



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lukáše Hloucha v právní věci žalobce: **Bc. B. S.**, zastoupen Mgr. Václavem Strouhalem, advokátem se sídlem Čimelice 112, proti žalovanému: **ministr vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2021, č. j. 18 Ad 3/2020-52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra ve věcech služebního poměru ze dne 18. 11. 2014, č. j. OSZ-15290-3/Z-Že-2014, byl žalobci podle § 157, § 158, § 165 a § 166 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v relevantním znění (dále jen „zákon o služebním poměru“), ode dne 1. 11. 2014 přiznán výsluhový příspěvek ve výši 16 207 Kč měsíčně. Žalovaný na základě odvolání žalobce výrokem I. rozhodnutí ze dne 17. 3. 2020, č. j. MV-2694-24/SO-2015, rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání, výrokem II. tohoto rozhodnutí žalovaný žalobci podle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru přiznal náhradu nákladů odvolacího řízení ve výši 5200 Kč.

[2] Výrok o náhradě nákladů řízení žalovaný odůvodnil tak, že přiznaná částka se skládá z mimosmluvní odměny zástupce žalobce ve výši 4 x 1000 Kč a náhrady hotových výdajů ve výši 4 x 300 Kč. Za úkon právní služby advokáta ve smyslu § 11 odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“),

považoval žalovaný podání odvolání žalobce ze dne 5. 12. 2014, účast zástupce žalobce na jednání senátu poradní komise ministra vnitra dne 8. 4. 2015 a dne 24. 4. 2015 a podání návrhu na pokračování v řízení ze dne 10. 1. 2020. Žalovaný konstatoval, že žalobci bylo vyhověno v jeho požadavku na přiznání náhrady nákladů řízení, ovšem vzhledem k tomu, že žalobce nevyčísil náklady, které mu během odvolacího řízení vznikly, ani je nedoložil rozhodnými skutečnostmi pro jejich přiznání z hlediska jejich vynaložení a účelnosti, byla mu náhrada nákladů odvolacího řízení přiznána ve výši 5200 Kč.

[3] Žalobce podal proti výroku II. rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 10. 2. 2021, č. j. 18 Ad 3/2020-52, zamítl. Městský soud nejprve vymezil předmět řízení, kterým je pouze výrok o nákladech řízení, proto konstatoval, že se nemůže zabývat námitkami, jimiž žalobce poukazoval na jiné tvrzené vady v postupu žalovaného. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů, dle níž žalovaný nevyhověl návrhu žalobce na rozšíření senátu poradní komise, městský soud konstatoval, že žalovaný žalobci fakticky vyhověl, neboť prvostupňové rozhodnutí zrušil, přičemž žalobce nijak nespecifikoval, jakým způsobem se měly jím tvrzené vady řízení projevit v nezákonnosti napadeného výroku o nákladech řízení. Žalobce ani netvrdil, že by odlišné složení senátu poradní komise mohlo vyústit v odlišné znění daného výroku. Městský soud dále poukázal na to, že obsahově obdobnými námitkami se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 62/2014-69 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), přičemž zdůraznil, že z žádného ustanovení zákona o služebním poměru nevyplývá, že by účastník řízení měl právo na doplnění senátu poradní komise ministra vnitra. Odvolací řízení proto nemohlo být zatíženo vadou, pro kterou by neměl napadený výrok rozhodnutí žalovaného obstát. K námitce žalobce, podle níž žalovaný žalobci na jeho žádost neposkytl své vnitřní předpisy upravující jednání senátu poradní komise, městský soud konstatoval, že nezjistil žádnou okolnost svědčící pro závěr, že by byl žalobce neposkytnutím těchto vnitřních předpisů jakkoli zkrácen na svých procesních právech ve vztahu k otázkám souvisejícím s rozhodnutím o náhradě nákladů odvolacího řízení. Městský soud přisvědčil žalobci, že bylo žádoucí, aby se žalovaný s žalobcovými námitkami, jeho procesními požadavky a návrhy v odůvodnění napadeného rozhodnutí vypořádal, nicméně tento nedostatek nepředstavuje skutečnost zakládající nepřezkoumatelnost výroku II. jeho rozhodnutí, neboť nebrání posouzení důvodnosti námitek směřujících proti závěrům týkajícím se náhrady nákladů řízení. S ohledem na vymezený předmět řízení se proto městský soud nezabýval ani námitkou porušení § 174 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru, k němuž mělo dle žalobce dojít tím, že mu nebylo umožněno vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí.

[4] Městský soud připomněl, že na řízení vedené podle zákona o služebním poměru a tedy i na posuzování vzniku nároku na náhradu nákladů řízení dopadá speciální úprava § 177 tohoto zákona. Městský soud odkázal na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v již zmíněném rozsudku a konstatoval, že pokud účastník odvolacího řízení není ze strany odvolacího orgánu před vydáním rozhodnutí o odvolání vyrozuměn o tom, že odvolací orgán zamýšlí řízení ukončit, aby účastník mohl včas uplatnit a náležitě doložit nárok na náhradu nákladů řízení, je třeba připustit, aby účastník řízení mohl nárok na náhradu nákladů odvolacího řízení uplatnit v dodatečně třídní lhůtě.

pokračování

[5] Městský soud konstatoval, že v posuzované věci ze správního spisu vyplývá, že žalobce v odvolání mj. obecně navrhl, aby mu byla dle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru přiznána náhrada nákladů řízení. Usnesením žalovaného ze dne 28. 5. 2015, č. j. MV-2694-18/KM-2015, bylo odvolací řízení přerušeno. Vyrozměním ze dne 21. 1. 2020, č. j. MV-2694-22/SO-2015, pak byl žalobce informován o tom, že bude v řízení o odvolání pokračováno. Ze správního spisu nevyplývá, že by byl žalobce v průběhu odvolacího řízení vyrozuměn o tom, že žalovaný zamýšlí odvolací řízení ukončit vydáním rozhodnutí, nebo že by byl informován způsobem, z něhož by mohl seznat a dovodit záměr žalovaného vydat rozhodnutí o odvolání. Ze správního spisu ani nevyplývá, že by žalobce před vydáním odvolacího rozhodnutí doložil obvyklým způsobem vynaložení cestovních nákladů. Žalovaný bez dalšího přistoupil k vydání rozhodnutí ve věci samé, jež bylo žalobci doručeno dne 25. 3. 2020. Ze správního spisu přitom plyne, že žalobce podáním ze dne 27. 3. 2020 uplatnil v souvislosti s účastí svého zástupce na jednání senátu poradní komise ministra vnitra dne 8. 4. 2015 nárok na náhradu cestovních nákladů ve výši 1211 Kč ve smyslu § 13 advokátního tarifu a náhradu za promeškaný čas ve výši 800 Kč dle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu. Žalovaný přípisem ze dne 7. 5. 2020, č. j. MV-2694-30/SO-2015, žalobci mj. sdělil, že tomuto požadavku žalobce nevyhoví, s odůvodněním, že podmínky pro aplikaci § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru nebyly splněny, neboť žalobce byl vyrozuměn o pokračování odvolacího řízení, čímž mělo být žalobci dáno dostatečně najevo, že odvolací řízení směřuje k vydání rozhodnutí ve věci samé. Jelikož žalobce před vydáním napadeného rozhodnutí nárok na náhradu nákladů řízení neuplatnil, jeho nárok dle žalovaného zanikl.

[6] Městský soud konstatoval, že žalovanému nelze přisvědčit v tom, že by žalobcův nárok zanikl a proto jej již nemohl uplatnit v dodatečné třídní lhůtě od doručení napadeného rozhodnutí. Vyrozměnění o pokračování v řízení nelze připodobňovat k přípisu, jímž by byl žalobce vyrozuměn o tom, že žalovaný již ve věci zamýšlí vydat rozhodnutí ve věci samé. Takový záměr z daného vyrozumění ani implicitně nevyplývá. Uvedené však žalovanému nijak nebránilo v tom, aby bez dalších procesních úkonů rozhodl o náhradě těch nákladů řízení, které mu byly známy a které považoval za podložené obsahem správního spisu. Pokud žalobce nebyl s výrokem o náhradě nákladů řízení spokojen a požadoval náhradu nákladů dalších, mohl požadavek na jejich úhradu uplatnit v dodatečné lhůtě předvídané v § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru, tedy ve lhůtě tří dnů od doručení odvolacího rozhodnutí, což také žalobce podáním ze dne 27. 3. 2020 učinil. Nebyl-li však žalobce spokojen s tím, jak byl jeho uplatněný nárok posouzen, měl brojit právě proti postupu žalovaného při vyřízení jeho dodatečně uplatněného požadavku na náhradu nákladů řízení, nikoli proti výroku II. odvolacího rozhodnutí. Žalovaný totiž nebyl povinen pouze z důvodu dořešení otázky náhrady nákladů řízení žalobce před vydáním rozhodnutí upozornit na svůj záměr odvolací řízení ukončit. V tomto ohledu žalobce nebyl a ani nemohl být na svých právech postupem žalovaného nikterak zkrácen, neboť mu jeho právo na náhradu těch nákladů řízení, které nevyplývaly ze spisu, nemohlo účinně zaniknout.

[7] Městský soud uzavřel, že žalobce byl v takovém případě oprávněn svůj nárok na náhradu nákladů řízení uplatnit do tří dnů od doručení rozhodnutí žalovaného o odvolání, což také učinil. Posouzení tohoto nároku však již přesahuje předmět tohoto řízení, jenž sám o sobě z hlediska shora uvedených úvah obstál. Nebyl-li žalobce srozuměn s tím, jak žalovaný jeho řádně uplatněný požadavek na úhradu dalších nákladů řízení, na něž je třeba

hledět jako na náklady, jež nemohly být před vydáním odvolacího rozhodnutí uplatněny, vyřídil, bylo na něm, aby proti takovému postupu brojil, a to patrně žalobou na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Městský soud dodal, že mu není známo, že by se proti tomuto postupu žalovaného žalobce bránil. Omezil-li se žalobce na zpochybňování zákonnosti výroku II. odvolacího rozhodnutí, resp. jemu předcházejícího postupu žalovaného, nemohl soud jeho argumentaci přisvědčit, neboť napadený výrok rozhodnutí žalovaného v tomto ohledu plně obстоjí.

[8] Městský soud dodal, že žalobcův odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. III. ÚS 411/05, publ. pod č. 214/2006 Sb. ÚS, neshledal příležitým na nyní posuzovanou věc. Námitky vznášené žalobcem k judikatorním závěrům, na které odkazoval žalovaný ohledně účelnosti vynaložení nákladů řízení, se s podstatou sporu zcela míjejí, neboť závěry žalovaného o náhradě nákladů řízení v této věci nebyly na těchto úvahách založeny, a městský soud se jimi proto nezabýval.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatel namítá, že napadený rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů i pro jeho vnitřní rozpornost. Městský soud se nijak nevypořádal s odkazy stěžovatele na judikaturu Nejvyššího správního soudu a na zásady činnosti správních orgánů, pouze převzal závěry již zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 62/2014-69, který v té věci napadené rozhodnutí žalovaného i rozsudek krajského soudu zrušil, zatímco městský soud naopak stěžovatelovu žalobu zamítl. Městský soud měl žalobě vyhovět, neboť konstatoval, že nárok na náhradu nákladů řízení stěžovatele nezanikl. Svým postupem městský soud aproboval nesprávné jednání žalovaného. Stejně tak není správný závěr městského soudu, že se mohl stěžovatel bránit proti nepřiznání dodatečné náhrady nákladů řízení zásahovou žalobou, neboť pro ni dle stěžovatele nejsou splněny podmínky.

[11] Podle stěžovatele městský soud sice dospěl k závěru, že stěžovatel byl ve věci úspěšný a náležela by mu tedy náhrada nákladů řízení, nicméně rozhodl v rozporu s tímto svým závěrem. Městský soud pominul, že rozhodování o náhradě nákladů se vztahuje na celé řízení a stěžovateli nemůže být kladeno k tíži to, že mu žalovaný v rozporu s právními předpisy část náhrady nákladů řízení přiznal a část nikoliv. V jeho případě není přípustné aplikovat § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru, neboť ten se vztahuje jen na případy, kdy o náhradě nákladů řízení nebylo rozhodnuto. Pokud však žalovaný stěžovateli přiznal pouze část požadované náhrady nákladů řízení a ve zbytku se nevyjádřil, pak tímto rozhodnutím tuto část jeho nároku zamítl. V této souvislosti stěžovatel poukázal na základní zásady činnosti správních orgánů dle § 4 správního řádu, přičemž žalovaný je podle něj v posuzované věci nedodržel, když jej neuvědomil o tom, že plánuje ve věci rozhodnout, a neumožnil mu tak uplatnit svá práva. Dle stěžovatele je odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. III. ÚS 411/05, zcela příležitým na nyní

pokračování

posuzovanou věc, neboť z tohoto nálezu plynou závěry vztahující se k poučovací povinnosti správních orgánů.

[12] Žalovaný porušil také povinnost zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, neboť mu bylo známo, že stěžovatelův zástupce sídlí mimo Prahu a za účast na jednání poradní komise mu tak náleží náhrada cestovních výdajů a náhrada za promeškaný čas. Tím, že k tomu nepřihlédl, neumožnil stěžovateli uplatnit jeho práva. Cestu na jednání senátu poradní komise dne 8. 4. 2015 zástupce stěžovatele realizoval před skončením řízení, cestovné za ni je tedy dle stěžovatele součástí práva na náhradu nákladů řízení a tento nárok existoval ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Žalovaný tak nerozhodl o všech nákladech řízení a stěžovatel neměl jinou možnost, než se obrátit na soud, aby toto pochybení napravil. Stěžovatel připomněl, že požádal o náhradu nákladů řízení již v odvolání, přičemž tento nárok v té době nemohl blíže konkretizovat. Tím, že žalovaný stěžovatele před vydáním rozhodnutí neinformoval o tom, že má úmysl tak učinit, znemožnil stěžovateli realizovat jeho práva, a pokud žalovaný sám nerozhodl o zmíněném nároku, pak je jeho rozhodnutí vadné.

[13] Závěrem stěžovatel namítá vady odvolacího řízení, které se vztahují k jednání senátu poradní komise. Z § 194 zákona o služebním poměru vyplývá, že senát poradní komise měl navrhnout rozhodnutí o celém odvolání, tedy i o náhradě nákladů řízení. Stěžovatel dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2014, č. j. 4 As 168/2014-74, ze kterého dle něj plyne, že nedodržení vnitřních předpisů správního orgánu způsobuje nezákonnost rozhodnutí a má tedy vliv i na výrok o náhradě nákladů řízení. Nejenže stěžovateli nebyly vnitřní předpisy ani na jeho žádost zaslány, ale nedošlo také k rozšíření senátu poradní komise, přičemž dle stěžovatele mohl zástupce z řad odborové organizace navržený stěžovatelem poukázat na procesní pochybení žalovaného, které mělo vliv na zákonnost celého napadeného rozhodnutí, včetně výroku o nákladech řízení. Stěžovatel poukazuje na to, že v daném odvolacím řízení před jeho přerušením došlo k rozšíření senátu poradní komise, a to k návrhu stěžovatele, jakož i k jeho přizvání na jednání senátu poradní komise. Bylo tedy v souladu s jeho legitimním očekáváním, že *„dojde k dodržení předpisů, jako v minulosti, tedy s ohledem na jemu zasláné vnitřní předpisy bude seznámen se spisovým materiálem, ev. mu bude sdělen názor senátu poradní komise a on stačí vyčíslit náhradu nákladů řízení“* před vydáním rozhodnutí. Tímto postupem by stěžovateli byla dána možnost vyjádřit se k náhradě nákladů řízení.

[14] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že stěžovatel v kasační stížnosti pouze zopakoval argumenty již uvedené v žalobě, proto žalovaný odkazuje na závěry městského soudu, se kterými se ztotožňuje, na odůvodnění svého rozhodnutí a na další stanoviska založená ve spise. Žalovaný nicméně v rozporu s hodnocením městského soudu trval na tom, že stěžovateli dostatečným způsobem dal najevo, že odvolací řízení směřuje k vydání rozhodnutí ve věci, když vyhověl jeho žádosti o pokračování v řízení. Stěžovatel měl možnost učinit procesní úkony ve smyslu § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru a také předložit doklady o účelně vynaložených nákladech odvolacího řízení či se vyjádřit k obsazení senátu poradní komise ministra vnitra. V této souvislosti žalovaný

odkázal na judikaturu, z níž plyne, že důkazní břemeno ohledně prokázání skutečné výše účelně vynaložených nákladů řízení příslušnými doklady nese účastník řízení.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se předně zabýval vznesenou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z jeho odůvodnění zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Povinností soudu je řádně se vypořádat s žalobní argumentací (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, či ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS).

[19] Napadený rozsudek městského soudu je srozumitelný a opřený o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Městský soud všechny žalobní body vypořádal, své závěry odůvodnil a relevantně argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů, přičemž jeho závěry nejsou vnitřně rozporné a rozsudek městského soudu tak nelze považovat za nepřezkoumatelný (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2021, č. j. 5 Azs 388/2020-45).

[20] Nejvyšší správní soud dále předesílá, že v nyní posuzované věci stěžovatel žalobou napadl pouze výrok II. rozhodnutí žalovaného, kterým bylo rozhodnuto o náhradě nákladů odvolacího řízení. Předmětem posuzované věci je tedy výhradně přezkum zákonnosti uvedeného výroku rozhodnutí žalovaného. Ostatně, jak správně podotkl městský soud, proti zrušovacímu výroku I. rozhodnutí žalovaného, jímž se řízení ve věci služebního poměru nekončí, by žaloba vůbec nebyla přípustná.

[21] Nejvyšší správní soud tedy plně souhlasí s městským soudem, pokud jde o vypořádání námitky nerozšíření senátu poradní komise o člena odborové organizace. Jak již konstatoval městský soud, stěžovatel nenamítá, že by odlišné složení senátu poradní komise mohlo vyústit v odlišné znění napadeného výroku II. rozhodnutí žalovaného za

pokračování

situace, kdy senát poradní komise ministra vnitra skutečně navrhl žalovanému přiznání (plné) náhrady nákladů řízení, čemuž také žalovaný v tehdy maximálním možném rozsahu (tedy z hlediska těch nákladů řízení, které bez dalšího vyplývaly ze správního spisu) vyhověl. Není proto zřejmé, jak by se případné rozšíření senátu poradní komise o člena odborové organizace mohlo promítnout do znění napadeného výroku o nákladech řízení.

[22] Obdobné konstatování platí i ohledně neposkytnutí vnitřních předpisů žalovaného k fungování senátů poradní komise. I v této otázce lze přitakat městskému soudu, že stěžovatel netvrdil, jakým konkrétním způsobem byl dotčen na svých právech tvrzeným neposkytnutím požadovaných vnitřních předpisů ve vztahu k napadenému výroku rozhodnutí žalovaného o náhradě nákladů odvolacího řízení. Ani Nejvyšší správní soud žádnou souvislost této otázky s výrokem o náhradě nákladů řízení za výše uvedených okolností nezjistil. Odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2014, č. j. 4 As 168/2014-74, není na nyní posuzovanou věc přílehlavý, neboť v uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud hodnotil věc odlišnou od nynějšího případu, přičemž dospěl pouze k závěru, že lze přezkoumat postup senátu poradní komise, byť je upraven pouze vnitřními předpisy. Ty mohou podle uvedeného rozsudku plnit pozitivní roli, neboť kodifikují správní praxi a přispívají tak k větší míře právní jistoty dotčených osob. Nejvyšší správní soud však v uvedeném rozsudku netvrdil, že by nedodržení vnitřních předpisů způsobovalo nezákonnost rozhodnutí, jak uvádí stěžovatel, tím méně pak nezákonnost výroku rozhodnutí o nákladech řízení za situace, kdy tyto náklady byly přiznány z hlediska toho, co bylo žalovanému v době vydání rozhodnutí známo, v maximální možné výši.

[23] Podstatou nyní posuzované věci je postup žalovaného při rozhodování o náhradě nákladů odvolacího řízení. Městský soud správně konstatoval, že na posouzení vzniku nároku na náhradu nákladů odvolacího řízení v této věci dopadá primárně speciální úprava dle § 177 zákona o služebním poměru.

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

[25] 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“*.

[26] Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 62/2014-69, ze kterého vycházel rovněž městský soud, k citovanému ustanovení konstatoval:

„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.

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.“

[27] Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s městským soudem, že citované závěry jsou použitelné i v nyní posuzované věci.

[28] Žalovaný totiž stěžovatele skutečně nevyrozuměl o tom, že se chystá vydat rozhodnutí o odvolání, tedy ukončit odvolací řízení. Vyrozumění o pokračování řízení ze dne 21. 1. 2020 rozhodně nelze za takový úkon považovat, neboť z něj neplyne, že žalovaný bude ve věci odvolání již i rozhodovat. Stěžovateli nebylo ani umožněno seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a v této souvislosti tak případně uplatnit svůj nárok na náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud nehodnotí (a ani není oprávněn v této věci hodnotit), zda se žalovaný tímto postupem dopustil vady řízení ve vztahu ke zrušovacímu výroku I. svého rozhodnutí týkajícímu se věci samé, avšak s ohledem na výše uvedené je třeba v každém případě přisvědčit městskému soudu, že takovým postupem žalovaného stěžovatel nebyl zkrácen na svých právech, pokud jde o napadený výrok II. o náhradě nákladů řízení. Stěžovatel totiž mohl nárok na náhradu zbývajících nákladů řízení (či jejich části), které žalovaný za daných okolností nemohl zahrnout do napadeného výroku II. svého rozhodnutí (neboť nevyplývaly bez dalšího ze správního spisu a tedy vyžadovaly, aby je stěžovatel aktivně doložil), uplatnit do tří dnů od doručení odvolacího rozhodnutí. To také stěžovatel učinil, neboť rozhodnutí žalovaného mu bylo doručeno dne 25. 3. 2020 a stěžovatel dne 27. 3. 2020 uplatnil další část náhrady nákladů řízení spočívající v náhradě cestovného a náhradě za promeškaný čas z důvodu účasti zástupce na jednání senátu poradní komise ministra vnitra dne 8. 4. 2015. Stěžovatelův nárok na dodatečnou náhradu nákladů řízení tak nezanikl, naopak stěžovatel jej u žalovaného zcela v souladu se zákonem uplatnil. Není pravdou, jak tvrdí stěžovatel, že by byl takto oprávněn postupovat pouze v případě, že by mu žalovaný nepřiznal v odvolacím rozhodnutí náhradu nákladů řízení vůbec. Naopak, dodatečné uplatnění nákladů dle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru ve zmiňované třídní lhůtě se bude z logiky věci častěji týkat právě případů, jako je ten stěžovatelův, kdy odvolací orgán přizná v odvolacím rozhodnutí úspěšnému odvolateli pouze tu část nákladů, které jsou zřejmé ze správního spisu, přičemž je na odvolateli, aby dodatečně doložil další náklady, pokud je nemohl uplatnit již dříve.

[29] Vzhledem k uvedenému zvláštnímu pravidlu obsaženému v § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru na věc skutečně nedopadá nálezný Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. III. ÚS 411/05, na který stěžovatel odkazoval. Nesprávná je pak ve světle již uvedeného rovněž námitka stěžovatele, dle níž žalovaný nezjistil skutkový stav věci,

pokračování

o němž nejsou důvodné pochybnosti, neboť si byl vědom toho, že stěžovatelův zástupce sídlí mimo Prahu, a z tohoto důvodu ho měl vyzvat, aby doložil cestovní výdaje za účast při jednání senátu poradní komise a výši náhrady za promeškaný čas. Žalovaný nebyl povinen takovou výzvu činit už jen z toho důvodu, že stěžovatel mohl tyto náklady uplatnit a prokázat jejich výši dodatečně dle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru, což také po doručení rozhodnutí žalovaného v zákonem stanovené lhůtě učinil. Byť se tedy zmíněné náklady řízení vážou k účasti stěžovatelova zástupce na jednání senátu poradní komise ministra vnitra, které se konalo ještě před vydáním odvolacího rozhodnutí, nelze se stěžovatelem souhlasit v tom, že by právo na jejich náhradu vzniklo stěžovateli dříve, než je skutečně doložil.

[30] Zároveň je však nutné zdůraznit, že ve světle uvedených závěrů je následné posouzení dodatečně uplatněného nároku stěžovatele na náhradu dalších nákladů řízení ze strany žalovaného zcela nesprávné. Jak ovšem správně konstatoval městský soud, toto posouzení žalovaného již přesahuje předmět nynějšího řízení, který byl žalobou stěžovatele omezen na přezkoumání zákonnosti výroku II. rozhodnutí žalovaného podle skutkového stavu, který tu byl v době jeho rozhodování (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Tento napadený výrok rozhodnutí žalovaného za daných okolností sám o sobě obstál.

[31] Nejvyšší správní soud však musí korigovat závěry městského soudu v otázce, jakým způsobem se měl stěžovatel domáhat ochrany svých práv v souvislosti s dodatečně uplatněným nárokem na náhradu dalších nákladů odvolacího řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel měl dle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru právo uplatnit svůj nárok na náhradu nákladů řízení do tří dnů od doručení rozhodnutí a taky tak učinil, měl žalovaný zcela nepochybně povinnost vydat o tomto nároku rozhodnutí. Žalovaný sice stěžovateli sdělil své (nesprávné) hodnocení jeho nároku v přípisu ze dne 7. 5. 2020, č. j. MV-2694-30/SO-2015, v němž navíc na podání stěžovatele i přes jeho jednoznačné označení „*Uplatnění náhrady nákladů*“ i obsah zcela nesprávně nahlížel jako na podnět k zahájení přezkumného řízení, rozhodnutí služebního funkcionáře se všemi náležitostmi dle § 181 zákona o služebním poměru však v této věci nevydal, resp. nic takového ze spisu, který má Nejvyšší správní soud k dispozici, nevyplývá. Žalovaný je tedy v řízení o uvedeném návrhu stěžovatele nečinný a stěžovatel se měl nečinnostní žalobou dle § 79 a násl. s. ř. s. domáhat vydání rozhodnutí o tomto návrhu, nikoliv podávat v této věci zásahovou žalobu, jak uváděl městský soud.

[32] Tento nesprávný právní názor ovšem zmínil městský soud ve svém rozsudku pouze *obiter dictum*, tedy mimo rozhodovací důvody rozsudku; tato nesprávnost tedy nemůže mít na jeho zákonnost žádný vliv. Pokud by stěžovatel žalobou podanou v nyní posuzované věci napadl vedle výroku II. odvolacího rozhodnutí žalovaného rovněž jeho postup, resp. nečinnost ve věci stěžovatelovy žádosti podané dle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru, byl by městský soud povinen se tím, jakou formou má být stěžovateli poskytnuta soudní ochrana v této otázce, zabývat a případně stěžovatele poučit o nutnosti změny žalobního typu. Nicméně stěžovatelova žaloba takovou argumentaci ani náznakem neobsahuje, směřuje nejen svým petitem, ale i obsahem výlučně proti odvolacímu rozhodnutí žalovaného (petit pouze proti jeho výroku II.). Městský soud tak neměl povinnost stěžovatele vyzývat k odstranění jakýchkoli vad žaloby ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s.

[33] Byť tedy lhůta pro podání nečinnostní žaloby dle § 80 odst. 1 s. ř. s. již v této věci patrně uplynula, nic to nemění na trvající povinnosti žalovaného uведенé rozhodnutí o žádosti stěžovatele uplatněné v souladu s § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru vydat, k čemuž ho Nejvyšší správní soud důrazně vyzývá. Takové rozhodnutí se sice bude vztahovat k nákladům odvolacího řízení, bude však vydáno samostatně po jeho pravomocném skončení, takže pro případ, že by žalovaný návrhu stěžovatele plně nevyhověl, bude stěžovatel oprávněn proti němu dle § 191 odst. 1 zákona o služebním poměru podat ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho doručení rozklad, a případně následně proti rozhodnutí žalovaného o rozkladu žalobu dle § 65 a násl. s. ř. s.

IV.

Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[35] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 22. března 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu