

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců Mgr. Aleše Roztočila, Mgr. Jany Brothánkové, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobkyně: **G. Q.**, zastoupena JUDr. Petrem Vaňkem, advokátem se sídlem Na Poříčí 1041/12, Praha 1, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, proti rozhodnutí Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu ze dne 4. 9. 2009, č. j. 10760/09-1500-106794, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2013, č. j. 6 Af 51/2013 - 70,

### t a k t o :

- I. Náhradu nákladů spojených s účastí pracovníků správního orgánu u jednání správního soudu soud dle § 60 odst. 7 s. ř. s. procesně úspěšnému správnímu orgánu zásadně nepřizná.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Finanční úřad pro Prahu 9 vyměřil žalobkyni výměrem ze dne 8. 9. 2004, č. j. 225493/04/009913/0938, daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2002 ve výši 467.924 Kč. Proti tomuto platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, které bylo zamítnuto rozhodnutím Finančního ředitelství pro hl. m. Prahu ze dne 11. 12. 2006, č. j. FŘ-17199/11/06.

[2] Dne 15. 2. 2007 podala žalobkyně u Finančního úřadu pro hl. m. Prahu „*Žádost o zrušení daně z příjmů fyzických osob ze r. 2002*“. Uvedla, že daň byla nesprávně stanovena na základě částek připsaných v průběhu roku 2002 ve prospěch bankovního účtu žalobkyně (1.624.000 Kč) s tím, že finanční orgány neakceptovaly vysvětlení žalobkyně, že se nejednalo o její příjmy, nýbrž o prostředky přijaté do úschovy pro pana Z. Y. a také byly této osobě následně v roce 2003 vráceny. Žalobkyně dále uvedla, že pokud již finanční orgány považovaly prostředky připsané na její účet za její příjem, pak měly alespoň zohlednit výdaje žalobkyně přinejmenším v paušální výši dle tehdy účinného znění § 7 odst. 9 zákona č.

586/1992 Sb., o daních z příjmů. Proto žalobkyně žádala, aby pravomocná rozhodnutí o stanovení daně z příjmů za rok 2002 byla přezkoumána a zrušena dle § 56 odst. 1. písm. a) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a zároveň požádala o posečkání daně dle § 60 odst. 2 do rozhodnutí o této žádosti.

[3] Rozhodnutím ze dne 22. 5. 2009, č. j. 181137/09/009913108848, Finanční úřad pro Prahu 9 zamítl žádost žalobkyně o opravu zřejmých omylů a nesprávností dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o správě daní a poplatků, neboť nebyly zjištěny zřejmé nesprávnosti a tímto postupem nemůže být přezkoumáván způsob vyměření daně z příjmů ze rok 2002. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které zamítlo Finanční ředitelství pro hl. m. Prahu rozhodnutím z 4. 9. 2009, č. j. 10760/09-1500-106794 (napadené rozhodnutí). V odůvodnění uvedlo, že podobné námitky žalobkyně byly již posouzeny v rozhodnutí ze dne 11. 12. 2006. Žalobkyně není někým, kdo daň není podle zákona povinen platit, ani nebyl zjištěn omyl či zřejmá nesprávnost. Nové důkazy nelze v řízení o žádosti o zrušení daně uplatnit.

[4] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně dne 5. 10. 2009 žalobu u Městského soudu v Praze. Městský soud rozsudkem z 26. 4. 2013, č. j. 6 Ca 285/2009 - 39, žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ke kasační stížnosti žalobkyně Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 8. 2013, č. j. 7 Afs 69/2013 - 34, rozsudek městského soudu ze dne 26. 4. 2013 zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud shledal, že v dané věci byl porušen § 51 s. ř. s., protože městský soud rozhodl ve věci bez jednání, přestože žalobkyně k výzvě soudu sdělila, že trvá na nařízení jednání ve věci. Městský soud poté, co ve věci proběhlo jednání, novým rozsudkem ze dne 10. 12. 2013, č. j. 6 Af 51/2013 - 70 (napadený rozsudek), žalobu opět zamítl a rozhodl, že žalobkyně je povinna zaplatit žalovanému na nákladech řízení částku 2.229,20 Kč. Podle městského soudu institut opravy zřejmých omylů a nesprávností dle § 56 zákona o správě daní a poplatků nelze zaměňovat za opravný prostředek proti stanovení daně (odvolání či obnova řízení). Odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2005, č. j. 10 Ca 202/2004 - 80, publikovaný pod č. 1183/2007 Sb. NSS. Proto finanční orgány správně nevyhověly žalobkyni, která se prostřednictvím tohoto institutu domáhala věcné revize své daňové povinnosti. K nákladům řízení městský soud uvedl, že žalovaným se v průběhu řízení stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, jehož pověřený pracovník přicestoval na nařízené soudní jednání osobním automobilem Škoda Octavia, ujel 416 km. Procesně úspěšný žalovaný tedy má právo vedle základní náhrady za používání motorových vozidel a za zakoupení pohonných hmot také na náhradu stravného vyplaceného v souladu s § 176 odst. 1 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, pověřenému zaměstnanci.

[5] Proti oběma výrokům napadeného rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) včasnou kasační stížnost. V ní polemizovala se závěrem městského soudu, že v jejím případě se finanční orgány nedopustily omylu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. a) zákona o správě daní a poplatků, neboť podle jejího názoru je nesprávně označena za adresáta platebního výměru na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2002. Protože její žalobě mělo být věcně vyhověno, je nesprávný i závěr městského soudu, že stěžovatelka je procesně neúspěšným účastníkem, a stěžovatelce měla být přiznána náhrada nákladů řízení. Dále stěžovatelka argumentovala tím, že byla úspěšná v předchozím řízení o kasační stížnosti a za toto řízení nárokovala náhradu jí vynaložených nákladů. Podle stěžovatelky bylo zrušení předchozího rozsudku městského soudu způsobeno hrubým pochybením městského soudu,

proto jí měla být přiznána náhrada nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem vůči České republice – Městskému soudu v Praze.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že městský soud věc meritorně posoudil správně. Argumentace stěžovatelky v kasační stížnosti směřující proti výroku o nákladech řízení je absurdní. Je zřejmé, že pokud jde o řízení o žalobě stěžovatelky jako celek, procesně neúspěšnou stranou je stěžovatelka. Stěžovatelka proto nemůže nárokovat ani náhradu dílčího řízení o kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu z 26. 4. 2013, v němž byla úspěšná, neboť z hlediska nákladů řízení je rozhodující celkový úspěch v řízení o žalobě.

## II. Postoupení věci rozšířenému senátu

### II.1. Důvody pro postoupení věci

[7] Při předběžném posouzení věci sedmý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru odlišnému od názoru vysloveného již v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Konkrétně jde o výklad § 60 odst. 1 s. ř. s.

[8] Prvý senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 Afs 11/2013 - 84, vyslovil právní názor, že náklady žalovaného na cestovné (náhrada cestovného) osobním automobilem z Brna do Hradce Králové k jednání před Krajským soudem v Hradci Králové a zpět a stravné byly účelně vynaloženými náklady. Současně při tom tento senát vyslovil názor, že i když cesta a účast na jednání u soudu spadají do rámce běžné úřední činnosti žalovaného, nic to nemění na tom, že jde o účelně vynaložené náklady žalovaného jako účastníka řízení, na jejichž náhradu má žalovaný podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo, neboť měl v řízení o žalobě plný úspěch.

[9] Sedmý senát se s názorem vysloveným v rozsudku prvního senátu neztotožnil a odkázal na judikaturu Ústavního soudu (nález ze dne 24. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1087/09), podle níž tam, kde je stát k hájení svých zájmů vybaven příslušnými organizačními složkami finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, jímž byl advokát. Pokud tak činí, pak není důvod pro uznání takových nákladů jako účelně vynaložených. Podle sedmého senátu lze tento názor vztáhnout i na cestovné k soudnímu jednání. Žalovaný správní orgán má v případě úspěchu v soudním řízení právo na náhradu nákladů řízení pouze tehdy, jsou-li vynaloženy účelně a zároveň přesahují-li rámec běžné úřední činnosti. Nelze totiž po procesně neúspěšném účastníkovi spravedlivě požadovat, aby hradil náklady správního orgánu spadající do jeho běžné činnosti v rámci výkonu veřejné správy. Sedmý senát rovněž zohlednil, že k 1. 1. 2013 došlo k reorganizaci daňové správy a v pozici žalovaného správního orgánu ve věcech daní nyní vystupuje zpravidla Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně a s celorepublikovou působností, namísto dosavadních krajských finančních ředitelství, jejichž sídla odpovídala sídlům krajských soudů rozhodujících o žalobách proti rozhodnutím těchto finančních ředitelství. Jestliže stát přijal rozhodnutí takto změnit uspořádání finančních orgánů, musí být připraven nést zvýšené náklady spojené s nutností cestovat za účelem projednání žalob u krajských soudů do jiných míst než je sídlo Odvolacího finančního ředitelství.

[10] Proto sedmý senát usnesením ze dne 27. 2. 2014, č. j. 7 Afs 11/2014 - 32, postoupil věc rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

## *II.2. Vyjádření účastníků*

[11] Žalovaný k usnesení o postoupení věci podal obsáhlé vyjádření. Uvedl, že náhrada nákladů řízení se ve smyslu úpravy obsažené v soudním řádu správním řídí zásadou úspěchu, podle níž účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů, které důvodně vynaložil v řízení, proti účastníkovi, který úspěch neměl. To souvisí se zásadou kontradiktornosti řízení, podle níž strany v soudním řízení uplatňují protichůdné zájmy. Nepřiznání náhrady nákladů řízení by rovněž bylo v rozporu s ochrannou funkcí procesního práva, neboť majetková sféra účastníka, který byl v právu, by neměla být v důsledku soudního řízení dotčena. Přiznání nákladů řízení vyžaduje rovněž zásada rovnosti účastníků, která je garantována čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. K vyrovnaní případné ekonomické nerovnováhy účastníků řízení slouží výhradně jiné nástroje procesního práva, kterými jsou osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce. Žalovaný dále poukázal na princip rovnosti zbraní vyplývající z ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. náleze ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01), podle něhož účastníci soudního řízení musí mít rovné procesní prostředky útoku a obrany. Podle žalovaného Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, zavedl test přípustnosti rozdílného zacházení s účastníky, kdy má být posuzováno, zda (i) jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny, (ii) je s nimi zacházeno odlišně, (iii) je odlišné zacházení dotčené straně k tíži a (iv) je takové odlišné zacházení ospravedlnitelné. Žalovaný tento test aplikuje na názor zastávaný sedmým senátem v usnesení o postoupení věci a dospívá k závěru, že první tři podmínky jsou splněny a odlišné zacházení není ospravedlnitelné. Poukazuje na to, že požadované náklady nejsou nadbytečné, neboť žalovaný je nezpůsobil, uplatňuje je pouze v nezbytné míře a jednání ve věci zpravidla nevyžaduje. Žalovaný poukazuje na to, že v důsledku soudního přezkumu naplňujícího požadavek „plné jurisdikce“ vzrostla náročnost hájení veřejného zájmu v řízení před správními soudy a úkony prováděné žalovaným v soudním řízení, jakkoli jsou integrální součástí výkonu státní správy, nelze považovat za činnosti běžné. Sedmý senát dále nijak neohraničuje meze „běžné úřední činnosti“. Proto nelze vyhodnotit, zda cestovné tyto meze překračuje či nikoli. Navíc právní předpisy stanovící pravomoc žalovaného nikde nezakotvují povinnost účastnit se soudních řízení. V soudním řízení správní orgán ztrácí své vrchnostenské postavení vůči žalobci, proto nelze o úkonech žalovaného v soudním řízení hovořit jako o výkonu jeho pravomoci, a tedy ani o jeho běžné úřední činnosti. Pokud by soudy nad rámec podmínek stanovených pro přiznání náhrady nákladů řízení v § 60 odst. 1 s. ř. s. ukládaly další podmínky v zákoně neupravené, jednalo by se o porušení vázanosti soudu zákonem a nepřípustnou normotvorbu soudu. Žalovaný dále polemizuje s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, sp. zn. 4 As 220/2014, podle něhož nelze správnímu orgánu přiznat právo na paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve smyslu nálezu Ústavního soudu z 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13.

[12] Stěžovatelka se nevyjádřila.

## **III. Posouzení věci rozšířeným senátem**

## III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[13] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[14] K posuzované právní otázce uvedl Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 Afs 11/2013 - 84 následující:

*„Podle rozhodovací praxe správních soudů obvykle nenáleží náhrada nákladů řízení úspěšným správním orgánům v těch případech, kdy jim prokazatelně nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Správním orgánům dále nebývají přiznávány náklady právního zastoupení, pokud tyto správní orgány disponují odborným aparátem k řešení dané věci. K tomuto Ústavní soud ve své judikatuře uvádí, že „[v] souladu s nálezem Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 2929/07 je nutno zdůraznit, že tam, kde k hájení svých zájmů je stát vybaven příslušnými organizačními složkami finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, jímž byl advokát, a pokud tak přesto učiní, pak není důvod pro uznání takto mu vzniklých nákladů jako účelně vynaložených“ (viz náleze ÚS ze dne 24. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1087/09, N 243/55 SbNU 349).*

*V projednávané věci se ovšem nejedná o situaci, kdy by byl žalovaný zastoupen advokátem, avšak o situaci, kdy vznikly náklady samotnému žalovanému, a to v souvislosti s cestou na soudní jednání u krajského soudu v Hradci Králové. Je tedy třeba se zabývat otázkou, zda byly uvedené náklady účelně vynaložené, a dále, jestli nepřesahovaly rámec běžné úřední činnosti žalovaného.*

*Stěžovatel argumentoval tím, že žalovaný mohl účasti na jednání u krajského soudu pověřit jakéhokoli zaměstnance v pracovněprávním vztahu ke Generálnímu finančnímu ředitelství, neboť pro účely hospodaření s majetkem státu, včetně prostředků státního rozpočtu, účetnictví a pracovněprávních vztahů, mají Odvolací finanční ředitelství a finanční úřady postavení vnitřních organizačních jednotek Generálního finančního ředitelství. Toto tvrzení považuje zdejší soud za zcela nepřipadné, neboť v postavení žalovaného bylo od 1. 1. 2013 (viz zákon č. 456/2011 Sb.) Odvolací finanční ředitelství, a proto se mohl jednání před soudem účastnit pouze jeho odborný aparát, do jehož agendy příslušné záležitosti spadají. Nebylo tedy bez dalšího možné, aby se jednání u soudu účastnil, dle výkladu stěžovatele, jakýkoliv zaměstnanec finanční správy. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že uplatněné náklady žalovaného byly důvodně vynaložené.*

*Zdejší soud se ztotožnil s námitkou stěžovatele, že cesta a účast na jednání u soudu spadají do rámce běžné úřední činnosti žalovaného. To ovšem nic nemění na skutečnosti, že se jednalo o důvodně vynaložené náklady žalovaného jako účastníka řízení, na jejichž náhradu má žalovaný podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo, neboť měl v řízení před krajským soudem plný úspěch.“ (srov. body 66 – 69 citovaného rozsudku).*

[15] Naproti tomu sedmý senát Nejvyššího správního soudu se domáhá odchýlení se od právního názoru vysloveného v citovaném rozsudku prvního senátu zejména v tom smyslu, že procesně úspěšnému žalovanému správnímu orgánu nelze přiznat náhradu nákladů řízení, byť byly účelně vynaloženy, pokud nepřesahují rámec běžné úřední činnosti.

Názor sedmého senátu je tedy odlišný od názoru vysloveného již Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku prvního senátu.

[16] Právomoc rozšířeného senátu je tudíž dána.

### III.2. Posouzení věci

[17] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. *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. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.* Podle odst. 7 stejného ustanovení platí, že *jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává.*

[18] Možným nepřiznáním náhrady nákladů žalovanému ve správním soudnictví se zabýval již Vrchní soud v Praze v usnesení z 14. 6. 1999, č. j. 6 A 7/99 - 39, publikovaném v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 1015/2002. Zde se uvádí: *„Právo na náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků nepřiznal. Žalobce neměl úspěch ve věci; žalovanému soud právo na náhradu nákladů nepřiznal, třebaže advokát žalovaného vyčíslil náklady řízení ve výši 3.225 Kč. Žalobce by sice s ohledem na ustanovení § 146 odst. 2 o. s. ř. pro své procesní zavinění (zpětvzetí žaloby) mohl náklady řízení požadovat [správně nahradit, poznámka Nejvyššího správního soudu], nicméně soud přihlédl k tomu, že žalovaný je významným ústředním orgánem státní správy, který má několik set kvalifikovaných zaměstnanců, včetně právních útvarů a také úředníků, kteří se sami podíleli na koncipování naříkaného rozhodnutí. Lze proto od něj právem očekávat, že v řízení o správní žalobě bude také své rozhodnutí schopen kvalifikovaně hájit na soudě; tuto povinnost považuje soud za integrální součást řádného výkonu státní správy. Pokud tak žalovaný neučinil a zjednal si právní zastoupení advokátem, shledal v tom soud důvody hodné zvláštního zřetele, postačující k tomu, aby náhrada nákladů řízení přiznána nebyla (§ 150, 246c a 250h odst. 2 o. s. ř.).“*

[19] Tuto názorovou linii posléze následoval i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 1 As 43/2005 - 102). Tento soud dále argumentaci rozvinul v rozsudku z 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, č. 1260/2007 Sb. NSS (ve věci žaloby proti rozhodnutí České advokátní komory), kde uvedl: *„O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nemá. Žalovaná by takové právo měla, sama ostatně Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby jí přiznal náhradu nákladů řízení spočívající v nákladech vynaložených na právní zastoupení. Žalovaná svůj návrh, již předem se patrně obávajíc, že by Nejvyšší správní soud mohl považovat v jejím případě právní zastoupení za nedůvodně vynaložený náklad, poměrně obsáhle zdůvodnila (odůvodnění požadavku na přiznání náhrady nákladů řízení činí více než polovinu vyjádření ke kasační stížnosti). I přes tuto snahu však Nejvyšší správní soud nemůže argumentům žalované přisvědčit. Žalovaná argumentuje především tím, že každá právnická či fyzická osoba má právo nechat se před soudem zastoupit advokátem, že případné nepřiznání nákladů řízení je v rozporu s obecnou tendencí směřující ke specializaci právních služeb, že žalovaná má sice tisíce členů zapsaných v seznamu, nejde ovšem o její zaměstnance, že případné nepřiznání nákladů řízení popírá rovnost účastníků řízení atd. Nejvyšší správní soud k těmto argumentům nemůže než konstatovat, že nevidí důvodu ničeho změnit na konstantní judikatuře správních soudů, která byla již podpořena i názorem soudu*

Ústavního, že v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit. Jak konstatoval již Vrchní soud v Praze v usnesení ze dne 14. 6. 1999, č. j. 6 A 7/99 - 39, jež bylo potvrzeno i usnesením Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2000, sp. zn. II. ÚS 437/99, důvodem hodným zvláštního zřetele pro výjimečné nepřiznání náhrady nákladů řízení žalovanému lze ve věcech správního soudnictví spatřovat i ve skutečnosti, že žalovaný je významným ústředním orgánem státní správy. Schopnost a povinnost hájit vlastní rozhodnutí na soudě je v takovém případě integrální součástí řádného výkonu státní správy, k němuž je takový správní úřad dostatečně vybaven. Stejně tak Vrchní soud v Praze konstatoval, že povinnost správního úřadu jím vydané rozhodnutí hájit na soudě proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucí z běžné správní agendy. Nelze proto spravedlivě žádat na žalobci, aby hradil náklady, vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 1. 1998, č. j. 6 A 90/96 - 23). Česká advokátní komora je nepochybně, jak plyne ze zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, orgánem veřejné správy, který na svěřeném úseku vykonává samosprávnou mocí svěřené veřejné funkce. Jde o právnickou osobou, která má zákonem předvídaným způsobem ustavené orgány, které ji reprezentují navenek (srov. § 40 a násl. zákona o advokacii), ve vztahu k předmětu řízení před Nejvyšším správním soudem pak disponuje dokonce specializovaným orgánem, který se otázkám kárné odpovědnosti věnuje (§ 47 ve spojení s § 33 odst. 1 zákona o advokacii). Předmět řízení se tedy týká vlastního výkonu pravomocí žalované jako samosprávné korporace, k němuž sama žalovaná ustavuje své specializované orgány. Považovat v takové situaci za účelně vynaložený náklad náklady právního zastoupení žalované, které se v meritu věci omezí na konstatování toho, co v podstatě konstatoval příslušný orgán žalované v řízení, které vedl, s ohledem na výše citovanou judikaturu, nelze. Mimo nákladů právního zastoupení pak Nejvyšší správní soud neshledal žádné náklady, které by významně přesáhly náklady běžné úřední činnosti, a proto rozhodl, že právo na náhradu nákladů řízení žalované nepřiznává.“

[20] Pro úplnost je vhodné připomenout, že právě s odkazem na citovaný rozsudek šestého senátu procesně úspěšným žalovaným správním orgánům nejsou zpravidla přiznávány ani další jimi nárokové náklady řízení spočívající v hotových výdajích. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2015, č. j. 1 Afs 225/2014-31, se tak kupř. uvádí: „Žalovaný požadoval paušální náhradu nákladů ve výši 300 Kč v souvislosti s jedním úkonem právní služby, spočívajícím v písemném vyjádření ke kasační stížnosti podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný dovodil, že má nárok na paušální náhradu nákladů na základě § 36 odst. 1 s. ř. s. a nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13. K návrhu žalovaného Nejvyšší správní soud konstatuje, že rovnost účastníků řízení podle § 36 odst. 1 s. ř. s. není nikterak narušena, pokud žalovanému správnímu orgánu není v soudním řízení správním, ve kterém měl plný úspěch, přiznána paušální náhrada nákladů řízení. Ve smyslu § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu náleží náhrada hotových výdajů účelně vynaložených v souvislosti s poskytnutím právní služby advokátovi, přičemž nedohodl-li se advokát s klientem na jiné paušální částce, činí tato částka 300 Kč za jeden úkon právní služby. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, [z]ásadu rovnosti účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod naplňuje přiznání paušální náhrady coby náhrady hotových výdajů podle jejich demonstrativního výčtu v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu i účastníkovi řízení, který advokátem zastoupen není, a to v situacích, v nichž by účastníkovi řízení zastoupenému advokátem byla přiznána taková

*náhrada podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. ‘A contrario z citovaného nálezu Ústavního soudu vyplývá, že paušální náhradu nákladů nelze přiznat účastníku řízení, pokud by mu paušální náhrada nákladů nepříslušela ani při zastoupení advokátem (rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 220/2014 - 20). Taková situace zcela jednoznačně nastala v nyní posuzované věci. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, publ. pod č. 1260/2007 Sb. NSS, (...) v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit. (...) Stejně tak Vrchní soud v Praze konstatoval, že povinnost správního úřadu jím vydané rozhodnutí hájit na soudě proti správní žalobě představuje samozřejmou součástí povinností plynoucí z běžné správní agendy. Nelze proto spravedlivě žádat na žalobci, aby hradil náklady, vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 1. 1998, č. j. 6 A 90/96 - 23).‘ Podle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu by žalovanému nemohla být přiznána paušální náhrada nákladů, pokud by byl zastoupen advokátem, a proto ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu mu tato náhrada nemůže být přiznána ani v případě, že zastoupen není.‘ Stejný názor byl vysloven např. v rozsudku z 27. 11. 2014, č. j. 4 As 220/2014 - 20.*

[21] Názor, že stát nemá zpravidla právo na náhradu nákladů řízení spočívajících v zastoupení advokátem, sdílí i Ústavní soud (srov. např. nálezy Ústavního soudu z 9. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 2929/07, N 167/51 SbNU 65, a z 24. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1087/09, N 243/55 SbNU 349).

[22] Rozšířený senát vyšel z citované tradiční judikatury, která zásadně omezuje náhradu nákladů řízení, již je možné přiznat procesně úspěšnému správnímu orgánu, na náklady přesahující rámec běžné úřední činnosti. Jakkoli se lze ztotožnit s názorem prvního senátu, že se v případě nákladů vynaložených v souvislosti s účastí pracovníků správního orgánu u soudního jednání jedná o účelně (důvodně) vynaložené náklady, má rozšířený senát za to, že vznik těchto nákladů je přičitatelný především státu. Je totiž věcí státu, jak uspořádá své vnitřní poměry včetně organizace soudnictví a veřejné správy. Náklady žalovaných správních orgánů spočívající v cestovních výdajích podstatně vzrostly poté, co byla jednak změněna právní úprava místní příslušnosti správních soudů, jednak organizace územních finančních orgánů.

[23] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s., ve znění před účinností zákona č. 303/2011 Sb., byl k řízení o žalobě ve správním soudnictví zásadně příslušný krajský soud, v jehož územním obvodu bylo sídlo žalovaného správního orgánu. Zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, který nabyt účinnosti 1. 1. 2013, pak bylo vytvořeno Odvolací finanční ředitelství v Brně, které se stalo dominantním žalovaným správním orgánem ve věcech daní namísto dosavadních krajských finančních ředitelství sídlících v jednotlivých krajských městech. Takováto úprava organizačních poměrů byla motivována dosažením určitých úspor veřejných prostředků. Důvodová zpráva k tomu uvádí: „*Předpokládané úspory v rámci státního rozpočtu: Po realizaci výše uvedených vstupních nákladů a po plném konstituování soustavy Finanční správy ČR lze odhadnout úspory státního rozpočtu v nákladech Finanční správy ČR na 150 mil. Kč ročně, a to především v důsledku optimalizace sítě územních pracovišť FÚ a na ni navazující úspory mzdových a jiných nákladů vyplývajících z vyššího stupně centralizace soustavy, zahrnujícího též prohloubení jednotnosti hospodaření jediné účetní jednotky GFR.*“ (srov. důvodová zpráva k zákonu č. 456/2011 Sb., sněmovní tisk č. 450/0, VI. volební období, uložena v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny PČR na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)). Rovněž

změna místní příslušnosti krajských soudů byla odůvodněna snahou zefektivnit práci soudů, především pak odbřemenit Městský soud v Praze, a eliminovat tak finanční náklady spojené s odpovědností státu za průtahy v řízení před správními soudy (srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 303/2011 Sb., sněmovní tisk č. 319/0, VI. volební období, tamtéž).

[24] Pokud stát profituje ze značných úspor veřejných prostředků vyplývajících z reorganizace veřejné správy a změny organizace soudnictví, lze na státu rovněž spravedlivě požadovat, aby zároveň nesl i dílčí zvýšení některých nákladů úřední činnosti orgánů veřejné správy s touto reorganizací spojené, jmenovitě nákladů spojených s cestovním jeho úředníků odpovědných za obhájení rozhodnutí správních úřadů před správními soudy, a nepřenášel tyto náklady na neúspěšné účastníky řízení. Nelze pominout ani skutečnost, že uplatnitelné náklady spočívající v cestovním tvoří zanedbatelnou položku ve vztahu k celkovým prostředkům vynakládaným z veřejných rozpočtů na úřední činnost orgánů veřejné správy i ve vztahu k deklarovaným úsporám spojeným s výše uvedenou reorganizací.

[25] Rozšířený senát nemá pochybnosti o tom, že náklady spojené s účastí pověřených pracovníků správních orgánů u soudního jednání lze zahrnout do kategorie náklady běžné úřední činnosti. Jak bylo opakovaně konstatováno ve shora citované ustálené judikatuře, s výkonem působnosti jednotlivých správních orgánů je nerozlučně spojena též povinnost tuto činnost obhájit u nezávislého soudu, povolaného na základě příkazu ústavodárce k ochraně práv jednotlivců (srov. čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Náklady takto vzniklé při této standardní činnosti správních orgánů jsou stejně jako veškeré náklady na fungování veřejné správy hrazeny z veřejných rozpočtů, tj. z výtěžku daní a poplatků hrazených všemi občany na základě zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod). Povinnost občanů přispívat nad rámec běžné daňové povinnosti k úhradě nákladů orgánů veřejné moci v souvislosti určitými úkony se v zásadě omezuje na správní a soudní poplatky vymezené příslušnými předpisy. Náklady spojené s cestováním pracovníků správních orgánů při provádění jejich úředních úkonů tak patří do stejné kategorie nákladů spojených s běžnou úřední činností jako platy těchto pracovníků, poštovné, náklady na nákup potřebného zařízení (např. výpočetní techniky včetně příslušného software) a materiálu (papíry, obálky, kancelářské potřeby), náklady spojené s pořízením či pronájem budov potřebných pro činnost úřadů apod. Podle rozšířeného senátu neexistuje žádný důvod právě náklady cestování úředníků z této množiny nákladů spojených s činností veřejné správy (s její běžnou úřední činností) vydělovat a účtovat k náhradě vůči účastníkům řízení před správními soudy. *Ad absurdum* by žalované správní orgány v případě úspěchu v soudním řízení mohly obdobně nárokovat i další náklady své běžné úřední činnosti, např. mzdové náklady vynaložené na práci příslušných úředníků v souvislosti se soudním řízením na základě hodinové sazby, hotové výdaje na základě paušální náhrady (jak ostatně správní orgány činí, srov. k tomu judikaturu Nejvyššího správního soudu citovanou shora), přičemž by mohly odkazovat na otevřený výčet nákladů řízení uvedený v § 57 odst. 1 s. ř. s.

[26] Argumentem pro přiznání nákladů řízení spočívajících v cestovním správnímu orgánu nemůže být ani potřeba „potrestání“ žalobce, který zbytečně zatěžuje správní orgány nedůvodnou žalobou. Takovýto účel náklady řízení plnit nemohou. Regulativní funkci v této souvislosti mají soudní poplatky, které vedle své fiskální funkce mají i zamezit nadbytečnému podávání nedůvodných žalob prostřednictvím jejich zpoplatnění (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 1 As 23/2009 - 95, č. 2163/2011 Sb. NSS). Naopak přenášení nákladů běžné úřední činnosti na neúspěšné žalobce by mohlo odradit některé nemajetné

jednotlivce od obrany jejich práv před správními soudy, neboť by se obávali, že v případě neúspěchu jim budou uloženy k náhradě náklady řízení ve značné výši. Povinnost nahradit náklady řízení úspěšnému účastníkovi totiž není nijak omezena např. v případě osvobození žalobce od soudních poplatků pro jeho nemajetnost (náklady správního orgánu jakožto účastníka řízení před soudem je třeba odlišit od nákladů státu ve smyslu § 59 odst. 2 a § 60 odst. 4 s. ř. s.). Takovýto odstrašující účinek by byl ovšem naprosto nežádoucí.

[27] K nutnosti přiznání náhrady nákladů správního orgánu spočívajících v cestovním nevede ani argument rovností účastníků soudního řízení, respektive rovností stran. Rovnost zbraní lze charakterizovat jako požadavek, aby každá strana měla dostatečnou možnost představit svůj případ za takových podmínek, které ji nestaví do podstatné nevýhody vůči její protistraně, respektive zachování férové rovnosti mezi stranami (srov. Molek, P.: *Právo na spravedlivý proces*, Praha, Wolters Kluwer, 2012, s. 236). Rozšířený senát nepochybně, že otázka náhrady nákladů řízení může za určitých okolností nabýt ústavněprávní dimenzi porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (srov. k tomu rozsáhlou judikaturu Ústavního soudu, např. nález ze dne 8. 11. 2007, sp. zn. II. ÚS 439/06, N 186/47 SbNU 443). Má však za to, že nepřiznání nákladů řízení spočívajících v cestovním na jednání soudu správnímu orgánu nenarušuje férovou rovnost mezi stranami. Je jasné, že možnost správního orgánu představit své stanovisko k věci soudu tím nemůže být nijak ohrožena. Rozšířený senát nemá obavu, že by stát, resp. správní orgány, ve standardních situacích neměl prostředky na cestovné, a rezignoval by tedy na účinnou účast na soudním jednání. Naopak z materiálního hlediska je zřejmé, že prostředky a zdroje, kterými disponuje veřejná moc (v posledku stát), jsou nesrovnatelné s prostředky, které má k dispozici jednotlivec. Faktická rovnost při uplatňování práva v soudním řízení proto není nepřiznáním nákladů cesty k soudnímu jednání ohrožena.

[28] K argumentaci žalovaného nálezem Ústavního soudu ze 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, rozšířený senát uvádí, že nepovažuje odlišné zacházení s žalovaným správním orgánem ve vztahu k žalobci ohledně náhrady nákladů na cestu k soudnímu jednání za nepřipustné již jen z toho důvodu, že se nejedná o účastníky ve srovnatelné situaci. Na jedné straně je zde žalobce, který hradí cestovné z vlastních omezených prostředků, na druhé straně stojí správní orgán, jehož běžná úřední činnost zahrnující cestování k soudnímu jednání je hrazena z veřejných rozpočtů. Určitá odlišnost v zacházení s těmito kategoriemi účastníků je přípustná s ohledem na jejich naprosto rozdílnou situaci.

[29] Žalované správní orgány ovšem mají právo na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení. Odbornou agendu spojenou s pořízením územního plánu zákon svěřuje pořizovateli [srov. § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], který však za vydaný územní plán nenese odpovědnost, neboť odpůrcem v řízení před soudem je obec, jejíž zastupitelstvo opatření obecné povahy vydalo (§ 101a odst. 3 s. ř. s.). V takové situaci nelze náklady vynaložené v řízení před soudem považovat za součást běžné úřední činnosti odpůrce a ten má právo na jejich náhradu v plné výši (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Běžnou úřední činnost by ostatně přesahovaly i náklady správního orgánu vynaložené na obranu proti žalobám zjevně šikanózním, srov. judikaturu Nejvyššího správního soudu k svévolnému a účelovému uplatňování práva na podání žaloby

u správního soudu (např. rozsudek ze dne 8. 3. 2012, č. j. 2 As 45/2012 – 11, rozsudek ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011 – 66).

[30] Je třeba zdůraznit, že rozšířený senát zaujetím svého názoru nijak nemění zákonnou normu obsaženou v § 60 odst. 1 s. ř. s., kterou je soud vázán, nýbrž v souladu se shora citovanou ustálenou judikaturou týkající se nákladů spočívajících v odměně advokáta zastupujícího správní orgán aplikuje § 60 odst. 7 s. ř. s. umožňující nepřiznání náhrady nákladů v odůvodněných případech. O takový odůvodněný případ se zde jedná.

[31] Náklady spojené s cestováním pracovníků správních orgánů k soudnímu jednání jsou determinovány organizačním uspořádáním veřejné správy a správního soudnictví. Tyto cestovní výdaje představují obdobně jako výdaje na platy úředníků a technické zabezpečení jejich činnosti součást nákladů běžné úřední činnosti orgánů veřejné správy hrazených z veřejných rozpočtů. Tato okolnost představuje zpravidla důvod zvláštního zřetele hodný, pro který se náhrada takových nákladů řízení procesně úspěšnému žalovanému správnímu orgánu nepřizná ve smyslu § 60 odst. 7 s. ř. s., ačkoli jinak by měl na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení právo podle § 60 odst. 1 s. ř. s.

### *III.3. Shrnutí*

[32] Rozšířený senát tedy shrnuje, že náhradu nákladů spojených s účastí pracovníků správního orgánu u jednání správního soudu soud dle § 60 odst. 7 s. ř. s. procesně úspěšnému správnímu orgánu zásadně nepřizná.

### **IV. Závěr**

[33] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací sedmému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 31. března 2015

JUDr. Josef Baxa  
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k usnesení v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnili soudci JUDr. Jaroslav Vlašín a JUDr. Zdeněk Kühn. Text odlišného stanoviska je připojen.

**Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Zdeňka Kühna k výroku I. a k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2014, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47**

- 1) Máme za to, že rozhodnutí rozšířeného senátu o předložené otázce není správné, a to z následujících důvodů.
- 2) Právní názor většiny je postaven na dvou základních tezích – podle první jsou cestovní náklady správního orgánu spojené s účastí na jednání soudu součástí nákladů jeho běžné úřední činnosti, podle druhé pak je nutno takto definované náklady považovat za důvod hodný zvláštního zřetele, pro který je podle § 60 odst. 7 s. ř. s. nelze zásadně přiznat procesně úspěšnému správnímu orgánu k úhradě.
- 3) První teze, ač by se i o ní také dalo obsáhle polemizovat, není podle našeho názoru pro posouzení věci podstatná (jak bude ještě vysvětleno níže), proto se v dalším budeme podrobněji věnovat pouze tezi druhé.
- 4) K věci samotné úvodem předesíláme, že ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s. zakotvuje rovné postavení účastníků v řízení, přičemž soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a též poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. Toto ustanovení na úrovni zákona realizuje zásadu rovnosti účastníků řízení před soudem tak, jak ji upravuje čl. 96 odst. 1 Ústavy a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Podotýkáme, že citované ústavní normy nerozlišují mezi účastníky řízení podle toho, zda se jedná o osoby fyzické, právnické či zda je účastníkem stát prostřednictvím své organizační složky. Stejně to nečiní, jak je vidět z výše uvedeného, ani zákon upravující tuto problematiku.
- 5) Zásada rovného postavení účastníků se pak promítá i do právní úpravy náhrady nákladů řízení. Ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. uvádí, že nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil. Jinak stanoví hned následující odst. 2, v němž se uvádí, že ustanovení odstavce 1 neplatí, mělo-li by být právo přiznáno správnímu orgánu ve věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění, nemocenského pojištění, pomoci v hmotné nouzi a sociální péče. V této souvislosti stojí zajisté za pozornost i ustanovení odst. 4, které při splnění určitých podmínek přiznává proti neúspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů nejen úspěšnému účastníkovi, ale i státu.
- 6) V obecné rovině lze říci, že koncepce práva na náhradu nákladů řízení je postavena na třech zásadách – zásadě odpovědnosti za výsledek (zásada úspěchu), zásadě odpovědnosti za zavinění a náhodu a zásadě zájmové, která se ovšem primárně dotýká placení nákladů řízení a promítá se jen do těch ustanovení zákona, podle nichž účastníci nemají právo na náhradu nákladů řízení. Zásada odpovědnosti za výsledek (zásada úspěchu) je zásadou základní a v soudním řádu správním je obsažena ve výše citovaném ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Zásada zájmová se projevuje v ustanovení odst. 2 a 3, v posledně uvedeném je ve větě druhé zřetelné i působení zásady

odpovědnosti za zavinění, která se dále vyskytuje i v odst. 6. Ze stejných zásad vychází i úprava náhrady nákladů v občanském soudním řízení, ustanovení § 142, 146 a 147 o. s. ř. jsou výše uvedeným ustanovením s. ř. s. obsahově velmi podobná.

- 7) Při aplikaci zásady úspěchu ve věci platí, a to pro všechny případy rozhodování o náhradě nákladů, že lze přiznat náhradu pouze těch nákladů řízení, které byly potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva. Kromě tohoto limitu obsahuje pak zákon ještě další instituty, které umožňují právo na náhradu nákladů řízení založené na zásadě úspěchu ve věci modifikovat. V soudním řádu správním jsou upraveny v ustanoveních § 60 odst. 7 a 8, podstatné pro rozhodnutí v projednávané věci je prve uvedené ustanovení, jehož obdobu obsahuje § 150 o. s. ř.
- 8) Podle § 60 odst. 7 s. ř. s. jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává.
- 9) Jak vyplývá ze samotného textu tohoto ustanovení, je na místě podle něho postupovat pouze výjimečně, a to v případě, kdyby se rozhodnutí podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. jevílo vůči povinnému účastníkovi jako příliš tvrdé. Soud proto musí pečlivě zkoumat, zda podmínky pro užití tohoto ustanovení jsou splněny. Zákon však tyto podmínky nevymezuje a ponechává je na úvaze soudu.
- 10) Důvody zvláštního zřetele hodné musí být přitom dány na straně žalobce i žalovaného. Úvaha soudu o tom, zda jde o výjimečný případ a zda tu jsou důvody hodné zvláštního zřetele, musí vycházet z posouzení všech okolností konkrétní věci. Musí se jednat o okolnosti, pro které by se jevílo v daném případě nespravedlivým ukládat náhradu nákladů řízení tomu účastníkovi, který ve věci úspěch neměl, a zároveň by bylo možno spravedlivě požadovat na úspěšném účastníkovi, aby náklady vynaložené v souvislosti s řízením nesl ze svého. Jinak řečeno, je třeba zkoumat nejen dopad uložení povinnosti k náhradě nákladů řízení do majetkové sféry neúspěšného účastníka, ale i dopad nepřiznání náhrady nákladů řízení do majetkové sféry účastníka úspěšného. Soud tak především přihlíží k majetkovým, sociálním, osobním a dalším poměrům všech účastníků řízení, ale i k okolnostem, které vedly k soudnímu uplatnění nároku, k postojům účastníků v průběhu řízení apod. Výsledky těchto úvah pak musí vtělit do odůvodnění nákladového výroku.
- 11) K výše uvedenému institutu existuje rozsáhlá judikatura Ústavního soudu (např. I. ÚS 350/04, II. ÚS 145/06, I. ÚS 191/06), která se sice vztahuje ke zmiňovanému příbuznému ustanovení § 150 o. s. ř. (jsou-li tu důvody hodné zvláštního zřetele, nemusí soud výjimečně náhradu nákladů řízení zcela nebo zčásti přiznat), není však pochyb o tom, že dopadá i na projednávanou věc. Za podrobnější citaci stojí zvláště nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. I. ÚS 191/06.
- 12) Ústavní soud v něm zdůraznil, „že rozhodování o nákladech soudního řízení je integrální součástí soudního řízení jako celku. Obecně platí, že náhradu nákladů sporného řízení ovládá zásada úspěchu ve věci. Ustanovení § 150 o. s. ř., zakládající diskreční oprávnění soudu, nelze považovat za předpis, který by zakládal zcela volnou diskreci (ve smyslu libovůle), nýbrž jde o ustanovení, podle něhož je soud povinen zkoumat, zda ve věci

*neexistují zvláštní okolnosti, k nimž je třeba při stanovení povinnosti k náhradě nákladů řízení výjimečně přihlídnout. Ustanovení § 150 o. s. ř. proto nelze vykládat tak, že lze kdykoli, bez ohledu na základní zásady rozhodování o nákladech řízení, nepřiznat náhradu nákladů úspěšnému účastníkovi řízení“.*

- 13) Posoudíme-li tedy projednávanou věc s ohledem na základní zásady, na nichž je vybudováno právo na náhradu nákladů řízení, dále na konkrétní ustanovení soudního řádu správního, na judikaturu civilních soudů a návazně i Ústavního soudu k téže problematice, pak je odpověď na položenou otázku vcelku jednoduchá.
- 14) Měl-li žalovaný správní orgán ve věci úspěch a nebyly-li zjištěny v konkrétním případě žádné okolnosti hodné zvláštního zřetele, a to především na straně žalobce (ale i žalovaného), musí soud náklady, které vznikly žalovanému v souvislosti s účastí na jednání soudu, přiznat.
- 15) K tomu je třeba zdůraznit, že soudní řád správní (a podpůrně ani občanský soudní řád) nezná pojem „náklady nepřesahující běžný rámec úřední činnosti správního orgánu“, s nímž operuje názorová většina, natož aby úhradu takových nákladů vylučoval z působení § 60 odst. 1 s. ř. s. (zákon nestanoví jinak). Jestliže je tedy tento náklad uplatněn žalovaným správním orgánem k úhradě, je z tohoto hlediska zcela nerozhodné, zda účast u jednání soudu, u něhož probíhá řízení o přezkoumání rozhodnutí žalovaného, lze považovat za úkon nepřesahující běžný rámec úřední činnosti žalovaného či nikoliv. Ani názorová většina přitom nezpochybňuje, že náklady takto vynaložené cestu lze považovat za důvodné (slovy s. ř. s.) či účelné (slovy o. s. ř.).
- 16) Pojem „náklady nepřesahující běžný rámec úřední činnosti správního orgánu“ zjevně nemůže být relevantní ani při posuzování věci z hlediska ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s. (případně § 150 o. s. ř.). Jak bylo již vyloženo výše, toto ustanovení slouží k jakémusi změkčení dopadů zákona tam, kde by se přiznání náhrady nákladů řízení jen podle zásady úspěchu v řízení jevílo s ohledem na poměry žalobce i žalovaného v konkrétní projednávané věci vůči povinnému účastníkovi příliš tvrdé. Toto ustanovení má být používáno zcela výjimečně a jeho aplikace musí být s ohledem na konkrétní okolnosti věci soudem vždy pečlivě odůvodněna. Rozhodně jeho prostřednictvím nelze řešit typové případy nákladů vynaložených správním orgánem. Z uvedeného je zřejmé, že pojem použitý názorovou většinou nemá sám o sobě k institutu zde upravenému žádný vztah.
- 17) To ostatně uvádí i odborná literatura (Potěšil, L., Šimíček V., a kol. *Soudní řád správní: Komentář*, Praha, Leges, 2014, str. 519), která si povšimla, že soudy někdy v praxi nepřiznávají úspěšným žalovaným (především v marginálních případech) náhradu nákladů, pokud jim nevznikly nad rámec jejich běžné úřední činnosti. Shodně s výše uvedeným pak komentář uvádí, že oporu pro takový postup nelze hledat v tomto ustanovení, neboť to má sloužit jen pro výjimečné případy podpořené důvody hodnými zvláštního zřetele (např. mimořádná výše nákladů na znalecké posudky, které by nebyl schopen neúspěšný účastník uhradit, mimořádně špatná finanční či sociální situace neúspěšného účastníka, kterou by předepsaná úhrada vzniklých nákladů ještě zhoršila apod.), nikoliv pro běžnou praxi.

- 18) Z tohoto hlediska považujeme argumentaci názorové většiny k dané otázce za zásadně chybnou od samého počátku. Již její výklad zásady rovnosti účastníků je dle našeho názoru poněkud nekonzistentní. Výše bylo konstatováno, že rovnost účastníků v řízení před soudem zakotvuje primárně čl. 96 odst. 1 Ústavy a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a že tento princip se pak promítá na úrovni zákona jednak v úpravě jejich procesních práv, jednak v povinnosti soudu počínat si tak, aby všichni účastníci mohli tato práva v průběhu řízení účinně uplatnit (§ 36 odst. 1 věta druhá, s. ř. s.). Právo na náhradu nákladů soudního řízení, jež je upraveno v § 60 s. ř. s. a je svou povahou právem hmotným, svůj původ má však v předpisech procesních a je spjaté s probíhajícím řízením. Na úpravu zákonných podmínek vzniku nároku na náhradu nákladů řízení i na způsob uplatňování tohoto práva účastníky tak dopadá princip rovnosti v plném rozsahu.
- 19) Názorová většina však působení principu rovnosti fakticky zredukovala jen na složku rozhodnutí ve věci samé, tj. na možnost účastníka představit svůj případ za takových podmínek, které ho nestaví do podstatné nevýhody vůči protistraně. Má přitom za to, že nepřiznání nákladů řízení souvisejících s účastí pracovníka žalovaného správního orgánu na jednání soudu nenarušuje férovou rovnost mezi stranami a možnost správního orgánu představit své stanovisko soudu tím nemůže být nijak ohrožena. Tento závěr je zajisté správný, potíží je pouze v tom, že tuto otázku v projednávané věci rozšířený senát neposuzuje, takže argument míří zcela mimo podstatu problému.
- 20) Při řešení předložené otázky je naopak určující to, že výrok o nákladech řízení je výrokem akcesorickým k výroku ve věci samé a je integrální součástí rozhodnutí soudu. Jestliže je právní úprava náhrady nákladů řízení (ostatně jako celý proces před civilními a správními soudy), postavena rovněž na principu rovnosti (viz též, byť v jiné souvislosti, náleží Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13), nelze v rozporu s tím říci, že bez ohledu na konkrétní znění zákona bude princip rovnosti relevantní jen při rozhodování ve věci samé, kdežto při rozhodování o náhradě nákladů řízení nikoliv, a odůvodňovat to tím, že tento výrok neovlivňuje rovnost zbraní při posouzení věci.
- 21) Dalším významným prvkem, o nějž většina opírá svůj názor, je pojem „*náklady nepřesahující běžný rámec úřední činnosti správního orgánu*“. Již výše bylo řečeno, že takovýto pojem zákon nezná, vytvořen a používán byl doposud pouze v judikatuře Nejvyššího správního soudu a nebyl nikdy blíže definován. V praxi se užíval většinou v těch případech, kdy správnímu orgánu vznikly v řízení před soudem náklady jen neurčité a svým rozsahem spíše bagatelní (většinou na poštovné), správní orgán je nežádal k úhradě a soudu nestálo za to zjišťovat jejich výši z úřední povinnosti. Rozšířený senát dal ovšem tomuto pojmu nový rozměr, neboť do něj zahrnul prakticky všechny náklady, které správnímu orgánu v souvislosti se soudním řízením vznikly nebo mohou vzniknout, a zároveň stanovil, že tyto náklady nelze úspěšnému žalovanému přiznat k úhradě.
- 22) Z pojmu „*náklady nepřesahující běžný rámec úřední činnosti správního orgánu*“ se tak stal Otesánek, který spolykal nejen zmiňované náklady, ale pro okruh přesně

definovaných účastníků (v řízení úspěšné správní orgány, jež jsou orgány státu nebo orgány územního samosprávného celku konající v přenesené působnosti) i ustanovení § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s., neboť jim v důsledku jeho nenasytnosti nezůstalo fakticky nic, co by jim mohl neúspěšný žalobce podle § 60 odst. 1 s. ř. s. uhradit. Část ustanovení § 60 odst. 1 a celý odst. 2 se tak staly pro většinu žalovaných obsoletními. Že právě k tomuto do značné míry názorová většina směřovala (tedy ve svých důsledcích k faktickému přepsání zákona), svědčí i ideologické zdůvodnění obsažené v bodech 24 a 25 usnesení.

- 23) Uvedené pak dokresluje i příklad uvedený v odst. 29 usnesení rozšířeného senátu. Územní plány přijímají obce formou opatření obecné povahy v samostatné působnosti, nejedná se tedy o výkon státní správy orgány státu, ani o přezkum správních rozhodnutí. Obec, na rozdíl od státu, má ostatně jako účastník řízení zaručen i přístup k Ústavnímu soudu. Není tedy sporu o tom, že úspěšný odpůrce v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy může uplatňovat nejen náklady spojené s účastí na jednání soudu, ale, na rozdíl od správních orgánů, například i náklady advokátního zastoupení. Jako argument, který má vyvrátit názor, že se rozšířený senát ve svých úvahách o úhradě nákladů řízení vymezených správními orgány dostal zcela mimo rámec zákona, tento příklad zjevně nesedí.
- 24) K použití ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s. pak usnesení rozšířeného senátu v bodu 31 neobsahuje žádnou relevantní argumentaci a nelze tak ani zjistit, proč si většina myslí, že toto ustanovení tak, jak je v zákoně koncipováno a jak bylo výše vyloženo, může na projednávanou věc dopadat. Zde tedy můžeme znovu jen zdůraznit, že toto ustanovení slouží primárně k tomu, aby zabránilo a) v individuálních případech, b) podle konkrétních okolností projednávané věci, c) s přihlédnutím k poměrům žalobce i žalovaného d) tvrdosti vůči povinnému účastníku, přičemž používáno má být e) pouze výjimečně, neboť prolamuje základní zásadu úspěchu ve věci.
- 25) Názorová většina však toto ustanovení vyložila tak, že se má používat a) v typově vymezených případech, b) bez přihlédnutí ke konkrétním okolnostem projednávané věci, c) bez zjišťování poměrů žalobce i žalovaného, d) za účelem upření náhrady nákladů řízení úspěšným správním orgánům, a používáno má být e) jako pravidlo c cílem eliminovat působení zásady úspěchu ve věci. Podstatu tohoto „*tvrdostního*“ institutu tedy popřela ve všech jeho charakteristických znacích.
- 26) Máme-li tedy závěrem stručně shrnout důvody svých výhrad k usnesení rozšířeného senátu v projednávané věci, pak musíme konstatovat, že rozšířený senát při řešení předložené otázky a) vyložil právní úpravu náhrady nákladů řízení v rozporu s ústavním principem rovnosti účastníků řízení, b) popřel základní zásadu úspěchu ve věci, na níž je právní úprava náhrady nákladů řízení postavena, c) fakticky přepsal ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., tak, že pro většinu žalovaných správních orgánů v případě úspěchu ztratilo smysl d) stěžejním pro posouzení otázky náhrady nákladů řízení učinil pojem, který zákon nezná, přičemž ho současně povýšil na důvod pro upření práva jednomu z účastníků, e) „*tvrdostní*“ institut upravený v § 60 odst. 7 s. ř. s. vyložil v přímém protikladu k jeho účelu a smyslu.

- 27) Názorová většina tedy dle našeho názoru přistoupila k platné právní úpravě náhrady nákladů řízení i k zásadám, na nichž je vystavěna, s takovou mírou nadhledu a velkorysosti, s kterou se již nemůžeme ztotožnit.
- 28) K tomu závěrem dodáváme, že pokud by byl názor většiny obsažen například v petici, která by byla určena některému subjektu vybavenému kompetencí zákonodárné iniciativy a jejímž cílem by bylo dosáhnout novelizace příslušných ustanovení o náhradě nákladů řízení, jistě bychom neměli problém takovou iniciativu podpořit a touto formou ke změně soudního řádu správního přispět. Protože však v daném případě byla faktická změna zákona provedena prostřednictvím soudního rozhodnutí (jakkoliv byl tento počín motivován ušlechtilými pohnutkami), nezbyvá nám, než připojit tento disent.

V Brně dne 31. března 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín  
člen rozšířeného senátu

JUDr. Zdeněk Kühn  
člen rozšířeného senátu