



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně zpravodajky Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupený JUDr. Lucií Madleňákovou, Ph.D., advokátkou AK Slabý Mazačová s.r.o., sídlem Nádražní 381/9, Mohelnice, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky, Věznice Mírov**, sídlem Mírov 27, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím ve vyřazení žalobce z práce, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 20. 8. 2020, č. j. 65 A 34/2020 - 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovené zástupkyni žalobce JUDr. Lucii Madleňákové, Ph.D., advokátce AK Slabý Mazačová s.r.o., **se p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 4 114 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím ředitele žalované ze dne 25. 9. 2019 byl (na základě návrhu mistra pracoviště a po projednání v odborné komisi a zjištění stanoviska jednotlivých členů)

žalobce vyřazen z práce vykonávané na střeženém pracovišti Střediska hospodářské činnosti, SIEMENS/8. Jako důvod žalovaná uvedla organizační důvody - pokles zakázek od kooperační společnosti SIEMENS.

[2] Žalobce podal dne 8. 4. 2020 žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované dle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), kterou Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci (dále též „krajský soud“) v záhlaví označeným usnesením odmítl. Krajský soud dospěl k závěru, že žalobce se podanou žalobou domáhal určení nezákonného zásahu spočívajícího v jeho vyřazení z práce a dále v opětovném bezdůvodném nezařazení do práce do konce roku 2019. Dle závěrů krajského soudu však žalobce v případě vyřazení z práce zvolil na svou obranu nesprávný žalobní typ, neboť z práce byl vyřazen rozhodnutím žalované, a využití zásahové žaloby, coby subsidiárního žalobního typu, tak nebylo možné. V této části proto krajský soud žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Poučení a výzvu ke změně návrhu na zahájení řízení (úpravě žaloby na správný žalobní typ) nebylo nutné žalobci zasílat, neboť již před podáním zásahové žaloby marně uplynula také dvouměsíční lhůta pro podání žaloby proti správnímu rozhodnutí. Ohledně zásahu, který žalobce spatřoval v jeho opětovném bezdůvodném nezařazení zpět do práce, krajský soud žalobu odmítl s odůvodněním, že neexistuje veřejné subjektivní právo žalobce jako odsouzeného na zařazení do práce, a proto i v této části shledal neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci přípustitelného (plausibilního) tvrzení nezákonného zásahu do žalobcových veřejných subjektivních práv.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž uplatnil jedinou kasační námitku, jíž zpochybňuje opožděnost podané žaloby. Stěžovatel se domnívá, že žalobu podal včas, neboť se proti rozhodnutí o vyřazení bránil dopisem adresovaným Velvyslanectví Slovenské republiky v Praze, doručeným velvyslanectví dne 29. 11. 2019 (jako slovenský občan hledal pomoc nejprve u zastupitelského úřadu domovské země). Zvolil sice nevhodný způsob právní obrany, nevěděl však, jaký prostředek správně použít. V důsledku výkonu trestu odnětí svobody nebyl schopen si zajistit právní pomoc a zastoupení, svá práva tak musel hájit sám, čehož nebyl efektivně schopen. Zástupce mu na jeho žádost ustanovil až krajský soud. Stěžovatel jako právní laik nedokázal vyhodnotit, zda se v případě postupu žalované jednalo o správní rozhodnutí nebo o zásah. Souhlasil s tím, že nemá právo na nové zařazení do práce, měl však za to, že pokud již jednou zařazen byl, má právo v práci setrvat, nebyly-li naplněny podmínky k tomu, aby byl vyřazen. Odmítnutí žaloby krajským soudem považuje za postup přehnaně formalistický.

[4] Žalovaná práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

pokračování

[6] Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

[7] Podle § 85 s. ř. s. platí, že žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

[8] Lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem činí dva měsíce ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.); lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu zákon stanoví rovněž v délce dvou měsíců, a to ode dne oznámení tohoto rozhodnutí žalobci (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Podle § 72 odst. 4 s. ř. s. nelze zmeškání lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu prominout. Prominout nelze ani zmeškání lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 84 odst. 2 s. ř. s.).

[9] V projednávané věci představuje východisko pro posouzení stěžovatelem podané žaloby závěr krajského soudu, že stěžovatel zvolil nesprávný žalobní typ, neboť akt žalované, jímž byl stěžovatel vyřazen z práce, je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Proti tomuto závěru krajského soudu kasační stížnost nesměruje, a proto se jím Nejvyšší správní soud, vázán kasačními důvody (§ 109 odst. 5 s. ř. s.), nemohl podrobněji zabývat.

[10] Přesto nad rámec rozhodovacích důvodů v této souvislosti doplňuje, že pokud stěžovatel podal zásahovou žalobu namísto žaloby proti správnímu rozhodnutí žalované, je s ohledem na subsidiaritu zásahových žalob taková žaloba nepřípustná, a krajský soud ji proto správně odmítl, byť namísto jím užitého důvodu spočívajícího v neodstranitelném nedostatku podmínky řízení (§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) měla být žaloba správně odmítnuta pro nepřípustnost (§ 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.). Judikatura Nejvyššího správního soudu chápe subsidiaritu zásahové žaloby jako vyjádření přednostního postavení ostatních žalobních typů zakotvených v soudním řádu správním. Zásahová žaloba není „náhražkou“ žaloby proti rozhodnutí libovolně použitelnou, nýbrž jejím doplňkem, jakousi „záchrannou sítí“ pro situace, v nichž si nelze s žalobou proti rozhodnutí vystačit (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, body [19] až [21], či rozsudek ze dne 3. 1. 2017, č. j. 2 As 260/2016 - 44).

[11] Subsidiarita vůči ostatním žalobním typům znamená, že zásahová žaloba je přípustná teprve tehdy, nepřichází-li v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., případně žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). Ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního tak hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.; nečinnostní a zásahová žaloba hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne (usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, č. 3579/2017 Sb. NSS, bod [52], v němž rozšířený senát odkázal na usnesení č. j. 7 Aps 3/2008 - 98).

[12] Krajský soud pak před odmítnutím žaloby správně zvažoval, zda je povinen stěžovateli umožnit její změnu na správný žalobní typ, jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bod [35]. Zde rozšířený senát (s odkazem na předchozí rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu) konstatoval, že *„žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ, nehledě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo. V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby“*. Současně ale také dodal, že *„vyzývat žalobce k úpravě žaloby z povahy věci není nutno, pokud je z okolností jasné, že žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně, popř. pokud odmítnutí "nesprávné" žaloby nemůže způsobit žalobci újmu (např. pro projednání "správného" žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky, nebo žalobce zároveň podal „správnou“ žalobu, která bude věcně projednána)“*.

[13] V souzené věci krajský soud správně vyhodnotil, že s ohledem na výše citované závěry rozšířeného senátu nemusí přistoupit ke splnění poučovací povinnosti, včetně výzvy stěžovatele k úpravě žalobního typu, neboť odmítnutí zásahové žaloby (nesprávného žalobního typu) v daném případě nemohlo stěžovateli způsobit žádnou újmu s ohledem na skutečnost, že již v době podání žaloby uplynula lhůta také k podání žaloby proti rozhodnutí žalované (k tomu viz dále), na kterou by k výzvě soudu mohla být žaloba hypoteticky „překvalifikována“. Nad rámec nosných důvodů tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud zároveň ve shodě s krajským soudem uvádí, že v době podání žaloby stěžovatelem uplynula také lhůta pro podání jím zvolené žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, jak krajský soud přesvědčivě odůvodnil v bodech 28 až 31 usnesení, na které Nejvyšší správní soud odkazuje.

[14] Stěžovatelova argumentace, že jako právní laik nedokázal vyhodnotit, zda se v případě postupu žalované jednalo o správní rozhodnutí nebo o zásah, se tak v projednávaném případě míjí podstatou věci, neboť je zřejmé, že stěžovatel s ohledem na opožděné podání žaloby (bez ohledu na zvolený žalobní typ) neutrpěl v řízení před krajským soudem žádnou újmu způsobenou tím, že došlo k nesprávné volbě žalobního typu. Napadené usnesení krajského soudu se totiž opírá o posouzení otázky včasnosti podané žaloby.

[15] Právě proti závěru krajského soudu o opožděnosti žaloby směřuje i podaná kasační stížnost, v níž stěžovatel tvrdí, že žalobu podal včas, neboť se proti postupu žalované nejprve bránil dopisem adresovaným Velvyslanectví Slovenské republiky v Praze. Tento dopis však zjevně nelze pokládat za opravný prostředek v řízení před správním orgánem [ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s.], a krajský soud proto počátek běhu lhůty k podání žaloby správně odvíjel od okamžiku oznámení rozhodnutí ředitele žalované o vyřazení z práce stěžovateli. Pro stručnost odůvodnění Nejvyšší správní soud odkazuje na argumentaci obsaženou v bodech 25 až 27 napadeného usnesení krajského soudu (vztahující se k marnému uplynutí lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí), s níž se zcela ztotožňuje. Pouze v krátkosti shrnuje, že rozhodnutí ředitele žalované o vyřazení stěžovatele z práce (včetně důvodů vyřazení) bylo v souladu s § 76 odst. 2 a 3 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, stěžovateli

pokračování

oznámeno nejpozději dne 25. 9. 2019, kdy ředitel žalované toto rozhodnutí vydal a předložil je stěžovateli k podpisu, což stěžovatel odmítl. Za této situace uplynula lhůta dvou měsíců pro podání správní žaloby (bez ohledu na to, zda proti rozhodnutí či zásahové) v pondělí dne 25. 11. 2019. Pokud žalobce podal žalobu ke krajskému soudu až dne 8. 4. 2020, učinil tak pozdě.

[16] Skutečnost, že stěžovatel zvolil nevhodný způsob obrany, protože nevěděl, jaký prostředek správně použít, jak namítl v kasační stížnosti, nemůže zhojit, že žaloba byla podána po lhůtě, jejíž zmeškání nelze podle soudního řádu správního prominout. Touto otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 Ads 4/2004 - 57, v němž vyslovil: „Podle § 72 odst. 4 s. ř. s. zmeškání lhůty nelze prominout. Pokud tato lhůta není dodržena, nemůže soud zkoumat, z jakých důvodů lhůta dodržena nebyla a přihlížet k důvodům, které vedly k jejímu překročení, popřípadě zkoumat, čím zaviněním nebo v důsledku jakých skutečností k překročení lhůty došlo. Soud nemůže svým rozhodnutím zmeškání lhůty prominout a žalobou napadené rozhodnutí věcně přezkoumat.“ Nemožnost prominutí lhůty k podání žaloby pak nepředstavuje „neústavní snížení standardu procedurální úrovně ochrany základních práv či omezení přístupu k soudu“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2012, č. j. 6 Ads 10/2012 - 41, body [16] a [17], nebo rozsudek ze dne 7. 6. 2018, č. j. 1 Ads 125/2018 - 33, bod [15]).

[17] K tvrzení stěžovatele, že mu výkon trestu odnětí svobody znemožnil zajistit si právní pomoc a zastoupení, a tedy musel svá práva hájit sám, čehož nebyl efektivně schopen, Nejvyšší správní soud uvádí, že i člověk bez právního vzdělání má obecné povědomí o tom, že je možno se na soudy obracet o ochranu svých práv, došlo-li k jejich porušení. Pokud stěžovatel i bez právní porady byl schopen podat (byť laicky sepsanou, avšak zcela dostačující) žalobu v dubnu roku 2020 (společně s žádostí o ustanovení zástupce), nic mu dle Nejvyššího správního soudu nebránilo tak učinit o několik měsíců dříve. Komplikovanější právní otázky, popsané výše v tomto rozsudku, by za něj poté již řešil soudem ustanovený zástupce. Nejvyšší správní soud se proto nedomnívá, že by postupem krajského soudu v dané věci došlo k namítanému zasažení stěžovatelova práva na spravedlivý proces.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud dospěl v napadeném usnesení ke správnému právnímu závěru o odmítnutí žaloby. Nepochybil ani tím, že stěžovatele poté, co dospěl k závěru o nesprávnosti zvoleného žalobního typu, s ohledem na shora citovanou judikaturu nepoučil a nevyzval jej ke změně žaloby, neboť mu tím v daném případě nemohla být způsobena žádná újma. Ke dni podání žaloby totiž marně uplynula lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správních orgánů i lhůta pro podání žaloby zásahové. Ani po případné změně žaloby by tedy žaloba nemohla být věcně projednána a byla by odmítnuta pro opožděnost.

[19] Na základě výše uvedených skutečností tak Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. poslední věty zamítl.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá

proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se jí tudíž nepřiznává.

[21] Stěžovateli byla usnesením krajského soudu č. j. 65 A 34/2020 - 13 ze dne 29. 4. 2020 ustanovena k ochraně jeho práv zástupkyně JUDr. Lucie Madleňáková, Ph.D., advokátka AK Slabý Mazačová s.r.o., sídlem Nádražní 381/9, Mohelnice. Podle § 35 odst. 10 část věty první za středníkem s. ř. s. platí hotové výdaje a odměnu za zastupování ustanoveného advokáta stát. V souladu s tímž ustanovením zákona zastupuje ustanovená zástupkyně stěžovatele rovněž v řízení o kasační stížnosti. Podle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), náleží ustanovené zástupkyni stěžovatele odměna za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu ve výši 3 100 Kč a podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu náhrada hotových výdajů v paušální částce 300 Kč, celkem tedy 3 400 Kč. Jelikož je advokátní kancelář, v níž ustanovená zástupkyně vykonává advokacii, plátcem daně z přidané hodnoty, což ustanovená zástupkyně soudu doložila, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tedy o 714 Kč. Celkem tedy Nejvyšší správní soud přiznal coby odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů částku ve výši 4 114 Kč. K jejímu vyplacení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. března 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu