



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko, svazek obcí**, se sídlem Žižkova 1867/93, Jihlava, zastoupený JUDr. Oldřichem Chudobou, advokátem se sídlem AK Při Trati 1084/12, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, za účasti osoby: **obec Vysoké Studnice**, se sídlem Vysoké Studnice 122, zastoupená Mgr. Petrem Šmídem, advokátem se sídlem AK Dvořákova 1927/5, Jihlava, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2019, č. j. KUJI 34823/2019, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 7. 2021, č. j. 31 A 102/2019 - 192,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 7. 2021, č. j. 31 A 102/2019 - 192 se ve výroku I. **r u š í**.
- II. Žaloba se v části směřující proti výroku IV. rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2019, č. j. KUJI 34823/2019 **o d m í t á**.
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností napadla osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) v rozsahu výroku I. v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jímž byl zrušen výrok IV. rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2019. Uvedeným správním rozhodnutím bylo výroky I. - III. rozhodnuto podle § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu o sporu z veřejnoprávní smlouvy mezi žalobkyní

a stěžovatelkou, výrokem IV. pak bylo žalobkyni uloženo zaplatit stěžovatelce na náhradě nákladů řízení částku 82 441,-Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Žalobu směřující proti výrokům I. - III. rozhodnutí žalovaného krajský soud výrokem II. napadeného rozsudku zamítl, výrokem III. nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků a výrokem IV. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá na náhradu nákladů řízení právo.

[2] Krajský soud se nejprve zabýval otázkou „přípustnosti žaloby“ (fakticky ovšem otázkou existence věcné podmínky řízení - viz dále). Dospěl přitom k závěru, že žaloba proti rozhodnutí žalovaného je přípustná v celém rozsahu, tedy i proti výroku IV. o nákladech řízení. Soud přitom nepřehlédl, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo v rozsahu uvedeného výroku zrušeno k odvolání stěžovatelky rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 25. 7. 2019, č. j. MV-30102-7/ODK-2019 (dále jen „rozhodnutí Ministerstva vnitra“), měl však za to, že uvedené rozhodnutí je nicotné. Vycházel přitom z ustanovení § 169 odst. 2 správního řádu, podle něhož proti rozhodnutím vydaným podle odstavce 1 nelze podat odvolání ani rozklad. Toto ustanovení se dle názoru krajského soudu vztahuje na všechny výroky rozhodnutí, včetně výroku o nákladech řízení. V této souvislosti poukázal krajský soud i na shodný názor obsažený v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 4 Afs 152/2020 - 31, jímž byla otázka přípustnosti odvolání proti výroku o nákladech řízení ve sporech z veřejnoprávní smlouvy předložena rozšířenému senátu. Z výše uvedeného pak dovodil, že Ministerstvo vnitra „nemělo pravomoc“ k přezkoumání výroku IV. napadeného rozhodnutí a k jeho zrušení v odvolacím řízení, a proto jeho rozhodnutí nemá žádné právní účinky. Na výrok IV. rozhodnutí žalovaného je tak nutno pohlížet jako na existující a způsobilý soudního přezkumu.

[3] V dalším pak krajský soud dovodil, že žalovaný rozhodl o nákladech správního řízení nezákonně, neboť nesprávně určil sazbu mimosmluvní odměny za úkon právní služby. Konkrétně pochybil v otázce stanovení tarifní hodnoty, kterou je dle názoru soudu nutno určit podle § 7 bodů 1 - 3 vyhl. č. 177/1996 Sb. (dále jen „advokátní tarif“), nikoliv podle § 8 odst. 1 advokátního tarifu. Dále žalovaný nesprávně určil i počet provedených úkonů právní služby, neboť doplnění či objasnění návrhu je nutno považovat společně se samotným návrhem za jediný úkon právní služby, nikoliv za úkony dva. Uvedeným právním názorem zavázal žalovaného pro další řízení.

[4] Kasační stížnost podala stěžovatelka z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky. Má za to, že právní názor krajského soudu ohledně stanovení tarifní hodnoty pro výpočet odměny advokáta je výrazem přepjatého formalismu, což ve svém důsledku vedlo k vydání nespravedlivého rozhodnutí. Dle jejího názoru se odměna vypočtená podle § 10 odst. 1 advokátního tarifu týká tradičních správních řízení, v daném případě se však jednalo o sporné řízení, které má blíže k řízení občansko-právnímu než správnímu. Proto by v tomto případě měla odměna odpovídat odměně advokáta v občanském soudním řízení sporném. Tuto základní tezi pak stěžovatelka doplnila další argumentací. Závěrem navrhla, aby byl napadený rozsudek ve výroku I. zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ponechal rozhodnutí na úvaze Nejvyššího správního soudu, žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

pokračování

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, byť z jiných důvodů než stěžovatelkou uplatněných.

[7] Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jakož i v případě, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

[8] Dříve, než mohl Nejvyšší správní soud přistoupit k posouzení námitek uplatněných stěžovatelkou v její kasační stížnosti, musel se, obdobně jako krajský soud, z úřední povinnosti zabývat nejprve otázkou, zda v řízení před tímto soudem byly splněny podmínky, za nichž mohl jednat ve věci. Krajský soud posuzoval konkrétně především otázku existence věcné podmínky řízení - napadeného výroku rozhodnutí žalovaného. Dospěl přitom k závěru, že inkriminovaný výrok IV. tohoto rozhodnutí existuje a věcná podmínka řízení je tedy splněna. Tento svůj názor, jak bylo již uvedeno výše, opřel o dva důvody. Především měl za to, že ve sporu z veřejnoprávní smlouvy není odvolání přípustné proti jakémukoliv výroku rozhodnutí a ustanovení § 169 odst. 2 správního řádu má univerzální platnost. Na základě uvedené premisy pak dospěl k závěru, že pokud Ministerstvo vnitra rozhodlo o odvolání podaném žalobcem proti výroku IV. rozhodnutí žalovaného věcně, ačkoliv bylo odvolání nepřípustné, je na takové rozhodnutí nutno hledět jako na nicotné z důvodu „nedostatku pravomoci“. Rozhodnutí žalovaného tak dle jeho názoru zůstalo jako celek nedotčeno.

[9] Zatímco závěr krajského soudu o nepřípustnosti odvolání považuje Nejvyšší správní soud za správný (v současné době může v tomto směru poukázat už i na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2022, č. j. 4 Afs 152/2020 - 41, jenž navázal na krajským soudem zmiňované usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 4 Afs 152/2020 - 31), jeho názor, dovozující nicotnost rozhodnutí Ministerstva vnitra, nesdílí. K tomu uvádí následující.

[10] Nicotnost je pojmem primárně doktrinálním a označuje se jím tak závažná vada úkonu správního orgánu, jenž je vydáván za jeho rozhodnutí, že jej za rozhodnutí nelze považovat a vůči svým adresátům ani vůči třetím osobám nemá od samého počátku žádné právní účinky. Tento pojem nebyl ve starém správním řádu (zákon č. 71/1967 Sb.) upraven a stanovení podrobnějších kritérií nicotnosti byla ponechána na vývoji správní praxe a návazné judikatury. Nový správní řád pak dal tomuto pojmu zákonný rámeček a zakotvil i proceduru, jak se s nicotnými rozhodnutími vypořádat.

[11] Podle § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí vnitřně rozporným či právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

[12] Jak vyplývá z výše uvedeného, důvodem nicotnosti mohou být buď těžké vady inkompetence správního orgánu, anebo rovněž těžké vady, které jsou ale vlastní pouze vydanému rozhodnutí. V projednávané věci nepřipadá v úvahu druhá zmiňovaná

skupina vad, nikdo z účastníků ji ostatně ani netvrdí. Nejvyšší správní soud se proto bude v dalším zabývat pouze výkladem první věty citovaného ustanovení. Na úvod předeseílá, že správní řád spojuje nicotnost rozhodnutí pouze s úplnou absencí věcné příslušnosti správního orgánu, tedy s takovou situací, kdy jeho příslušnost k vydání rozhodnutí ve věci není dána za žádných myslitelných okolností (např. pokud by finanční úřad vydal rozhodnutí o přestupku spáchaném účastníkem provozu na pozemních komunikacích, anebo pokud by matriční úřad rozhodl o rozvodu manželství). Na tom se shodují jak publikace věnované právní nauce (JUDr. Michal Mazanec; Správní soudnictví 1996), tak komentáře ke správnímu řádu (Josef Vedral; Správní řád, Komentář 2012, či Jemelka/Pondělíčková/Bohadlo; Správní řád, Komentář 2008). Tomuto názoru pak svědčí i dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu (nejvýstižněji rozsudek ze dne 27. 1. 2005, č. j. 1 Afs 1/2004 - 57, v němž je otázka absolutní a relativní věcné nepříslušnosti správního orgánu velmi podrobně rozebrána a z něhož vzešla explicitní definice, podle níž „*absolutní věcná nepříslušnost s sebou nese pojmovou nemožnost rozhodovat o věcech jistého druhu*“).

[13] K tomu je nutno dále poznamenat, že pojem pravomoci správní řád v této souvislosti, ale ani v jiných případech, nepoužívá, výjimečně na něj odkazuje pouze ve svých ustanoveních § 2 odst. 2, § 14 odst. 1 a okrajově též v § 53. Je tomu tak především proto, že pravomoc je pouze nástrojem, jehož prostřednictvím správní orgán reguluje právní vztahy v okruhu své působnosti. Primární je tak právě otázka, jaký okruh věcí je správní orgán příslušný řešit, sekundární, jaké právní nástroje k tomu má. Doktrína však i v případě nedostatku pravomoci připouští jako jeho důsledek nicotnost rozhodnutí, a to např. za situace, kdy správní orgán v rámci své věcné příslušnosti upraví právní poměry dotčených osob rozhodnutím, ačkoliv je oprávněn v konkrétní věci činit pouze úkony podle části čtvrté správního řádu. To se ovšem nikterak nedotýká nyní sporné otázky a Nejvyšší správní soud tuto poznámku činí pouze pro lepší pochopení podstaty problému, z důvodu deklarovaného, avšak v kontextu projednávané věci ne zcela srozumitelného závěru krajského soudu o „nedostatku pravomoci“ Ministerstva vnitra.

[14] Pro posouzení otázky věcné příslušnosti Ministerstva vnitra k ingerenci do věci, eventuálně pro hodnocení závažnosti vad vzniklých při jejím uplatňování, je v projednávané věci podstatný výklad ustanovení § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť smlouva uzavřená účastníky podléhala procesnímu režimu zde uvedenému. Podle tohoto ustanovení spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje příslušný krajský úřad, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, nepřevéze-li věc Ministerstvo vnitra.

[15] Na základě výše uvedeného je možné učinit první dílčí závěr. V případě sporného rozhodnutí Ministerstva vnitra se o absolutní nedostatek věcné příslušnosti, tak jak byl vyložen výše, zjevně nejedná. Z citovaného ustanovení § 169 odst. 1 písm. b) správního řádu je zřejmé, že Ministerstvo vnitra může být za určitých podmínek orgánem věcně příslušným řešit spory z veřejnoprávní smlouvy. Sama skutečnost, že tyto podmínky v projednávané věci nebyly splněny (ministerstvo neposuzovalo věc v rámci atrakce, ba ani v přezkumném řízení, jak bude rozebráno níže, ale nesprávně v řízení o odvolání), může jistě iniciovat úvahy o nezákonnosti jeho rozhodnutí, nikoliv však o jeho nicotnosti. Není přitom pochyb o tom, že Ministerstvo vnitra má pravomoc upravit právní vztahy vyplývající z veřejnoprávní smlouvy svým rozhodnutím, to vyplývá již z návěti citovaného ustanovení.

pokračování

[16] Nicotnost rozhodnutí Ministerstva vnitra lze pak vyloučit i na základě samotného znění § 77 odst. 1 správního řádu, věty první za středníkem. Ministerstvo vnitra je v uvedené věci nadřízeným správním orgánem krajského úřadu (žalovaného), proto i v případě, že by vůbec nebylo věcně příslušné k rozhodnutí ve věci, nemohlo by být na jeho rozhodnutí pohlíženo jako na nicotné. Tato úprava má svoji vnitřní logiku a souvisí s dalšími ustanovení správního řádu. Pokud by v zákoně obsažena nebyla, mohla by být mimo jiného zpochybněna například věcná příslušnost nadřízených správních orgánů, které nejsou orgány odvolacími, při výkonu jejich dozorové činnosti, především při vedení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu a rozhodování ve věci podle § 97 odst. 3 správního řádu, eventuálně též jejich oprávnění atrahovat si věc a následně vydat rozhodnutí podle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu. K tomu je na závěr této části posouzení nutno dodat, že Ministerstvo vnitra bylo v daném případě jako nadřízený správní orgán i funkčně příslušné k rozhodnutí o podaném odvolání, takže žádný z předpokladů, jež by mohly podnítit úvahy o případné nicotnosti jeho rozhodnutí (úplná absence věcné příslušnosti, nedostatek pravomoci, a podle některých menšinových názorů i eventuelní nedostatek funkční příslušnosti k rozhodnutí o odvolání), zde nebyl naplněn.

[17] Předchozí úvaha nikterak nepopírá závěr krajského soudu, že rozhodnutí Ministerstva vnitra je vadné. O podaném odvolání proti výroku IV. žalobou napadeného rozhodnutí mělo totiž ministerstvo rozhodnout podle § 92 odst. 1 správního řádu a podle věty první tohoto ustanovení je mělo zamítnout jako nepřipustné. Bylo-li však toho názoru, že odvoláním napadený výrok je v rozporu s právními předpisy, mohlo podle věty druhé a třetí zároveň s tím zahájit přezkumné řízení a v něm zjištěnou nezákonnost napravit. Tímto způsobem ministerstvo nepostupovalo (ač to žalovaný v předkládací zprávě správně navrhoval) a o zrušení sporného výroku rozhodlo v rozporu s § 169 odst. 2 správního řádu v odvolacím řízení. Vadu spočívající v tom, že rozhodnutí ve věci vydalo v jiném procesním režimu, než odpovídalo okolnostem případu (v odvolacím řízení místo v řízení přezkumném), však lze z výše uvedených důvodů klasifikovat pouze jako vadu způsobující nezákonnost rozhodnutí, nikoliv jeho nicotnost. Ta je v tomto případě pojmově vyloučena z důvodů vysvětlených výše.

[18] Uvedený závěr ovšem v projednávané věci podstatnou měrou ovlivňuje posouzení otázky existence podmínek řízení před krajským soudem. Zatímco nicotné rozhodnutí nemá od samého počátku žádné právní účinky, u nezákonného rozhodnutí se uplatní presumpce správnosti správního aktu do doby, než je předepsaným způsobem zrušen. Do právní moci napadeného rozsudku krajského soudu však ke zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra nedošlo, respektive není v soudním ani správním spisu doloženo. Za této situace nezbyvá než uzavřít, že výrok IV. rozhodnutí žalovaného byl v době vydání napadeného rozsudku krajského soudu pravomocně zrušen a krajský soud tak v tomto rozsahu neměl pro svoje řízení k dispozici předmět přezkumu. Jestliže přesto právně neexistující výrok rozhodnutí žalovaného věcně přezkoumal, zatížil v tomto rozsahu své rozhodnutí vadou zmatečnosti spočívající v nedostatku podmínek řízení (podmínky věcné) ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1, s. ř. s., věta první za středníkem, ve výroku I. zrušil a žalobu směřující proti výroku IV. rozhodnutí žalovaného z důvodu uvedeného v § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Vzhledem k tomu, že ostatní výroky rozsudku krajského soudu nebyly napadeny, Nejvyšší správní soud je nepřezkoumával. Zůstaly

tak nedotčeny, včetně akcesorických výroků o nákladech řízení. Důvody pro tento postup budou vysvětleny níže.

[19] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Rozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu, zastavení řízení, o postoupení věci nebo způsobem podle odstavce 2, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.

[20] Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

[21] V projednávané věci byl sice ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení rozsudek krajského soudu ve výroku I. zrušen, avšak žaloba proti spornému výroku IV. rozhodnutí žalovaného byla odmítnuta; Nejvyšší správní soud proto podle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. rozhodl tak, že žádný z účastníků (osoba zúčastněná na řízení je v tomto případě účastníkem řízení o kasační stížnosti podle § 105 odst. 1 s. ř. s.) nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Náhrada nákladů řízení o žalobě nebyla v řízení před krajským soudem přiznána žádnému z účastníků ani osobě zúčastněné na řízení. Tyto výroky nejsou konečným výsledkem řízení o kasační stížnosti nijak ovlivněny, proto je Nejvyšší správní soud nerušil a nenahrazoval je ve smyslu § 110 odst. 3 s. ř. s., věta druhá, výrokem vlastním.

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

V Brně dne 3. srpna 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu