhodnutí nepodal. Sporné v dané věci je, zda žalovaný byl oprávněn neuzavřít se žalobcem Dohody, jež jsou zmiňovány jako podmínky pro obě hmotné podpory pod bodem 4) písm. a) a písm. b) Rozhodnutí.
24. Všemi čtyřmi okruhy podmínek ministerstvo vymezilo žalobci jako zájemci o hmotné podpory mantinely aktivního jednání, jehož aplikací *„lze investiční pobídku čerpat“*. Na str. 2 Rozhodnutí nazvaném *„o příslibu investiční pobídky“*, je nadpis společný všem čtyřem okruhům podmínek *„Podmínky, za kterých lze investiční pobídku čerpat“*. Jinými slovy, kumulativním splněním čtyř podmínek určených ministerstvem v Rozhodnutí, jež jsou konkretizovány pod všemi čtyřmi

body, tedy pod body „1)“ až „4)“ Rozhodnutí [kdy bod „1)“ obsahuje písmena „a)“ až „f)“, a bod „4)“ obsahuje písmena „a)“ a „b)“], „lze“ čerpat investiční pobídku. Z takto koncipovaného textu bodů „1)“ až „4)“ Rozhodnutí je patrné, že se musí jednat o splnění nikoli jedné, či pouze některé z podmínek, nýbrž všech vyjmenovaných podmínek uvedených v Rozhodnutí, „za kterých lze investiční pobídku čerpat“. Význam slova „lze“ pak v daném případě znamená, že „je možné/možnost, uskutečnitelnost [opak: nelze/nemožnost], čerpat investiční pobídku. Není tímto slovem vyjádřena povinnost nebo naopak nemožnost čerpat investiční pobídku.

25. Splnění podmínek uvedených pod bodem „4)“ Rozhodnutí lze rozdělit na podmínky obecné a podmínky konkrétní, jejichž dodržením lze investiční pobídku čerpat.
26. V daném případě do obecných podmínek lze podřadit úvodní text podmínky bodu „4)“ Rozhodnutí, jímž je: „splnění podmínek zákona o zaměstnanosti a nařízení vlády o hmotné podpoře v rámci investičních pobídek, ...“. Splnění těchto obecných podmínek účastníci nerozporují.
27. Do podmínek konkrétních pak lze v předmětné věci zařadit navazující část textu obecných podmínek bodu „4)“ Rozhodnutí, jež ministerstvo uvolilo slovy za čárkou „ a dále za předpokladu, že příjemce: ...“ a následují podmínky vymezené pod písmeny „a)“ a „b)“. Z uvedeného textu je zřejmé, že ministerstvo zavázalo žalobce k aktivnímu jednání nejen pro okruh splnění podmínek zákona o zaměstnanosti a zmiňovaného nařízení vlády, nýbrž i ke splnění dalších podmínek, tedy podmínek nad rámec uvedeného, bez nichž nelze pobídku čerpat. Znamená to, že žalobci vymezilo ještě další okruh povinností, jež se nekryje s množinou mu uložených obecných podmínek. Ministerstvo konkrétně uložilo žalobci povinnost, podle níž „a) uzavře s Úřadem práce České republiky - generální ředitelství do tří let ode dne vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky písemnou dohodu o hmotné podpoře vytváření nových pracovních míst v rámci investičních pobídek dle § 111 zákona o zaměstnanosti; b) uzavře s Úřadem práce České republiky - generální ředitelství do tří let ode dne vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky písemnou dohodu o hmotné podpoře rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců v rámci investičních pobídek dle § 111 zákona o zaměstnanosti.“. Jinými slovy, bez uzavření Dohod nelze ze strany žalobce čerpat investiční pobídku, obě hmotné podpory.
28. Stručně vyjádřeno, žalobce tvrdí, že žalovaný podle Rozhodnutí byl povinen s ním Dohody uzavřít ve lhůtě stanovené ministerstvem. Žalovaný oponuje, že povinnost k uzavření Dohod podle Rozhodnutí pro něho ze zákona nevyplývá, jako správce finančních prostředků je povinen je využívat ekonomicky, v daném případě uvažil za iracionální Dohody se žalobcem uzavřít s ohledem na současnou dobrou úroveň zaměstnanosti v České republice.
29. K této otázce lze dovodit z právní úpravy zejména zákona o zaměstnanosti a zákona o investičních pobídkách následující:
30. Podle § 1 odst. 3 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů (dále též „zákon o ÚP“) Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo“) řídí Úřad práce a je jeho nadřízeným správním úřadem.
31. Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o ÚP Úřad práce plní úkoly v oblastech zaměstnanosti, ... v rozsahu a za podmínek stanovených zákonem o zaměstnanosti ...“.
32. Podle § 2 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti Státní správu v oblasti státní politiky zaměstnanosti v České republice vykonávají Úřad práce České republiky (dále jen „Úřad práce“).
33. Podle § 2 odst. 2 zákona o zaměstnanosti Státní politiku zaměstnanosti vytváří stát a podílejí se na ní další subjekty činné na trhu práce, zejména zaměstnavatelé a odborové organizace; při provádění státní politiky zaměstnanosti spolupracuje stát s dalšími subjekty činnými na trhu práce, zejména s územními samosprávnými celky, profesními organizacemi, sdruženími osob se zdravotním postižením a organizacemi zaměstnavatelů.
34. Podle § 2 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti Státní politika zaměstnanosti v České republice zahrnuje zejména uplatňování aktivní politiky zaměstnanosti.

35. Podle § 7 odst. 2 zákona o zaměstnanosti *K zabezpečení spolupráce na trhu práce vytváří Úřad práce podle potřeby poradní sbory složené zejména ze zástupců odborových organizací, organizací zaměstnavatelů, družstevních orgánů, organizací zdravotně postižených a územních samosprávných celků. Účelem poradních sborů je koordinace při realizaci státní politiky zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů v příslušném správním obvodu. Poradní sbory se vyjadřují zejména k poskytování příspěvků zaměstnavatelům v rámci aktivní politiky zaměstnanosti, programům rekvalifikace, organizaci poradenské činnosti, opatřením na podporu rovného zacházení se všemi fyzickými osobami uplatňujícími právo na zaměstnání a k bromadnému propouštění.*
36. Podle § 8 písm. a) zákona o zaměstnanosti *Úřad práce - generální ředitelství Úřadu práce (dále jen „generální ředitelství Úřadu práce“) zajišťuje ministerstvu podklady ke zpracování koncepcí a programů státní politiky zaměstnanosti a k řešení stěžejních otázek na trhu práce a stanoviska k opatřením ovlivňujícím státní politiku zaměstnanosti, soustavně sleduje a vyhodnocuje celkovou situaci na trhu práce a přijímá opatření na ovlivnění poptávky a nabídky práce,*
37. Podle § 8 písm. f) zákona o zaměstnanosti *Úřad práce zajišťuje poskytování hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst a hmotnou podporu rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců v rámci investičních pobídek a zabezpečuje další související programy schválené vládou,*
38. Podle § 8 písm. k) zákona o zaměstnanosti *Úřad práce plní další povinnosti vyplývající z tohoto zákona a ze zvláštních právních předpisů.*
39. Podle § 104 odst. 1 zákona o zaměstnanosti *Aktivní politika zaměstnanosti je souborn opatření směřujících k zajištění maximálně možné úrovně zaměstnanosti. Aktivní politiku zaměstnanosti zabezpečuje ministerstvo a Úřad práce; podle situace na trhu práce spolupracují při její realizaci s dalšími subjekty.*
40. Podle § 104 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti *Nástroje, jimiž je realizována aktivní politika zaměstnanosti, jsou zejména investiční pobídky.*
41. Podle § 106 věta první zákona o zaměstnanosti *V souladu s potřebami trhu práce může Úřad práce ověřovat nové nástroje a opatření aktivní politiky zaměstnanosti.*
42. Podle § 107 odst. 1 zákona o zaměstnanosti *Aktivní politika zaměstnanosti je financována z prostředků státního rozpočtu a hospodaření s těmito prostředky se řídí zvláštním právním předpisem [viz zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), pozn. soudu (dále též „zákon o rozpočtových pravidlech“)]. Z těchto prostředků lze rovněž přispívat na programy nebo opatření regionálního a celostátního charakteru a projekty zahraničních subjektů přispívající ke zvýšení zaměstnanosti a na ověřování nových nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti.*
43. Podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech *Ze státního rozpočtu se hraří výdaje na ... výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti,*
44. Podle § 111 odst. 1 zákona o zaměstnanosti *Investiční pobídky jsou nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti, kterým se u zaměstnavatele, kterému bylo vydáno rozhodnutí o příslibu investiční pobídky podle zvláštního právního předpisu, hmotně podporuje a) vytváření nových pracovních míst, b) rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců.*
45. Podle § 111 odst. 3 zákona o zaměstnanosti *Hmotná podpora na vytváření nových pracovních míst může být poskytnuta zaměstnavateli, který vytvoří nová pracovní místa v územní oblasti, ve které je průměrný podíl nezaměstnaných osob za 2 ukončená pololetí předcházející datu předložení záměru zaměstnavatele získat investiční pobídky⁵⁵⁾ nejméně o 25 % vyšší než průměrný podíl nezaměstnaných osob v České republice, nebo na území zryhobněných průmyslových zón schválených vládou podle zvláštního právního předpisu⁵⁵⁾. Do celkového počtu nově vytvořených míst se zahrnují místa vytvářená po dni předložení záměru získat investiční pobídky.*
46. Podle § 111 odst. 4 zákona o zaměstnanosti *Hmotná podpora rekvalifikace nebo školení zaměstnanců může být poskytnuta zaměstnavateli na částečnou úhradu nákladů, které budou na rekvalifikaci nebo školení nových zaměstnanců skutečně vynaloženy. Podmínka minimálního podílu nezaměstnaných osob v územní oblasti, uvedená v odstavci 3, platí i pro poskytnutí hmotné podpory na rekvalifikaci nebo školení zaměstnanců. Do*

celkového počtu requalifikovaných nebo školených zaměstnanců se zahrnují zaměstnanci requalifikovaní nebo školení po dni předložení záměru získat investiční pobídky.

47. Podle § 111 odst. 5 věta první zákona o zaměstnanosti *Hmotnou podporu na vytváření nových pracovních míst a hmotnou podporu requalifikace nebo školení nových zaměstnanců poskytuje Úřad práce.*
48. Podle § 1a odst. 1 písm. a) bod 3. a 4. zákona o investičních pobídkách *Pro účely tohoto zákona se rozumí investiční pobídkou veřejná podpora ve formě hmotné podpory vytváření nových pracovních míst podle zvláštního právního předpisu a hmotné podpory requalifikace nebo školení zaměstnanců podle zvláštního právního předpisu.*
49. Podle § 5 odst. 5 písm. c) zákona o investičních pobídkách *Rozhodnutí o příslibu musí obsahovat podmínky, za kterých lze investiční pobídku čerpat.*
50. Z uvedených zákonných ustanovení vyplývá, že od 1. 4. 2011 byl zřízen Úřad práce (dále též „ÚP“) jako jediná organizační složka státu (namísto původních 77 úřadů práce s právní subjektivitou). Jeho organizační členění bylo rozvrženo tak, že vrcholným orgánem služeb zaměstnanosti je Generální ředitelství Úřadu práce. Kompetence Generálního ředitelství v oblasti zaměstnanosti jsou odvozeny jednak z kompetencí, které do té doby vykonávalo MPSV, jednak z potřeb souvisejících s vedením krajských poboček a z potřeb správního úřadu s celostátní působností.
51. Cílem aktivní politiky zaměstnanosti je rovnováha mezi nabídkou a poptávkou po pracovní síle na trhu práce. MPSV a ÚP mají pro naplňování tohoto cíle řadu nástrojů a opatření, kterými reagují na aktuální situaci na trhu práce. Ustanovení § 106 zákona o zaměstnanosti dává ÚP možnost nové nástroje a opatření aktivní politiky zaměstnanosti ověřovat. Důvodem pro změnu kompetence k ověřování nových nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti z úřadů práce na ÚP bylo přijetí zákona o ÚP, kterým byl zřízen žalovaný. V souvislosti s přijetím zákona o ÚP přechází na něj z úřadů práce zabezpečování aktivní politiky zaměstnanosti jako součásti státní politiky zaměstnanosti.
52. Investiční pobídky jsou nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti, který je úzce svázan s právní úpravou podpory hospodářského rozvoje podle zákona o investičních pobídkách. Jejich účelem je hmotná podpora vytváření pracovních míst a requalifikace nebo školení nových zaměstnanců u těch zaměstnanců, kterým bylo ministerstvem vydáno rozhodnutí o příslibu investiční pobídky. Investiční pobídky jsou jediným nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti, který není financován úřady práce, ale přímo MPSV, ze státního rozpočtu se hradí především výdaje, které vyplývají z povinnosti zajištění některých činností státem. Důvodem pro změnu kompetence k poskytování investičních pobídek a k jejich kontrole z úřadů práce na ÚP a jeho krajské pobočky bylo přijetí zákona o ÚP.
53. V Rozhodnutí ministerstvo podle § 5 odst. 5 písm. c) zákona o investičních pobídkách specifikovalo náležitosti příslibu investičních pobídek, tj. zejména specifikovalo jednotlivé pobídky a podmínky, za kterých byl příslib udělen. V daném případě ministerstvo uložilo žalobci i podmínku, aby se žalovaným uzavřel v určeném časovém období Dohody.
54. Podle soudu nelze klást žalovanému k tíži, že se žalobcem Dohody odmítl uzavřít. Jak vyplývá ze shora citované právní úpravy zákonů o ÚP, o zaměstnanosti, či o investičních pobídkách, žalovaný (podřízený správní úřad ministerstvu) je povinen vykonávat státní správu v oblasti státní politiky zaměstnanosti, která zahrnuje zejména uplatňování aktivní politiky zaměstnanosti. Při jejím provádění užívá jako nástroj investiční pobídky. Přitom soustavně sleduje a vyhodnocuje celkovou situaci na trhu práce a přijímá opatření na ovlivnění poptávky a nabídky práce.
55. Ze žádného zákonného ustanovení nelze dovodit striktní povinnost žalovaného uzavírat se zájemci Dohody na základě rozhodnutí ministerstva o příslibu investiční pobídky. Pokud by vůle zákonodárce směřovala k tomu, aby žalovaný za jakékoli situace byl povinen Dohody se zájemci

uzavírat, pak by takto koncipovaná povinnost byla v rozporu s povinnostmi žalovaného, jež jsou vymezeny jednotlivými zákonnými ustanoveními shora citovanými, současně by ztrácela na významu úloha ÚP podle § 8 písm. a) zákona o zaměstnanosti, podle níž žalovaný „soustavně sleduje a vyhodnocuje celkovou situaci na trhu práce a přijímá opatření na ovlivnění poptávky a nabídky práce“.

56. Aby žalovaný mohl dostát svým povinnostem podle zákona, stanovilo ministerstvo v Rozhodnutí, aby žalobce splnil nejen podmínky zákona o zaměstnanosti a nařízení vlády o hmotné podpoře (jako podmínky obecné), ale „dále *za předpokladu*“ uložilo žalobci splnit další konkrétní povinnosti. Takovou povinností žalobce bylo, aby inicioval uzavření Dohod se žalovaným. Žalobce si musel být vědom, že musí splnit všechny čtyři podmínky Rozhodnutí, aby investiční pobídka mohl čerpat, tedy uzavřít Dohody, v daném případě s ÚP, jako dvoustranný právní akt.
57. V předmětné věci tím, že žalovaný správním uvážením posoudil návrh žalobce na uzavření Dohod ve vztahu k účelu vynaložení finančních prostředků dle aktuální situace na trhu práce, má městský soud za to, že posouzením objemu finančních prostředků na zabezpečení aktivní politiky zaměstnanosti, jak žalovaný odůvodnil žalobci v dopise, nemohla být porušena práva žalobce.
58. Soud po ověření statistiky žalovaného k situaci na trhu práce, jenž je obsažena ve správním spise a popsána shora, se ztotožňuje se žalovaným, že došlo k podstatné změně okolností, a to zvláště k poklesu nezaměstnanosti z původních 8,3 % k 31. 1. 2016 na 4,8 % k 31. 12. 2018. Současně došlo k významnému poklesu objemu finančních prostředků, jimiž žalovaný disponuje pro vedení aktivní politiky zaměstnanosti. V době vydání Rozhodnutí v roce 2016 disponoval žalovaný celkem 10 357 398 458 Kč, oproti „pouhým“ 3 366 502 577 Kč přislíbeným žalovanému pro rok 2019 (viz č. 1. 12 správního spisu). Na základě uvedeného lze souhlasit se žalovaným, že uvedenou klesající tendenci pracovních míst i finančních prostředků žalovaný ve své správní praxi nemohl nereflektovat.
59. Pokud by v daném případě ministerstvo skutečně podle argumentace žalobce mělo na mysli, že žalovaný jako jeho podřízený orgán byl povinen Dohody se žalobcem uzavřít, pak by takovou povinnost výslovně žalovanému založilo. Ze spisového materiálu však nebyl shledán pro uvedenou úvahu žádný prostor, jelikož v podmínce pod bodem 4) Rozhodnutí ministerstvo uvedlo formulaci „... a dále *za předpokladu, že příjemce: a) uzavře s ...*“. Lze proto dovodit, že ministerstvo v Rozhodnutí zdůraznilo žalobci nezbytnost vstoupit v aktivní jednání se žalovaným, a až po shodě uzavřít Dohody. Nelze opomenout, že finanční prostředky v dispozici žalovaného určené pro aktivní politiku zaměstnanosti jsou především určeny pro vytváření nových pracovních míst pro nezaměstnané ve veřejném zájmu, nikoliv na podporu soukromého podnikání za účelem zisku. Ostatně ani slovním spojením „*lze čerpat investiční pobídku*“ není vyjádřena nutnost či povinnost pro čerpání takové investiční pobídky, nýbrž možnost, že pobídka může být čerpána.
60. Pro úplnost soud uvádí, že žalobce si musel být vědom toho, že žalovaný nemá povinnost uzavřít Dohody se žalobcem. Ve „*Sdělení zájemce o sjednání Dohod v rámci investičních pobídek*“ ze dne 29. 1. 2019, které žalobce adresoval žalovanému, žalobce uvedl: „*Máme zájem uzavřít dohodu na celkový počet 170 nových pracovních míst*“; v tomto sdělení žalobce uvedl „*údaje ke sjednání Dohody ...*“. Z takto žalobcem formulovaného požadavku na sjednání Dohod lze dovodit, že pokud by se soud ztotožnil se žalobcem, že žalovaný byl povinen Dohody uzavřít, bylo by irrelevantní, aby žalobce ve zmiňovaném sdělení se zajímal o možnost uzavřít Dohodu, a uváděl žalovanému k vyhodnocení uzavření Dohody své aktuální obchodní údaje, s nimiž měl žalovaný ve svých úvahách nakládat.
61. Na základě shora uvedených skutečností soud neshledal jednání žalovaného, který se žalobcem neuzavřel Dohody, za rozporné se zákonem. Soud tedy dospěl k závěru, že nebyla splněna třetí podmínka z definice nezákonného zásahu uvedená v tomto rozsudku pod bodem 22.

62. Protože soud dospěl k závěru, že v posuzovaném případě z výše uvedených důvodů nedošlo ke splnění zákonem stanovené podmínky nezákonného zásahu do práv žalobce ve smyslu § 82 s. ř. s., nezabýval se již splněním dalších kumulativních podmínek v ust. § 82 s.ř.s. a žalobu podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
63. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 20. února 2020

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu