



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy a soudce zpravodaje JUDr. Karla Šimky a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **npor. Mgr. Bc. P. P.**, zastoupen JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčkova 42, Brno, proti žalovanému: **Policejní prezident Policie České republiky**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2013, č. j. PPR-8387-21/ČJ-2012-990131, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 2. 2014, č. j. 36 Ad 9/2013 - 74,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 2. 2014, č. j. 36 Ad 9/2013 - 74, a rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2013, č. j. PPR-8387-21/ČJ-2012-990131, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení o žalobě částku 6.114 Kč, a to k rukám advokáta JUDr. Radka Ondruše, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 9.114 Kč, a to k rukám advokáta JUDr. Radka Ondruše, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalovaného

[1] Rozsudkem ze dne 11. 2. 2014, č. j. 36 Ad 9/2013 -74, zamítl Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2013, č. j. PPR-8387-21/ČJ-2012-990131. Tímto rozhodnutím žalovaný změnil podle § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje (dále jen „služební funkcionář“) ve věcech služebního poměru ze dne 20. 9. 2012, č. j. KRPB-39794-28/ČJ-2012-0600 KR, tak, že nárok žalobce na náhradu nákladů řízení uplatněný dne 8. 2. 2012 ve výši 42.326 Kč a taktéž nárok

uplatněný dne 15. 8. 2012 ve výši 95.521 Kč nepřiznal a v dalším rozhodnutí služebního funkcionáře potvrdil.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná. Především zdůraznil, že dle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru musí účastník řízení nárok na náhradu nákladů uplatnit kdykoliv před vydáním rozhodnutí, a jestliže to není možné, do tří dnů ode dne doručení rozhodnutí; nárok ale musí, byť formálně, uplatnit, jinak zanikne. Jelikož žalobce neuplatnil svůj nárok na náhradu nákladů včas a neuvedl ani důvod, proč nárok neuplatnil před ukončením řízení, nárok mu zanikl.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného k ní

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal v zákonné lhůtě kasační stížnost, ve které namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[4] V rozsáhlém odůvodnění kasační stížnosti stěžovatel předně namítá, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, neboť se krajský soud nevypořádal se žalobní námitkou, v níž stěžovatel uvedl, že nebyl před vydáním rozhodnutí seznámen s podklady pro rozhodnutí; krajský soud vypořádal danou námitku pouze odkazem na správní spis. Právě neseznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí považuje stěžovatel za důvod, proč nemohl uplatnit náklady řízení před vydáním rozhodnutí, neboť nevěděl, kdy správní orgán rozhodne.

[5] Stěžovatel dále namítá, že se krajský soud nevypořádal s žalobní námitkou týkající se definice začátku a konce řízení, v němž se náklady uplatňují. Podle ní tvoří správní řízení jeden celek a náklady řízení je možno uplatnit před jeho skončením či po něm, a nikoliv v každé z jeho fází. Zákonná podmínka je dle stěžovatele splněna tehdy, pokud jsou náklady řízení uplatněny před vydáním konečného rozhodnutí, tedy za uplatnění řádného opravného prostředku před rozhodnutím nadřízeného správního orgánu. Řízení v dané věci bylo skončeno rozhodnutím ze dne 7. 9. 2012 a nároky na náhradu nákladů řízení byly uplatněny 8. 2. 2012, 8. 6. 2012 a 15. 8. 2012. Tedy podle stěžovatele byly nároky na náhradu nákladů uplatněny v souladu s § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru před ukončením řízení, na což upozornil také ve svém vyjádření. Žalovaný se s touto námitkou v rozhodnutí nevypořádal a zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Zároveň však stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že žalovaný je toho názoru, že účastník řízení je povinen uplatňovat nároky na náhradu nákladů řízení za každou fázi, pro což není podle stěžovatele v zákoně opora. Dle jeho názoru totiž mají být vykládána slova „před ukončením řízení“ jako „před ukončením celého řízení“. Jiný výklad by právo účastníka restriktivně zužoval a jednalo by se tak o restriktivní výklad v neprospěch účastníka, který je obecnou teorií i judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyloučen. Navíc stěžovatel uvádí, že uvedený výklad, zakládající se na oddělenosti jednotlivých řízení v případě rozhodování o nároku na náhradu nákladů řízení, by mohl vést v praxi k situacím, v nichž odvolací orgán rozhodne o zamítnutí odvolání, nadřízený orgán rozhodne v řízení o obnově ve prospěch účastníka řízení, ale tomu by nebylo možné náhradu nákladů přiznat, neboť se o ní rozhodovalo v jiné fázi řízení. Mohly by tak nastat situace, v níž by se účastník odvolal pouze do rozhodnutí o věci samé, a ne do výroku o nákladech řízení, které mu byly přiznány, což by v případě změny vlastního výroku ve věci samé mohlo způsobit neřešitelné situace. Takovou situaci ale neměl dle důvodové zprávy zákonodárce na mysli. Nelze také přisvědčit názoru služebního funkcionáře a žalovaného, že nárok na náhradu nákladů řízení je nutno uplatňovat v průběhu řízení po každém jednotlivém úkonu. Takový postup by podle stěžovatele založil řetězení samostatných správních řízení o jednotlivých nárocích, které by bylo nutno za použití obecných procesních ustanovení správního řádu spojovat do jednoho řízení. Stěžovatel také namítá, že část nákladů řízení uplatnil již v rámci řízení o odvolání, ještě před rozhodnutím o odvolání a v zákonné lhůtě provedl doplnění nároku a sumarizaci. Názor krajského soudu, že náklady odvolacího řízení byly uplatněny opožděně,

pokračování

nemá podle stěžovatele oporu ve správním spisu. K tomu, jako žalobnímu důvodu, se krajský soud nevyjádřil, proto je podle stěžovatele napadený rozsudek postaven na nesprávném právním hodnocení věci, bez opory ve správním spise.

[6] Stěžovatel dále uvádí, že bezpečnostní sbor hradí náhradu nákladů řízení, která je ve skutečnosti náhradou škody, jež byla účastníkovi řízení v řízení způsobena. V tomto odkazuje na náleze Ústavního soudu ze dne 8. 9. 2009, sp. zn. I. ÚS 1227/09, jenž se vztahuje k náhradě nákladů řízení v občanském soudním řízení. Konkrétně uvádí, že „[i]nstitut náhrady nákladů řízení tak představuje zvláštní případ náhrady škody, a to škody, která účastníkovi vznikla v souvislosti se sporným řízením.“ V případě zastoupení advokátem účastník tedy vždy utrpí škodu, neboť advokátovi musí zaplatit za poskytnutí právní pomoci. Zákon o služebním poměru nárok na náhradu této škody omezuje tím, že se řízení musí dostat do dalších fází, účastník řízení musí být úspěšný alespoň částečně a nárok musí být uplatněn včas. Krajský soud však dal za pravdu žalovanému a užil restriktivní výklad zákona v neprospěch stěžovatele. Nevyužil tak výklad, který chrání obecné principy a je ve prospěch účastníka řízení (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007-67). Z tohoto důvodu má stěžovatel za to, že krajský soud tuto právní otázku posoudil nesprávně.

[7] Podle stěžovatele se žalovaný dále neřídil § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru, neboť odůvodnění rozhodnutí podle něj neobsahuje úvahy, žádné konkrétní důvody, cituje a přebírá stanovisko oddělení metodiky a kontroly personálního odboru Ministerstva vnitra a jen neguje námitky stěžovatele, z tohoto důvodu považuje stěžovatel rozhodnutí žalovaného za obecné, neodůvodněné, a tedy nepřezkoumatelné. Krajský soud pak dle stěžovatele bez hlubšího právního rozboru žalovanému přisvědčil, aniž by se argumentací stěžovatele dostatečně vypořádal. K námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného krajský soud pouze uvedl, že neobstojí, přičemž rozsudek postrádá přesné odůvodnění, jaké úvahy správní orgány učinily, k jakým závěrům došly a proč se krajský soud domnívá, že jsou tyto úvahy dostatečné. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[8] Zároveň stěžovatel napadá samotné uvedené stanovisko personálního odboru Ministerstva vnitra ze dne 11. 12. 2012, č. j. MV-136723-2/SP-2012, o kterém tvrdí, že vychází buď z nepravdivých, nebo neúplných podkladů.

[9] Z přípisu žalovaného ze dne 31. 10. 2012 plyne, že stěžovatel mohl navrhnout rozšíření senátu o člena odborové organizace a dále že shromáždění podkladů bude ukončeno nejpozději dne 27. 12. 2012. Do tohoto termínu stěžovatel navrhl člena komise. Z dalšího přípisu žalovaného ze dne 28. 12. 2012 však stěžovatel zjistil, že komise jednala již dne 19. 12. 2012. Jednání komise tak proběhlo ještě před uplynutím termínu pro shromáždění podkladů pro rozhodnutí. Stěžovatel toto považuje za porušení § 198 zákona o služebním poměru a jeho práva na spravedlivý proces. S touto námitkou se podle něj krajský soud rovněž nevypořádal.

[10] Dále stěžovatel označuje za nicotné veškeré úkony, které byly v řízení o žádosti učiněny ze strany vedoucího územního odboru Znojmo Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje (dál jen „vedoucí územního odboru“). Služební funkcionář totiž označil rozhodnutí vedoucího územního odboru o první žádosti o náhradu nákladů řízení za nicotné z důvodu nedostatku pravomoci, a i navzdory tomu se služební funkcionář na tyto úkony odvolával. Ani s tímto žalobním důvodem se krajský soud dle názoru stěžovatele nevypořádal.

[11] Stěžovatel v žalobě uvedl, že zastupování v řízení o kázeňském přestupku bylo složité a pracné, což si vyžádalo navýšení cen úkonů vymezením násobku základní sazby, a nesouhlasí s paušální částkou stanovenou služebním funkcionářem. Uvádí, že se jednalo o „časově náročné“

úkony a závěr služebního funkcionáře považuje za zcela nepřezkoumatelný, neboť pouze neguje tvrzení stěžovatele. Žalovaný tuto námitku v odůvodnění opomenul, nevypořádal se s ní, a tak zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností. Krajský soud se pak s touto žalobní námitkou také nijak nevypořádal, a proto je rozsudek nepřezkoumatelný.

[12] Závěrem stěžovatel konstatuje s odkazem na rozhodnutí Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 50/03, že žalovaný v tomto případě přepjatě formalistickým způsobem za použití sofistikovaného odůvodnění vycházejícího z extrémně restriktivního výkladu normy odůvodňuje zjevnou nespravedlnost a upírá účastníkovi nárok na náhradu nákladů řízení vyvolaného správním úřadem ze zjevně šikanózních důvodů. Stěžovatel z výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný správní orgán se podle svého vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu. Služební funkcionáři i krajský soud zákon správně interpretovali a aplikovali na konkrétní okolnosti případu. Uvádí, že bylo přezkoumatelně dovozeno, že nárok na náhradu nákladů uplatněný stěžovatelem dne 8. 2. 2012 byl uplatněn opožděně, nárok uplatněný dne 8. 6. 2012 nemohl být služebními funkcionáři posuzován, neboť stěžovatel byl úspěšný v přezkumném řízení a o tom nároku příslušný rozhodovat ministr vnitra, nárok uplatněný dne 15. 8. 2012 byl také uplatněn opožděně. Žalovaný zdůrazňuje, že pokud byl nárok uplatněn po doručení rozhodnutí ve lhůtě do 3 dnů, stěžovatelovou povinností bylo doložit řádné zdůvodnění. Žalovaný má za to, že v dané věci nejsou naplněny důvody podání kasační stížnosti, a v podrobnostech odkazuje na odůvodnění napadeného a prvostupňového rozhodnutí a odůvodnění rozsudku krajského soudu. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Z obsahu spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující chronologicky uspořádaný celkový přehled případu:

- 9. 9. 2011 – zahájeno řízení o kázeňském přestupku;
- 7. 10. 2011 – vydáno první rozhodnutí vedoucího územního odboru, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání kázeňských přestupků a které bylo následně zrušeno rozhodnutím ministra vnitra (doručeno dne 10. 10. 2011);
- 25. 1. 2012 – vydáno rozhodnutí služebního funkcionáře o odvolání, které částečně změnilo první rozhodnutí a které bylo následně zrušeno ministrem vnitra (doručeno dne 6. 2. 2012);
- **8. 2. 2012 – uplatnění prvního nároku** na náhradu nákladů řízení;
- 6. 3. 2012 – rozhodnutí vedoucího územního odboru o zamítnutí nároku na náhradu nákladů řízení (doručeno dne 8. 3. 2012);
- 1. 6. 2012 – vydáno rozhodnutí ministra vnitra, který pro nepřezkoumatelnost zrušil rozhodnutí ze dne 7. 10. 2011 a ze dne 25. 1. 2012 (doručeno dne 6. 6. 2012);
- **8. 6. 2012 – uplatnění druhého nároku** na náhradu nákladů řízení;
- 21. 6. 2012 – vydáno rozhodnutí služebního funkcionáře, kterým prohlašuje rozhodnutí vedoucího územního odboru ze dne 6. 3. 2012, kterým nebyl přiznán nárok na náhradu nákladů, za nicotné (doručeno dne 22. 6. 2012);
- 13. 8. 2012 – vydáno rozhodnutí vedoucího územního odboru o zastavení řízení o kárném přestupku (doručeno dne 13. 8. 2012);
- **15. 8. 2012 – uplatnění třetího nároku** na náhradu nákladů řízení;

pokračování

- 7. 9. 2012 – vydáno rozhodnutí služebního funkcionáře o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí vedoucího územního odboru ze dne 13. 8. 2012;
- 20. 9. 2012 – vydáno rozhodnutí služebního funkcionáře o zamítnutí nároku na náhradu nákladů řízení (doručeno dne 24. 9. 2012);
- 8. 1. 2013 – vydáno rozhodnutí žalovaného o částečné změně rozhodnutí služebního funkcionáře a částečném potvrzení jeho rozhodnutí (doručeno dne 11. 1. 2013).

[16] Přesto, že stěžovatel namítá jak procesní, tak věcná pochybení krajského soudu i žalovaného, stěžejní námitka stěžovatele spočívá v tom, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda stěžovatel uplatnil nárok na náhradu nákladů v souladu s § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru.

[17] Podle § 177 odst. 1 zákona o služebním poměru „*[n]áklady řízení, které vznikly bezpečnostnímu sboru, nese tento sbor. Náklady řízení, které vznikly účastníkovi, nese účastník.*“

[18] Podle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru „*[j]estliže je účastník v řízení o odvolání, rozkladu, v obnoveném nebo přezkumném řízení úspěšný, má nárok na náhradu nákladů od bezpečnostního sboru. Jestliže má účastník v řízení úspěch jen částečný, má nárok na poměrnou náhradu nákladů. Nárok musí účastník uplatnit před ukončením řízení, a jestliže to není možné, do 3 dnů ode dne doručení rozhodnutí, jinak zaniká.*“

[19] Nejvyšší správní soud se předně věnoval otázce vztahu správního řádu a zákona o služebním poměru, neboť se jedná o základní otázku, z níž vyplývá, jaká právní úprava dopadá na řízení o kázeňském přestupku a na posuzování nároku na náhradu nákladů vzniklých v tomto řízení. K uvedenému zdejší soud konstatoval již ve svém rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 Ads 133/2012 – 19, že „*[s]právní řízení je postup správního orgánu, jehož cílem je vydat správní akt schopný založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti osob, nebo je autoritativně stvrdit. Správní řízení je upraveno jednak obecným právním předpisem, kterým je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a jednak zvláštními, složkovými právními předpisy, které obsahují zvláštní pravidla správního řízení a modifikují tak obecnou úpravu správního řízení. Mezi obecnou úpravou správního řízení (správním řádem) a mezi zvláštními, speciálními právními předpisy je vztah speciality, v jehož důsledku se obecný předpis (správní řád) použije vždy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu). Správní řád se tak použije mimo jiné také v případech, že zvláštní právní předpis na správní řád výslovně neodkazuje. V případě, že právní úprava zvláštního zákona vylučuje užití správního řádu, avšak zvláštní zákon současně neobsahuje úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů, uplatní se vždy základní zásady uvedené v § 2 až 8 správního řádu.*“

Zákon o služebním poměru je zvláštním zákonem upravujícím správní řízení ve věcech služebního poměru, v němž se podle § 170 zákona rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků. Služební funkcionář v tomto řízení vystupuje v pozici správního orgánu ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu a § 2 odst. 1 zák. č. 361/2003 Sb., byť odpovědnost za výkon takového rozhodnutí nese podle § 1 odst. 3 citovaného zákona příslušný bezpečnostní sbor. Zákon o služebním poměru neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, neobsahuje však ani ustanovení vylučující jeho použití. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 21. 9. 2011, č. j. 3 Ads 79/2011 – 62, www.nssoud.cz, na který krajský soud odkázal, použije se na základě ustanovení § 1 odst. 2 správní řád tam, kde zákon o služebním poměru nestanoví jiný postup.“

[20] Z výše uvedeného vyplývá, že na řízení o kázeňském přestupku a na posuzování vzniku nároku na náhradu nákladů řízení dopadá primárně speciální právní úprava v zákoně o služebním poměru, konkrétně v § 177 citovaného zákona. V odstavci 1 uvedeného ustanovení je upraveno obecné a jasně vyjádřené pravidlo, které je totožné s pravidlem § 79 odst. 3 správního řádu a které stanoví, že si každý hradí své vlastní náklady řízení sám. Pokud je tedy účastník řízení

zastoupen právním zástupcem a vzniknou mu z tohoto zastoupení náklady, musí si je uhradit sám a nemá nárok na jejich náhradu od bezpečnostního sboru.

[21] Výjimku z výše uvedeného pravidla upravil zákonodárce v § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru. V něm stanovil, že pokud má účastník řízení úspěch v řízení o odvolání, o rozkladu, v obnoveném řízení či přezkumném řízení, má nárok na náhradu nákladů řízení od bezpečnostního sboru. Zákonodárce tak konkrétně vyjmenoval, v jakých druzích řízení má účastník nárok na náhradu nákladů řízení, oproti obecné zásadě, která stanoví, že si hradí své náklady sám, přičemž zároveň stanovil, kdy musí účastník nárok uplatnit (před ukončením uvedeného řízení nebo do 3 dnů ode dne doručení rozhodnutí vydaného v tomto řízení, jestliže to není možné před jeho ukončením), jinak mu nárok zanikne.

[22] Pokud stěžovatel uvádí, že institut náhrady nákladů řízení představuje zvláštní případ náhrady škody, a to škody, která účastníkovi vznikla v řízení, Nejvyšší správní soud se s tímto názorem ztotožňuje, nicméně zároveň konstatuje, že nelze ponechat stranou, že zákonodárce jasně vymezil, v jakých konkrétních řízeních (o opravném prostředku) má účastník řízení nárok na náhradu vzniklé škody.

[23] Důvod tohoto vymezení není uveden ani v zákoně o služebním poměru, ani v důvodové zprávě k návrhu zákona o služebním poměru. V důvodové zprávě je k právní úpravě náhrady nákladů řízení uvedena pouze jediná věta, a to, že „*[z]ákonem je upraveno také hrazení nákladů řízení ve věcech služebního poměru.*“ Důvodová zpráva tedy nedává odpověď na otázku, z jakého důvodu zákonodárce výslovně v ustanovení § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru uvedl konkrétní jednotlivá řízení o opravných prostředcích, v jakých případech má účastník řízení nárok na náhradu nákladů řízení a kdy má tento nárok uplatnit.

[24] Nejvyšší správní soud vzal při výkladu ustanovení § 177 odst. 2 za rozhodující, že v tomto odstavci je upravena výjimka z pravidla stanoveného v odstavci 1, že si každý hradí své náklady sám. Obecně se právní doktrína kloní k výkladovému pravidlu, že výjimku z právního pravidla je v pochybnostech třeba vykládat restriktivně, není-li zvláštního důvodu k výkladu jinému. Zde žádný zvláštní důvod k výkladu jdoucímu nad rámec doslovného znění zákona vůbec nelze spatřovat, neboť ani nevyvstává pochybnost o rozsahu působnosti výjimky. Ten je ze samotného znění zákona dostatečně zřejmý. Doslovný výklad není zejména nutno korigovat kvůli požadavku ústavní konformity výkladu „jednoduchého“ práva, neboť je v zásadě v diskreci zákonodárce, jakým způsobem upraví otázku nesení nákladů řízení před správními úřady. Pokud by takové náklady vznikly v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu správního orgánu, byla by jejich náhrada bez dalšího zásadně možná cestou náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Jestliže v daném typu řízení zákonodárce zavedením možnosti náhrady nákladů některých řízení přímo v souvislosti s těmito řízeními, byl-li v nich účastník zcela či zčásti procesně úspěšný, pozici jednotlivce učinil komfortnější oproti minimálnímu ústavnímu požadavku plynoucímu z čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, využil své zákonodárné diskrece; nad její rámec, který je v zákoně jasně vyjádřen, však není třeba v daném případě rozsah náhrady nákladů řízení výkladem rozšiřovat.

[25] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že účastník řízení má nárok na náhradu nákladů pouze a jenom v konkrétních řízeních vyjmenovaných zákonodárcem – v řízení o odvolání, v řízení o rozkladu, v obnoveném řízení či přezkumném řízení, pokud je v nich alespoň částečně úspěšný. Tento nárok musí účastník navíc uplatnit před ukončením konkrétního řízení, případně do 3 dnů ode dne doručení rozhodnutí v tomto konkrétním řízení, jestliže to není možné před jeho ukončením. Nejvyšší správní soud se tedy neztotožnil s výkladem stěžovatele, že je potřeba uplatnit náklady kdykoliv

pokračování

před konečným rozhodnutím v řízení o kázeňském přestupku, případně do 3 dnů ode dne doručení tohoto konečného rozhodnutí, jestliže to není možné před ukončením řízení o kázeňském přestupku.

[26] Závěru, že účastník řízení má nárok na náhradu nákladů řízení pouze v konkrétně vyjmenovaných řízeních nasvědčuje i systematický výklad § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru. Zákonodárce pojem „řízení“ ve větě druhé a třetí ustanovení § 177 odst. 2 užil jako svého druhu legislativní zkratku pro označení řízení vyjmenovaných ve větě první citovaného ustanovení. Jelikož ve větě první upravuje zákonodárce situaci, kdy má účastník (plný) úspěch v určitém řízení (v řízení o odvolání, o rozkladu, v obnoveném řízení či přezkumném řízení) a ve druhé větě pak upravuje situaci, kdy má částečný úspěch v „řízení“, je zřejmé, že zákonodárce užívá ve druhé větě zkratku „řízení“, v níž jsou obsažena v první větě vyjmenovaná jednotlivá řízení. Druhá věta předmětného ustanovení má tedy význam: „*Jestliže má účastník v řízení [o odvolání, rozkladu, v obnoveném nebo přezkumném řízení] úspěch jen částečný, má nárok na poměrnou náhradu nákladů.*“ A pokud ve třetí větě zákonodárce opět užívá uvedenou zkratku „řízení“, je nutno mít za to (z hlediska systematiky a konzistentnosti ustanovení), že se jedná opět o jednotlivá řízení o opravném prostředku. Třetí věta uvedeného ustanovení tedy má následující význam: „*Nárok musí účastník uplatnit před ukončením řízení [o odvolání, rozkladu, v obnoveném nebo přezkumném řízení], a jestliže to není možné, do 3 dnů ode dne doručení rozhodnutí, jinak zaniká.*“

[27] Aby však mohl účastník řízení, který byl alespoň částečně úspěšný v konkrétním řízení, uplatnit nárok před ukončením řízení (o odvolání, o rozkladu, v obnoveném či v přezkumném), je nutno jej vyrozumět, kdy řízení končí. Tak je učiněno například vyrozuměním o možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, čímž dává služební funkcionář najevo, že již nebude shromažďovat další podklady, resp. činit jiné úkony, na které by musel účastník řízení reagovat, a účastníkovi řízení tak nebudou vznikat další náklady. Pokud tedy účastník řízení neuplatní nárok na náhradu nákladů řízení v situaci, kdy se vyjadřuje k podkladům pro rozhodnutí, služební funkcionář následně vydá rozhodnutí a účastník až teprve poté uplatní svůj nárok na náhradu nákladů řízení, je nutno mít za to, že uvedený nárok bylo možné uplatnit před ukončením řízení, a jelikož jej účastník neuplatnil, nárok mu zanikl.

[28] Pokud se jedná o odvolací řízení, v němž služební funkcionář nevyrozumí účastníka řízení o možnosti vyjádřit se k podkladům (např. protože již neprováděl žádné dokazování) ani mu jiným způsobem nesdělí, že ve věci již bude vydáno rozhodnutí, je nutno mít obvykle za to, že nárok na náhradu nákladů řízení nebylo možné uplatnit před ukončením řízení a účastník řízení svůj nárok může uplatnit do 3 dnů od ukončení řízení.

[29] V uvedeném případě stěžovatel uplatnil své nároky na náhradu nákladů řízení připisy ze dne 8. 2. 2012, ze dne 11. 6. 2012 a ze dne 15. 8. 2012. Co se týče nároku uplatněného dne 8. 2. 2012, stěžovatel jej uplatnil 2 dny po doručení rozhodnutí o odvolání. Stěžovatel měl sice v řízení o odvolání částečný úspěch, neuplatnil však nárok na náhradu nákladů řízení o odvolání před rozhodnutím o odvolání ze dne 25. 1. 2012. V souladu s výkladem provedeným Nejvyšším správním soudem je tak nutno zjistit a posoudit, zda byl stěžovatel vyrozuměn o ukončení shromažďování podkladů a možnosti vyjádření se k nim. Pokud totiž služební funkcionář v řízení o odvolání nevyrozuměl stěžovatele, že se může vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí, a tedy již žádné dokazování nebude činit, pak uplatnil stěžovatel svůj nárok dne 8. 2. 2012 včas a v souladu s § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru.

[30] Nárok uplatněný dne 11. 6. 2012 měl stěžovateli vzniknout na základě úspěchu v přezkumném řízení vedeném ministrem vnitra. Žalovaný jej proto postoupil k rozhodnutí ministrovi vnitra. V souladu s výkladem, že účastník řízení má uplatňovat nárok na náhradu nákladů v jednotlivých řízeních vyjmenovaných v § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru,

mezi něž patří i přezkumné řízení, bylo dle názoru Nejvyššího správního soudu správným postupem, že uplatnění nároku bylo postoupeno k rozhodnutí ministrovi vnitra.

[31] Co se týče nároku uplatněného dne 15. 8. 2012, ten uplatnil stěžovatel ve stejném dni, v němž podal odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení, jež zahájilo odvolací řízení. Svůj nárok tak uplatnil po zahájení odvolacího řízení a před vydáním rozhodnutí odvolacího orgánu (ze dne 7. 9. 2012). V tomto odvolacím řízení zamítl služební funkcionář odvolání stěžovatele, stěžovatel proto nebyl úspěšný.

[32] Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud bylo řízení zastaveno vedoucím územního odboru z důvodu zániku odpovědnosti stěžovatele za kázeňský přestupek, stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí odvolání a jeho odvolání bylo zamítnuto, nelze mít za to, že měl stěžovatel úspěch v odvolacím řízení, a tedy nárok na náhradu nákladů řízení na základě § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru.

[33] Při rozhodování o uvedeném nároku na náhradu nákladů řízení služební funkcionář rozhodl tak, že náklady nepřizná, neboť stěžovatel nebyl v odvolacím řízení úspěšný (viz s. 17 rozhodnutí ze dne 20. 9. 2012). Žalovaný sice rozhodnutí služebního funkcionáře potvrdil, nicméně v odůvodnění dospěl k závěru, že nárok na náhradu nákladů řízení není možné přiznat, neboť jej stěžovatel neuplatnil včas. S tímto názorem se krajský soud ztotožnil (s. 10 až 11 rozsudku krajského soudu). Nejvyšší správní soud se však z výše uvedených důvodů neztotožňuje se závěrem žalovaného a krajského soudu, že stěžovatel uplatnil nárok na náhradu nákladů řízení dne 15. 8. 2012 opožděně, a považuje námitku stěžovatele v tomto směru za důvodnou.

[34] K námitce stěžovatele, že neměl možnost uplatnit nárok na náhradu nákladů řízení, Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, že žalovaný sdělil dvakrát (dne 31. 10. 2012 a dne 20. 12. 2012), že bude ukončeno shromažďování podkladů (v prvním přípisu uvedl dne 27. 12. 2012, v druhém přípisu pak dne 28. 12. 2012), a nic proto nebránilo stěžovateli náhradu nákladů uplatnit. Pro úplnost je nutno dodat, že ze spisu vyplývá, že stěžovatel nárok uplatnil již dne 15. 8. 2012. Nejvyšší správní soud tak nemůže stěžovateli přisvědčit, že tuto možnost neměl, neboť nárok na náhradu nákladů dokonce uplatnil; nejedná se tak o vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci.

[35] Stěžovatel ve své kasační stížnosti namítá rovněž nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí krajského soudu. Z napadeného rozsudku krajského soudu však jsou seznatelné závěry, ke kterým krajský soud dospěl. Námitka nepřezkoumatelnosti obsažená v kasační stížnosti vychází především z odlišného právního posouzení, než které zaujal krajský soud. Nejvyšší správní soud sice souhlasí s tím, že odůvodnění rozsudku je stručné, nicméně důvody jsou z něho jasně patrné. O tom ostatně svědčí i skutečnost, že stěžovatel byl schopen s odůvodněním rozhodnutí kvalifikovaně polemizovat.

[36] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že krajský soud se ve svém rozsudku nevypořádal s námitkou, že bylo zasaženo do jeho práva na spravedlivý proces, když mu žalovaný neumožnil doplnit senát poradní komise žalovaného o člena odborové organizace. Je pravdou, že žalovaný na základě svého přípisu umožnil stěžovateli, aby jmenoval jednoho člena poradní komise, nicméně z žádného z ustanovení zákona o služebním poměru nevyplývá, že by stěžovatel měl právo na doplnění tohoto senátu. Stěžovatel se odvolává na § 198 zákona o služebním poměru, nicméně toto ustanovení upravuje „Působnost odborové organizace a vyššího odborového orgánu“, a nejedná se tak o práva stěžovatele, nýbrž odborové organizace a vyššího odborového orgánu. Nejvyšší správní soud tak posoudil uvedené jako pochybení žalovaného, neshledal však, že by se jednalo o takovou vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci.

pokračování

Pokud se tedy krajský soud nevypořádal s touto námitkou, Nejvyšší správní soud toto považuje za důležitou pochybení, které nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku.

[37] Stěžovatel také namítá, že se krajský soud ve svém rozsudku nevypořádal s jeho námitkou ohledně navýšení ceny úkonů zastupování, neboť zastupování v tomto řízení bylo složité, pracné a vykonávané mimo stanovenou pracovní dobu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud krajský soud dospěl k závěru, že stěžovateli nevznikl nárok na náhradu nákladů řízení, otázka výše nákladů pro něj byla z logiky věci irelevantní. S ohledem na právní posouzení a závěr krajského soudu, tento postup nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost byla podána důvodně, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány předpoklady pro zrušení rozhodnutí žalovaného, zrušil Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. i napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný podle ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán shora uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[39] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Protože stěžovatel měl v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů těchto řízení.

[40] V řízení o žalobě vznikly stěžovateli náklady řízení zaplacením soudního poplatku ve výši 2.000 Kč a odměny právního zástupce. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (sepsání žaloby) 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“) a náhrada hotových výdajů činí 1 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Zástupce nadto požadoval odměnu za úkon spočívající v převzetí zastupování a první poradě s klientem v jeho sídle před podáním žaloby. Tuto odměnu však Nejvyšší správní soud nepřiznal, neboť zástupce zastoupení převzal (dle data na předložené plné moci) dne 22. 4. 2011, a to ještě před správním orgánem. Z podstaty věci tedy nemohlo dojít k úkonu právní služby - převzetí věci, za který by náležela zástupci odměna dle vyhlášky. Jelikož Nejvyšší správní soud neuznal, že se ve výše uvedeném případě jednalo o úkon právní služby, za který náleží zástupci odměna dle vyhlášky, nepřiznal stěžovateli ani náhradu hotových výdajů za tento úkon a ani cestovní náhrady a náhradu za promeškaný čas. Nejvyšší správní soud dále nepřiznal stěžovateli odměnu ani za úkon spočívající ve vyjádření na výzvu soudu, neboť ze spisu vyplývá, že za něj zástupce stěžovatele považuje vyčíslení nákladů, což nelze považovat za úkon právní služby, za nějž náleží odměna advokátovi dle vyhlášky. Ani v tomto případě tak nepřiznal Nejvyšší správní soud náhradu hotových výdajů za tento úkon. Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 3.400 Kč, tj. 714 Kč. Náhrada nákladů řízení o žalobě tak činí celkem 6.114 Kč.

[41] V řízení o kasační stížnosti vznikly stěžovateli náklady řízení zaplacením soudního poplatku ve výši 5.000 Kč a odměny právního zástupce. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (sepsání kasační stížnosti) 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“) a náhrada hotových výdajů činí 1 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Zástupce nadto požadoval odměnu za úkon spočívající v převzetí zastupování a první poradě s klientem v jeho sídle před podáním kasační stížnosti (*v přípisu právního zástupce stěžovatele je uvedeno „před podáním žaloby“* –

pozn. soudu). Tuto odměnu ale Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřiznal, neboť zástupce zastupoval stěžovatele již před správním orgánem (na základě plné moci datované dnem 22. 4. 2011) i krajským soudem a nelze mít tedy za to, že zastupování převzal v řízení před Nejvyšším správním soudem. Jelikož Nejvyšší správní soud neuznal, že se ve výše uvedeném případě jednalo o úkon právní služby, za který náleží zástupci odměna dle vyhlášky, nepřiznal stěžovateli ani náhradu hotových výdajů za tento úkon a ani cestovní náhrady a náhradu za promeškaný čas. Nejvyšší správní soud dále nepřiznal stěžovateli odměnu ani za úkon spočívající ve vyjádření na výzvu soudu, neboť ze spisu vyplývá, že za něj zástupce stěžovatele považuje vyčíslení nákladů, což nelze považovat za úkon právní služby, za nějž náleží odměna advokátovi dle vyhlášky. Ani v tomto případě tak nepřiznal Nejvyšší správní soud náhradu hotových výdajů za tento úkon. Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 3.400 Kč, tj. 714 Kč. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tak činí celkem 9.114 Kč.

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

V Brně dne 4. února 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu