



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA v právní věci

žalobkyně: **Ing. P. G., MBA**, nar. X
bytem X
zastoupena Mgr. et Mgr. Jiřím Flamem, Ph.D., advokátem
sídlem Vodičkova 729/11, Praha 1

proti

žalovanému: **Náměstek ministra vnitra pro státní službu**
Ministerstvo vnitra
sídlem Jindřišská 967/34, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 20.5.2020, č.j. MV-66887-2/OSK-2020 a č.j. MV-66911-2/OSK-2020

takto:

- I. Rozhodnutí Náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 20.5.2020, č.j. MV-66887-2/OSK-2020, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Rozhodnutí Náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 20.5.2020, č.j. MV-66911-2/OSK-2020, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradu nákladů řízení částku 3 000 Kč k rukám Mgr. et Mgr. Jiřího Flama, Ph.D., advokáta, se sídlem Vodičkova 729/11, Praha 1, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně domáhal zrušení shora označených rozhodnutí žalovaného.

I.a Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2020, č. j. MV-66887-2/OSK-2020

2. Dne 17. 2. 2020 vydal žalovaný rozhodnutí č. j. MV-13306-6/OSK-2020, jímž bylo zrušeno rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu (ERÚ) ze dne 10. 12. 2019, č. j. 12254-2/2019-ERU, o zamítnutí žádosti o proplacení přesčasových hodin za rok 2019, a to v celkovém rozsahu 356,25 hodin, pro nezákonnost. Podáním ze dne 28. 2. 2020 uplatnila žalobkyně nárok na náhradu nákladů řízení ve výši 300 Kč, neboť byla v odvolacím řízení ve věci poskytnutí platu za službu přesčas úspěšná.
3. Dne 12. 3. 2020 vydal služební orgán rozhodnutí č. j. 12254-11/2019-ERU, jímž rozhodl, že se žalobkyni náhrada nákladů řízení nepřiznává, které žalobkyně napadla odvoláním a v něm uvedla, že alternativně, pokud žalovaný dospěje k závěru, že žalobkyni přísluší náhrada nákladů řízení ve výši nákladů skutečně vynaložených, a nikoliv ve výši ve výši 300 Kč, vyčísluje náklady řízení částkou 47 Kč odpovídající vynaloženému poštovnému. Odvolání proti rozhodnutí č. j. 12254-11/2019-ERU pak žalobkyně doplnila o další náklady řízení, které jí vznikly. Celkem tedy žalobkyně nárokovala 900 Kč alternativně, pokud by nadřízený služební orgán dospěl k názoru, že žalobkyni přísluší náhrada nákladů řízení ve výši nákladů skutečně vynaložených, vyčísnila náklady řízení na 145 Kč.
4. Rozhodnutím ze dne 20. 5. 2020, č. j. MV-66887-2/OSK-2020 žalovaný odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Rady ERÚ č. j. 12254-11/2019-ERU zamítl a toto rozhodnutí potvrdil.

I.b Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2020, č. j. MV-66911-2/OSK-2020

5. Dne 10. 2. 2020 vydal žalovaný rozhodnutí č. j. MV-2883-11/OSK-2020, jímž bylo zrušeno rozhodnutí Rady ERÚ ze dne 17. 12. 2019, č. j. 05790-25/2015-ERU, o zařazení žalobkyně mimo službu a stanovení platu pro nezákonnost.
6. Podáním ze dne 24. 2. 2020 uplatnila žalobkyně u služebního orgánu nárok na náhradu nákladů řízení ve výši 300 Kč za podání odvolání proti rozhodnutí č. j. 05790-25/2015-ERU, neboť byla v odvolacím řízení ve věci zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů úspěšná.
7. Dne 12. 3. 2020 vydal služební orgán rozhodnutí č. j. 05790-53/2015-ERU, jímž rozhodl, že se žalobkyně náhrada nákladů nepřiznává. Proti rozhodnutí služebního orgánu č. j. 05790-53/2015-ERU podala žalobkyně odvolání ze dne 3. 4. 2020, v němž mimo jiné uvedla, že alternativně, pokud žalovaný dospěje k závěru, že žalobkyni přísluší náhrada nákladů řízení ve výši nákladů skutečně vynaložených, a nikoliv ve výši ve výši 300 Kč, vyčísluje náklady řízení částkou 47 Kč odpovídající vynaloženému poštovnému. Odvolání proti rozhodnutí č. j. 05790-53/2015-ERU pak žalobkyně doplnila o další náklady řízení, které jí vznikly. Celkem tedy žalobkyně nárokovala 1500 Kč alternativně, pokud by

nadřízený služební orgán dospěl k názoru, že žalobkyni přísluší náhrada nákladů řízení ve výši nákladů skutečně vynaložených, vyčíslila náklady řízení na 276 Kč.

8. Rozhodnutím ze dne 20. 5. 2020, č. j. MV-66911-2/OSK-2020 žalovaný odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Rady ERÚ č. j. 05790-53/2015-ERU zamítl a toto rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

9. Žalobkyně považuje rozhodnutí žalovaného č. j. MV-66887-2/OSK-2020 a rozhodnutí č. j. MV-66911-2/OSK-2020 za nezákonná, vydaná v rozporu se skutečným skutkovým stavem a nepřezkoumatelná.
10. Žalobkyně odkázala na § 166 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, § 79 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a vyhlášku č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu, a uvedla, že v obou případech uplatnila řádně a včas u služebního orgánu náhradu nákladů řízení za podané odvolání, a to na základě analogické aplikace vyhlášky č. 254/2015 Sb.
11. V další části žaloby zopakovala podrobně svou argumentaci k aplikovatelnosti vyhlášky č. 254/2015 Sb. v řízení před správními orgány a za nesprávný označila závěr žalovaného, že ačkoliv mezi náklady řízení patří i odměna za zastupování, a tedy i odměna za poskytování právních služeb a náhrada hotových výdajů advokáta, nelze přiznat paušální náhradu hotových výdajů nezastoupenému účastníku, jelikož ta mezi náklady řízení není zahrnuta.
12. Podle žalobkyně je vyhláška č. 254/2015 Sb. v řízení před správními orgány aplikovatelná na základě analogie, neboť byla vydána základě zmocnění v příslušném procesním předpisu [§ 374a odst. 1 písm. d) občanského soudního řádu], tedy ve velice blízké oblasti právní úpravy, a nelze ji vyloučit pouze odkazem na nemožnost použití analogie.
13. Za procesní vadu označila nemožnost vyjádřit se k rozsudku Městského soudu v Praze, č. j. 14 Ad 4/201830, ze dne 13. 11. 2019 jako k podkladům řízení. Dále odkázala na zásadu rovnosti účastníků řízení dle čl. 37 odst. 3 Listiny základní práv a svobod a nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 39/13, který se týkal obdobné věci, a to přiznání paušální náhrady nákladů řízení účastníkovi nezastoupenému advokátem v soudním řízení.
14. Dále uvedla, že mezi žalobkyní a žalovaným není sporu o tom, že náklady řízení byly uplatněny ve lhůtě stanovené v § 166 zákona o státní službě, ani o tom, že v obou řízeních uplatnila náhradu hotových výdajů za podané odvolání, který jí podle § 79 odst. 1 správního řádu nepochybně náleží. Nepřiznal-li náklady řízení ve výši paušální náhrady dle vyhl. č. 254/2015 Sb., bylo jeho povinností výši nákladů řízení zjistit ze správního spisu. Služební orgán tímto způsobem nepostupoval, proti čemuž mimo jiné žalobkyně brojila odvoláním proti rozhodnutí č. j. 12254-11/2019-ERU a rozhodnutí č. j. 05790-53/2015-ERU, kde nad rámec svých povinností výši požadovaných nákladů řízení explicitně vyčíslila. Za absurdní označil tvrzení žalovaného, že nastala zákonná koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, protože při rozhodování o nákladech řízení vedli služební orgán i žalovaný řízení z úřední povinnosti.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

15. Žalovaný ve vyjádření odkázal na spisový materiál a na obsah napadených rozhodnutí a námitky považoval za nedůvodné a neprokazující nezákonnost či nesprávnost napadených

rozhodnutí či řízení, jež jim předcházelo.

16. Žalovaný setrval na tom, že vyhlášku č. 254/2015 Sb. nelze na případ žalobkyně aplikovat, neboť tato vyhláška se nevztahuje na náhradu nákladů řízení ve správním řízení, ale dotýká se pouze případů podle § 151 odst. 3 o.s.ř. a podle § 89a exekučního řádu.
17. Analogická aplikace advokátního tarifu podle něj odráží specifika spojená s občanskoprávními spory řešenými na úrovni soudů a o.s.ř. speciálně upravuje rozhodování ve věcech náhrady nákladů řízení (§ 151). O návrzích žalobkyně bylo rozhodováno v souladu s § 166 zákona o státní službě, který vymezuje, za jakých podmínek má státní zaměstnanec nárok na náhradu nákladů, ale neupravuje výši přiznané náhrady a je proto třeba vycházet z obecné právní úpravy vztahující se k nákladům řízení vymezené v § 79 správního řádu. Otázku aplikovatelnosti advokátního tarifu však považoval za irelevantní, neboť žalobkyně v řízení zastoupená advokátem nebyla. Žalovaný s odkazem na napadená rozhodnutí neshledal důvod, pro který by mohla být na případ žalobkyně analogicky aplikována vyhláška č. 254/2015 Sb.
18. V neseznámení žalobkyně s rozsudkem Městského soudu v Praze, sp. zn. 14 Ad 4/2018-30 ze dne 13. 11. 2019, podle něj nelze spatřovat rozpor s § 50 odst. 1 správního řádu, neboť se nejedná ani o důkazní prostředek, ani o podklad pro vydání rozhodnutí. K nálezu Ústavního soudu, sp. zn. Pl ÚS 39/13 ze dne 7. 10. 2014, již v odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí uvedl, že tento nález na případ účastnice řízení nedopadá, neboť řeší zcela jinou situaci.
19. Žalovaný rovněž nesouhlasí se závěry žalobkyně, že o nákladech řízení podle zákona o státní službě rozhoduje správní orgán z úřední povinnosti. Řízení ve věci náhrady nákladů řízení je řízením na návrh podle § 44 a násl. správního řádu, neboť rozhodování v této věci je podmíněno uplatněním nároku ze strany účastníka řízení.
20. K námitce porušení § 36 odst. 3 správního řádu připustil, že došlo ze strany Rady ERÚ k pochybení, nicméně s ohledem na okolnosti daného případu nemohla mít tato vada vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
21. V podané (obsáhlé) *replíce* setrvala žalobkyně na svých tvrzeních, které dále doplnila v intencích žalobních bodů.

IV. Posouzení věci soudem

22. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
23. V nyní posuzované věci se soud musel přednostně zabývat následujícími právními otázkami. Zaprvé, zda je ohledně *nákladů řízení* ve smyslu § 166 zákona o státní službě ve spojení s § 79 správního řádu rozhodováno na návrh nebo z úřední povinnosti. Dále zda je o *výši nákladů řízení* ve smyslu § 166 zákona o státní službě ve spojení s § 79 správního řádu rozhodováno na návrh nebo z úřední povinnosti. Třetí otázkou pro soud bylo, zda je na rozhodování o nákladech řízení ve smyslu § 166 zákona o státní službě ve spojení s § 79 správního řádu vyhláška č. 254/2015 Sb., případně na náhradu jakých jiných nákladů má nezastoupený účastník nárok.

*Rozhodnutí o nákladech řízení ve smyslu § 166 zákona o státní službě ve spojení s § 79
správního řádu*

24. Podle § 79 odst. 1 správního řádu jsou náklady řízení zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně správního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočné a odměna za zastupování.
25. Podle § 79 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, nese správní orgán nebo dotčený orgán (§ 136) a účastník své náklady.
26. Podle § 166 zákona o státní službě platí, že, jestliže je účastník v řízení o odvolání, rozkladu, v obnoveném nebo přezkumném řízení úspěšný, má nárok na náhradu nákladů od služebního úřadu. 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.
27. Z uvedených ustavení předně vyplývá, že v řízení před správními orgány existují určité náklady, o jejichž náhradě lze uvažovat. Dále z nich vyplývá obecný princip platný pro správní řízení, že správní orgán i účastník řízení si nese své náklady sám, tedy bez ohledu na procesní úspěch ve věci nemá účastník řízení právo na náhradu nákladů řízení, pokud buď správní řád, nebo jiný právní předpis předpokládající použití správního řádu pro úpravu náhrady nákladů řízení nestanoví něco jiného. Třetí skutečností je, že zákon o státní službě je právě tímto předpisem, který modifikuje obecné pravidlo dané správním řádem a přiznává za určitých okolností právo na náhradu nákladů řízení procesně úspěšnému účastníkovi řízení proti *služebnímu úřadu*.
28. Při aplikaci na nyní posuzovanou věc není sporné, že žalobkyně splnila podmínky pro to, aby ji byla přiznána náhrada nákladů řízení, neboť žalobkyně byla úspěšným účastníkem odvolacího řízení a uplatnila svůj nárok v zákonem stanovené lhůtě. Tyto skutečnosti nepopíral ani správní orgán prvního stupně, ani žalovaný.

*Rozhodnutí o nároku na náhradu nákladů řízení ve smyslu § 166 zákona o státní službě ve
spojení s § 79 správního řádu*

29. Rozhodování o náhradě nákladů řízení se rozpadá do dvou otázek. První je samotné uplatnění nároku na náhradu nákladů řízení a druhou je rozhodování o konkrétní výši konkrétní náhrady. Žalobkyně jak v podaných odvoláních, tak i v žalobě konstatovala, že je notorietou, že o výši náhrady nákladů řízení se rozhoduje z úřední povinnosti. Soud nesdílí názor žalobkyně, že se jedná o notorietu, naopak právní úprava se liší v jednotlivých procesních předpisech.
30. Podle § 151 odst. 1 o.s.ř. o povinnosti k náhradě nákladů řízení rozhodne soud *bez návrhu* v rozhodnutí, jímž se řízení u něho končí.
31. 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.
32. Podle § 61 odst. 1 s.ř.s. o povinnosti nahradit náklady řízení rozhodne soud zpravidla v rozsudku nebo usnesení, jímž se řízení končí.
33. Podle § 79 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, nese správní orgán nebo dotčený orgán (§ 136) a účastník své náklady.

34. Podle § 166 zákona o státní službě platí, že, jestliže je účastník v řízení o odvolání, rozkladu, v obnoveném nebo přezkumném řízení úspěšný, má nárok na náhradu nákladů od služebního úřadu. ... Nárok musí účastník uplatnit před ukončením řízení, a jestliže to není možné, do 3 dnů ode dne doručení rozhodnutí, jinak zaniká.
35. Ústavní soud již v nálezu ve věci sp. zn. I. ÚS 478/04 ze dne 18. 1. 2006 uvedl: „*Citované ustanovení je totiž třeba vidět v souvislosti s ustanovením § 151 odst. 1 o. s. ř., podle kterého o povinnosti k náhradě nákladů rozhoduje soud bez návrhu (z úřední povinnosti), a to v rozhodnutí, jímž se řízení u něho končí, bez ohledu na způsob skončení. Podle názoru Ústavního soudu, pokud tedy obecný soud nerozhodl o náhradě nákladů řízení, pak jeho postup porušuje principy spravedlivého procesu podle čl. 36 odst. 1 Listiny (denegatio iustitiae).*“
36. Z citovaného ustanovení § 151 odst. 1 o.s.ř., doplněného citovaným nálezem Ústavního soudu, je zřejmé, že soud má rozhodovat o nákladech řízení v civilním řízení i bez návrhu, přičemž se uplatní další pravidla, která procesní předpis stanoví, tj. rozhodování o nákladech řízení ve vazbě na procesní úspěch v řízení. Tedy lze mít za to, že v rámci civilního řízení rozhoduje soud bez návrhu jak o tom, komu přísluší náklady řízení, tak o jejich výši.
37. V případě soudního řízení správního je pouze stanoveno, kdy soud o nákladech rozhodne a na jaké náklady řízení má účastník řízení nárok. Úprava nákladů řízení v soudním řízení správním je specifická tím, že se zpravidla jedná pouze o náklady žalobce, neboť stát obecně nemá právo na náhradu nákladů řízení před správními soudy. Ačkoliv se komentáře s s.ř.s. většinově shodují, že o náhradě nákladů řízení rozhoduje soud z úřední povinnosti podle § 151 odst. 1 o.s.ř. za použití § 64 s.ř.s., proti tomuto názoru stojí dlouhodobě akceptovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, dle kterého: „*Nejvyšší správní soud ale dospěl k závěru, že použití tohoto ustanovení [§ 151 odst. 1 o.s.ř. - pozn. zdejšího soudu] je vyloučeno, neboť podle § 64 s. ř. s. se má prvá a třetí část občanského soudního řádu aplikovat na řízení před správními soudy pouze tehdy, nestanoví-li sám s. ř. s. jinak. Úprava nákladů řízení v § 57 až 61 s. ř. s. je přitom komplexní a obsahuje též vlastní úpravu toho, co je nutno rozumět náklady řízení, stejně jako pravidla pro rozhodování o nich, byť jde v řadě ohledů o úpravu duplicitní, resp. obdobnou jako v občanském soudním řádu.*“ Jakkoliv tedy lze dospět k závěru, že o nákladech řízení v řízení před správními soudy musí být rozhodnuto, nelze zcela automaticky dospět k tomu, že pokud žalobce svůj nárok na náhradu nákladů řízení neuplatní, přizná mu je soud ex officio automaticky podle obsahu soudního spisu, a to právě s ohledem na komplexní úpravu soudního řádu správního.
38. Jestliže v případě řízení před správními soudy může být otázka rozhodování o nákladech řízení diskutabilní, v řízení podle zákona o státní službě ve spojení se správním řádem je zcela jednoznačné, že přiznání nároku na náhradu nákladů řízení je vázáno na návrh procesně úspěšného účastníka řízení. Samotný zákon o státní službě sice zakládá právo účastníka na to, aby mu byla náhrada nákladů řízení vyplacena, nicméně pokud účastník řízení svým úkonem přiznání náhrady nákladů řízení nepožaduje, tak jeho nárok zaniká a správní orgán není povinen o tomto nároku rozhodovat z úřední povinnosti.
39. V případě zákona o státní službě ve spojení se správním řádem se jedná v případě otázky přiznání nároku na náhradu nákladů řízení o řízení o návrhu.
40. Pokud účastník řízení chce, aby mu byla náhrada nákladů řízení přiznána, musí v tomto směru projevit procesní aktivitu ve vztahu ke služebnímu orgánu. Jelikož se jedná o řízení

o návrhu, je účastník řízení povinen jednak uplatnit nárok na náhradu nákladů řízení obecně a zároveň je povinen specifikovat, co vše má náhrada nákladů řízení zahrnovat, tj. zda v ní má být zahrnuta náhrada nákladů za zastupování před správním orgánem, případně zda v ní má být zahrnuta náhrada skutečně vynaložených nákladů v případě, že zastupován v řízení nebyl. Specifikace konkrétní výše náhrady nákladů se pak odvíjí od jednotlivých úkonů, které zástupce účastníka, resp. sám účastník řízení ve vztahu ke správnímu orgánu učinil, tudíž je podstatné, aby účastník řízení konkrétně specifikoval jednotlivé úkony, které on, příp. jeho zástupce v řízení učinil, a samozřejmě jejich počet.

41. Soud nicméně nemůže souhlasit se žalovaným, že by měl účastník řízení (rozuměť žalobkyně *in concreto*) přesně specifikovat a doložit důkazy výši konkrétního nákladu. Pokud účastník řízení uplatnil nárok na náhradu nákladů řízení a specifikoval učiněný úkon, jehož úhradu požaduje, pak je na správním orgánu, aby posoudil to, zda byl nárok uplatněn včas, ve správném rozsahu a zda byl uplatněn ve správné výši.
42. Zjištění, zda byl uplatněn včas, obvykle nebude činit problémy, neboť zákon o státní službě jasně stanoví lhůtu, ve které může být nárok uplatněn.
43. V případě rozsahu, v jakém byl nárok uplatněn, souhlasí soud se žalovaným v tom, že je na účastníku řízení, nyní žalobkyni, aby vymezil úkony, za které požaduje náhradu nákladů řízení. V případě, že by podle obsahu správního spisu mohlo účastníku svědčit právo na náhradu nákladů řízení i za další než účastníkem specifikované úkony, lze mít s ohledem na povahu rozhodování o nákladech řízení dle zákona o státní službě ve spojení se správním řádem (dle kterého si zásadně každý z účastníků nese své náklady sám) za to, že účastník řízení nárokuje jen náhradu určitých, jím specifikovaných nákladů řízení.
44. Poté, co je posouzena otázka včasnosti uplatnění nároku a rozsahu, tj. počtu úkonů, za které je náhrada nákladů řízení požadována, musí správní orgán posoudit výši, ve které účastníku řízení náhrada nákladů řízení přináleží.
45. V případě výše nákladů řízení má soud na rozdíl od žalovaného za to, že správní orgán není vázán vyúčtováním nákladů, jak ho předloží účastník řízení. Je možné, jako se tomu stalo v nyní posuzované věci, že účastník řízení uplatní náklady řízení dle právního předpisu, který, dle správního orgánu, na věc nedopadá, avšak evidentně mu svědčí nárok na náhradu nákladů řízení a specifikoval, za které úkony náhradu nákladů řízení požaduje. Správní orgán má proto v takové situaci dostatek podkladů, aby buď zjistil výši nákladů řízení ze svého spisu (poštovní obálka s vyznačenou cenou zásilky), případně může vyzvat účastníka řízení k prokázání konkrétního výdaje.

Možnost aplikace vyhl. č. 254/2015 Sb. v řízení dle zákona o státní službě

46. Shora uvedené závěry soud aplikoval na nyní posuzovanou věc následovně. O včasnosti uplatnění nároku není mezi účastníky řízení sporu.
47. Z „Uplatnění nároku na náhradu nákladů řízení“ ze dne 28. 2. 2020 v souvislosti s odvolání žalobkyně proti rozhodnutí služebního orgánu ze dne 10. 12. 2019, č. j. 12254-2/2019-ERU, plyne, že „*odvolatelka uplatňuje ... náhradu nákladů řízení ve výši 300 Kč za podané odvolání proti rozhodnutí č. j. 12254-2/2019-ERU.*“
48. Z „Uplatnění nároku na náhradu nákladů řízení“ ze dne 24. 2. 2020 v souvislosti s odvolání žalobkyně proti rozhodnutí služebního orgánu ze dne 17. 12. 2019, č. j. 05790-25/2015-ERU, plyne, že „*odvolatelka uplatňuje ... náhradu nákladů řízení ve výši 300 Kč za podané*

odvolání proti rozhodnutí č. j. 05790-25/2015-ERU.“

49. Dle soudu z obou „uplatnění nároku na náhradu nákladů řízení“ vyplývá, že žalobkyně požadovala náhradu nákladů řízení vždy za jeden úkon, a to podané odvolání, přičemž tento úkon je označen nezaměnitelně specifikací rozhodnutí, proti kterým odvolání směřovalo.
50. Soud však nesouhlasí se žalobkyní v tom, že v souladu s právními předpisy požadovala náhradu nákladů řízení dle vyhl. č. 254/2015 Sb., neboť tato vyhláška není aplikovatelná na správní řízení, a to ani analogicky.
51. Zdejší soud se v tomto bodě shoduje se závěry Nejvyššího správního soudu, které byly vyjádřeny v rozsudku ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, na který bylo odkazováno již výše, a to: „[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., podle něhož 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. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatel měl ve věci plný úspěch. V řízení o kasační stížnosti uplatnil jedno písemné podání (vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku), přičemž nebyl zastoupen advokátem. Nejvyšší správní soud proto stál před otázkou, v jaké výši má navrhovateli přiznat náhradu nákladů řízení-zda ve výši prokázaných nákladů na poštovné, či ve výši paušálu stanoveného ustanovením § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů.
52. [19] Nejvyšší správní soud nejprve zvažoval, **zda na danou situaci dopadá čerstvě novelizovaný § 151 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví: Účastníku, který nebyl v řízení zastoupen zástupcem podle § 137 odst. 2 a který nedoložil výši hotových výdajů svých nebo svého jiného zástupce, přizná soud náhradu v paušální výši určené zvláštním právním předpisem. Paušální náhrada zahrnuje hotové výdaje účastníka a jeho zástupce; nezahrnuje však náhradu soudního poplatku. Nejvyšší správní soud ale dospěl k závěru, že použití tohoto ustanovení je vyloučeno, neboť podle § 64 s. ř. s. se má prvá a třetí část občanského soudního řádu aplikovat na řízení před správními soudy pouze tehdy, nestanoví-li sám s. ř. s. jinak.** Úprava nákladů řízení v § 57 až 61 s. ř. s. je přitom komplexní a obsahuje též vlastní úpravu toho, co je nutno rozumět náklady řízení, stejně jako pravidla pro rozhodování o nich, byť jde v řadě ohledů o úpravu duplicitní, resp. obdobnou jako v občanském soudním řádu.
53. [20] Dále Nejvyšší správní soud řešil otázku, **zda není potřeba příslušná ustanovení s. ř. s. interpretovat souladně s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13 ze dne 7. října 2014 (275/2014 Sb.) týkajícím se rovnosti účastníků civilního řízení a práva nezastoupeného účastníka řízení na paušální náhradu hotových výdajů. Shledal ale, že tomu tak není.** Ústavní soud v citovaném nálezu prováděl interpretaci ustanovení § 137 občanského soudního řádu v tehdy účinném znění, nikoliv interpretaci soudního řádu správního. **Řada argumentů nadnesených Ústavním soudem není pro oblast správního soudnictví využitelná.** Zejména je nutno poukázat na to, že Ústavní soud **shledal existenci nepravé (teleologické) mezery v právu, kterou byl nucen výkladem pomocí analogie zaplnit, v tom, že je porušena rovnost účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Měl přitom na mysli rovnost stran konkrétního sporu** (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. března 2015, č. j. 6 Ads 299/2014-25 vyjadřující se k dílčí otázce, zda citovaný náleze Ústavního soudu dopadá na věci

sociální péče souzené ve správním soudnictví). *Ve správním soudnictví přitom panuje konstantní judikatura, podle níž se žalovaným náhrada nákladů řízení zpravidla nepřiznává, a to ani tehdy, nechají-li se zastupovat advokátem* (srov. k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2007, č. j. 6 As 40/2006-87, publ. pod č. 1260/2007 Sb. NSS, popř. nedávné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47 a tam citovanou judikaturu). Stejně tak míří čistě jen do oblasti občanského práva úvaha Ústavního soudu, podle níž interpretativní výrok II citovaného nálezu představuje alespoň dočasné řešení systémového problému české justice, tedy motivace velkých hráčů sériově žalovat malé hráče. Z citace je zřejmé, že Ústavní soud sám vnímal svůj nálezy jako překlenovací. Nejvyšší správní soud vzal proto dále v úvahu fakt, že po vydání citovaného nálezu Ústavního soudu nabyla účinnosti novela občanského soudního řádu (zákon č. 139/2015 Sb.), která daný problém vyřešila pro oblast obecného soudnictví (viz výše citované novelizované znění § 151 odst. 3 občanského soudního řádu). *Ačkoliv si zákonodárce musel být vědom toho, že soudní řád správní obsahuje svébytnou úpravu nákladů řízení, k jeho novelizaci v tomto směru nepřistoupil. Tím se jen potvrzuje úvaha, že důvody, pro které Ústavní soud využil v občanském soudním řízení ústavně konformní výklad pomocí analogie, nejsou plně přenositelné na řízení podle soudního řádu správního.*

54. [21] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že za současného stavu právní úpravy nemůže přiznat procesně nezastoupenému navrhovateli (potažmo v jiných případech žalobci) náhradu nákladů řízení stanovené paušální částkou podle advokátního tarifu, nýbrž musí i nadále vycházet z nákladů, jejichž vynaložení navrhovatel (potažmo žalobce) soudu prokáže. Nejvyšší správní soud proto navrhovateli v daném případě přiznal náhradu nákladů řízení ve výši poštovného na odeslání vyjádření k návrhu odpůrce na přiznání dokladného účinku kasační stížnosti, tj. ve výši 34 Kč. K tomu stanovil odpůrci přiměřenou lhůtu jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.“
55. Na tento právní názor navázal Nejvyšší správní soud v řadě dalších rozhodnutí, příkladmo aktuálně rozsudek ze dne 5. 11. 2021, č. j. 5 As 353/2020-26, dále rozsudek ze dne 21. 12. 2020, č. j. 8 As 283/2019-27, případně rozsudek ze dne 25. 11. 2012, č. j. 6 As 143/2020-31, a řada dalších.
56. Žalobkyně v podané žalobě uvedla, že „vyhláška č. 254/2015 Sb. byla vydána na základě zmocnění v příslušném procesním předpisu (§ 374a odst. 1 písm. d) občanského soudního řádu), tedy možnost její aplikace v řízení vedeném podle jiného procesního předpisu (správního řádu), tedy ve velice blízké oblasti právní úpravy na základě analogie nepochybně možná je, resp. pouze odkazem na nemožnost použití analogie, v takovém případě její aplikaci vyloučit nelze.“ Soud se ztotožňuje se žalovaným, že analogické použití vyhl. č. 254/2015 Sb. není možné.
57. Žalovaný velmi případně poukázal na to, že nálezy Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 39/13 řešil situaci rovnosti postavení účastníků civilního soudního řízení, kde (v rámci sporného řízení) stojí účastníci v kontradiktorním postavení a jejich rovné, byť kontradiktorní postavení musí být promítnuto i do otázky nákladů řízení. Ve správním řízení, jak opětovně správně poukázal žalovaný, až na výjimky postavení účastníků není rovné, a to platí i pro řízení dle zákona o státní službě, ve kterém byla žalobkyně jedinou účastnicí.
58. Naopak je zde smysluplnější paralela se soudním přezkumem správních rozhodnutí, neboť před správními soudy dochází k přezkumu správních rozhodnutí a procesní postavení žalovaného správního orgánu a žalobce, lze připodobnit postavení odvolatele a

prvostupňového správního orgánu mnohem více než postavení dvou subjektů civilního sporného řízení. A to i přes to, že v některých typech správních řízení lze uložit účastníkům řízení povinnost nahradit paušální náhradu nákladů správního řízení. Toto lze nicméně považovat za zákonnou výjimku prolamující pravidlo § 79 odst. 3 správního řádu v případech normovaných výslovně § 79 odst. 5 správního řádu (věta první: Povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou uloží správní orgán *účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti.*) a jedná se v podstatě o sankční náklady řízení.

59. Zdejší soud proto, obdobně jako v citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud, neshledal v úpravě nákladů řízení dle zákona o státní službě ve spojení se správním řádem existenci nepravé (teleologické) mezery v právu, kterou byl nucen výkladem pomocí analogie zaplnit, neboť v tomto řízení není dána „*rovnost účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod*“, jelikož řízení je vedeno s jediným účastníkem, nejedná se o nutnost zachování rovnosti stran konkrétního sporu.
60. Dále stejně jako Nejvyšší správní soud pro oblast správního soudnictví, tak zdejší soud pro řízení dle zákona o státní službě musí konstatovat, že, ačkoliv si zákonodárce musel být vědom toho, že úprava správního řízení obsahuje svébytnou úpravu nákladů řízení, k jeho novelizaci v tomto směru nepřistoupil.
61. Požadavek na aplikaci vyhl. č. 254/2015 Sb. tedy není důvodný.

Stanovení výše náhrady nákladů řízení dle skutečně vynaložených výdajů

62. Přesto, že je soud přesvědčen o tom, že postup žalovaného i správního orgánu prvního stupně, které neaplikovaly citovanou vyhlášku, byl správný, nepostupovaly správní orgány v souladu se zákonem, pokud nepřiznaly žalobkyni alespoň náhradu nákladů řízení ve výši ať již prokázané žalobkyní zcela konkrétně, nebo ve výši, která vyplývala z obsahu správního spisu.
63. Soud se ztotožňuje se žalobkyní v tom, že nárok na náhradu nákladů řízení uplatnila včas a podmínkou vzniku nároku na náhradu nákladů řízení není jejich přesné vyčíslení, ale uplatnění.
64. V nyní posuzované věci bylo zřejmé, za jaké úkony požadovala žalobkyně náhradu nákladů řízení. Správní orgán prvního stupně (případně žalovaný v odvolacím řízení) mohl zjistit, zda se ve spise nachází obálka, ze které by byla patrná cena zásilky, a pokud ne, mohl žalobkyni vyzvat k doložení ceny zásilky. Teprve v případě, že by cenu zásilky nebylo možné zjistit z obsahu správního spisu a žalobkyně by ani na výzvu cenu zásilky nedoložila (nespecifikovala svůj nárok, jehož výše nevyplývá z obsahu spisu), bylo by možné její návrh zamítnout, ale z důvodu neprokázání výše nákladů řízení.
65. K žalovaným tvrzené koncentraci řízení soud konstatuje, že nepovažuje za zcela správnou ani argumentaci žalobce ani žalovaného. Jak uvedl soud výše, nejedná se v případě náhrady nákladů řízení o řízení vedené čistě z úřední moci (ve kterém by koncentrace řízení neplatila), ale zároveň má za to, že lze aplikovat zásadu koncentrace toliko na podmínky včasnosti uplatnění nároku a na počet úkonů, za které požaduje účastník řízení náhradu nákladů řízení, neboť konkrétní výše nákladů může být předmětem samotného posouzení správního orgánu. V případě koncentrace řízení by byl účastník řízení zbaven fakticky možnosti se proti takovému rozhodnutí bránit.

Ostatní námitky

66. Soud se ostatními námitkami zabýval pouze ve stručnosti, neboť jejich hodnocení nemá vliv na nyní projednávanou věc. Argumentace obou účastníků ve vztahu k advokátnímu tarifu je v této věci nadbytečná, neboť žalobkyně nebyla v řízení před správními orgány zastoupena advokátem a náhradu za právní zastoupení nepožadovala. Aplikace vyhl. č. 254/2015 Sb. je samostatnou otázkou a jako taková měla být (a fakticky byla) posouzena.
67. Nedůvodná je námitka, že měla být žalobkyně seznámena s rozsudkem Městského soudu v Praze, ze dne 13. 11. 2019, č. j. 14 Ad 4/2018–30, neboť z obsahu spisu plyne, že rozsudek městského soudu nebyl důkazem, ale pouze podkladem pro právní názor, což odpovídá obvyklé praxi, že rozsudky soudů se nedokazuje. Nicméně je zásadně vhodné, pokud správní orgán používá ve své argumentaci rozsudky soudu, aby se jednalo o rozsudky již zveřejněné, nebo aby alespoň v rámci správního spisu bylo možné se s rozsudkem seznámit, aby se účastník řízení mohl seznámit s kontextem rozhodované věci a nebyly mu předneseny pouze výňatky a citace odůvodnění.

V. Shrnutí a náklady řízení

68. S ohledem na vše shora dospěl zdejší soud k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je přezkoumatelné, o čemž svědčí i obsáhlá argumentace samotné žalobkyně reagující na napadená rozhodnutí, nicméně napadená rozhodnutí soud zrušil jako nezákonná dle § 78 odst. 1 s.ř.s. V dalším řízení je žalovaný vázán shora uvedenými právními názory zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
69. Výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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.
70. I když úspěšná žalobkyně byla v řízení před soudem zastoupena advokátem, dospěl soud k závěru o nutnosti aplikovat ve věci § 60 odst. 8 s.ř.s. a z důvodů zvláštního zřetele hodných nepřiznal žalobkyni právo na náhradu nákladů za právní zastoupení dle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ze znění pozdějších předpisů.
71. Důvody hodné zvláštního zřetele spatřuje soud ve dvou rovinách. Předně v tom, že se jedná o spor, který je ve své podstatě zcela bagatelní, byť jistě veden z principiálních důvodů. Názor žalovaného o neaplikovatelnosti vyhl. č. 254/2015 Sb. je správný a fakticky se proto jedná o náklady řízení ve výši 145 Kč a 276 Kč, přičemž konkrétní výše nákladů bude otázkou dalšího řízení. V situaci, kdy hodnota sporu je 421 Kč tvrzených nákladů řízení celkem, považuje soud za naprosto nepřiměřené, aby byl žalovaný povinen hradit na nákladech právního zastoupení částku 10200 Kč bez DPH v situaci, kdy soud navíc náklady na právní zastoupení nepovažuje za účelně vynaložené.
72. Účelnost vynaložení nákladů je druhým důvodem, kvůli němuž přistoupil soud ke snížení náhrady nákladů řízení. Ze správního spisu je v odvolání jasně patrná argumentace, která je v základních bodech převzata do žalobních bodů, s rozšířením ve vztahu k napadeným rozhodnutím. Nicméně je zcela zřejmé, že právní argumentace ohledně aplikovatelnosti vyhl. č. 254/2015 Sb. byla obsažena již v samotných odvoláních v řízeních, kde nebyla žalobkyně zastoupena.
73. Soud má tak za to, že jedním z důvodů podané žaloby je samotný přísudek vysoce převyšující hodnotu předmětu samotného sporu, přičemž přísudku bylo možné dosáhnout pouze a jedině v případě zastoupení advokátem. S ohledem na množství sporů, které

žalobkyně vede ať již se žalovaným nebo se služebním orgánem u zdejšího soudu, nelze se ubránit hodnocení, že některé z vedených sporů jsou v podstatě „sporem pro spor samotný“, což je, podle názoru zdejšího soudu, i případ nyní posuzované věci

74. Z těchto důvodů přiznal soud žalobkyni pouze náhrada zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč, kterou jí je žalovaný povinen zaplatit v soudem stanovené třicetidenní lhůtě.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 14. prosince 2021

JUDr. Jaroslava Skoumalová
předsedkyně senátu