

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Petra Mikeše, Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Česká republika – Ministerstvo pro místní rozvoj,** se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1 (dříve Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod, se sídlem Kounicova 271/13, Brno), proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Thermal Pasohlávky a.s., se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, zast. Mgr. Marianem Jeřábkem, advokátem, se sídlem Jakubské náměstí 580/4, Brno, proti rozhodnutí ministra financí ze dne 6. 2. 2017, čj. MF-909/2017/1203-RK, a rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 11. 2016, čj. MF-58348/2015/1203-14, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2020, čj. 5 Af 14/2017-43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Účastníci řízení ani osoba zúčastněná na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozšířený senát se v této věci zabýval tím, zda je přípustné odvolání či rozklad proti rozhodnutí správního orgánu o náhradě nákladů řízení podle § 141 odst. 11 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve sporu z veřejnoprávní smlouvy s ohledem na § 169 odst. 2 správního řádu a § 10b odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „územní rozpočtová pravidla“).

II. Přehled dosavadního řízení

[2] V řízení původně vystupovala jako žalobkyně Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod. Ke dni 31. 12. 2021 došlo ke zrušení původní žalobkyně na základě čl. II odst. 1 zákona č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Podle čl. II odst. 6 tohoto zákona vstoupila Česká republika namísto Regionálních rad do všech soudních, správních a jiných řízení zahájených přede dnem jejich zrušení, ve kterých jejím jménem jedná Ministerstvo pro místní rozvoj. Vzhledem k tomuto zákonnému ustanovení se nepoužije ustanovení § 107 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř."), ve spojení s § 64 s. ř. s., protože ke vstupu do řízení došlo přímo na základě zákona. Nejvyšší správní soud proto pouze současnou žalobkyni o řízení vyrozuměl. Tam, kde se v rozsudku dále hovoří o žalobkyni, má se zpravidla na mysli původní žalobkyně, pokud ze souvislostí nevyplývá něco jiného.

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 11. 2016, čj. MF-58 348/2015/1203-14, rozhodl spor mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení z veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu NUTS 2 Jihovýchod. Výrokem I. uložil žalobkyni vyplatit dotaci ve výši 11 602 792,40 Kč osobě zúčastněné na řízení a výrokem II. zamítl návrh osoby zúčastněné na řízení co do výše 124 017,60 Kč. Výrokem III. uložil žalobkyni povinnost zaplatit osobě zúčastněné na řízení náklady řízení ve výši 586 341 Kč. V poučení žalovaný uvedl, že rozklad proti výrokům I. a II. uvedeného rozhodnutí není přípustný, je však přípustný proti výroku III.

[4] Žalobkyně podala 31. 1. 2017 u Městského soudu v Praze žalobu proti výrokům I. a II. rozhodnutí ministerstva. Řízení bylo vedeno pod sp. zn. 5 Af 5/2017.

[5] Proti výroku III. podala rozklad. V něm brojila proti chybnému poučení, že proti výroku III. je přípustný rozklad. Rozhodnutí sporů z právních poměrů při poskytnutí dotace je třeba brát jako jeden celek. Rozklad ministr financí rozhodnutím ze dne 6. 2. 2017, č. j. MF-909/2017/1203-RK, zamítl jako nedůvodný. Odkázal se na rozsudek Městského soudu v Praze (který dle dále rekapitulovaných závěrů městského neexistuje), který věcně rozhodnutí o rozkladu proti nákladům řízení ze sporu z veřejnoprávní smlouvy přezkoumal, což by nemohl učinit, pokud by bylo nicotné.

[6] Po rozhodnutí ministra o rozkladu podala žalobkyně 30. 3. 2017 jak žalobu proti rozhodnutí ministra rozkladu, tak zároveň znovu žalobu proti rozhodnutí ministerstva. Nezákonnost rozhodnutí o náhradě nákladů řízení spatřovala žalobkyně v tom, že byly nezákonné výroky I. a II. ve věci samé, neboť výrok o nákladech je od nich odvozen.

[7] Městský soud výrokem I. v záhlaví uvedeného rozsudku rozhodl, že rozhodnutí ministra o rozkladu je nicotné. Vyšel z toho, že územní rozpočtová pravidla představují zvláštní úpravu ve vztahu ke správnímu řádu. Ustanovení § 10b územních rozpočtových pravidel jako *lex specialis* vylučuje aplikaci § 169 odst. 1 a 2 správního řádu. Rozhodnutí o nákladech řízení je v souladu s § 141 odst. 11 správního řádu podmíněné výrokem ve věci, proto musí sledovat režim tohoto výroku. Pokud je o nákladech řízení rozhodnuto spolu s věcí samou, pak by nebylo účelné, aby byl podmíněný výrok

o nákladech řízení nadále projednáván v jiném režimu. Jiný výklad by byl v rozporu se zásadou procesní ekonomie, neboť by vedl k nedůvodnému rozčlenění podmiňujícího a podmíněného výroku do dvou samostatných řízení. To by způsobovalo i velké praktické obtíže, například při nakládání se spisem. Ministrem uváděný rozsudek městského soudu v rozhodnutí o rozkladu neexistuje. Nicméně i pokud by existoval, nebyl by jím soud vázán. Proto městský soud dospěl k závěru, že ani proti nákladovému výroku rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze podat řádný opravný prostředek. Jelikož ministr financí věcně rozhodoval o rozkladu, který nebyl podle § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel vůbec přípustný, je rozhodnutí ministra nicotné. Výrokem II. rozsudku pak městský soud odmítl žalobu proti rozhodnutí ministerstva. Vzhledem k tomu, že žalobkyně napadla v řízení vedeném pod sp. zn. 5 Af 5/2017 výroky I. a II. rozhodnutí ministerstva, bude v případě důvodnosti žaloby zrušen i závislý výrok o náhradě nákladů správního řízení. Proto překážka věci dříve zahájené brání projednání žaloby nejenom ve vztahu k výrokům I. a II. rozhodnutí žalovaného, ale i ve vztahu k výroku III. tohoto rozhodnutí.

[8] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále „stěžovatel") kasační stížnost. Nesouhlasil s tím, že by jeho rozhodnutí bylo nicotné. Označil závěry týkající se zásady procesní ekonomie za liché. Městskému soudu přisvědčil, že výrok o nákladech řízení je podmíněn výrokem ve věci. Soud však opomněl často se vyskytující situaci, kdy účastník řízení nerozporuje rozhodnutí ve věci, ale pouze výši přiznané náhrady nákladů z důvodu její samotné nesprávnosti. Může rozporovat počet úkonů, výpočet, právní posouzení apod. Nastávají i případy, kdy účastník sice podá žalobu ve věci, ale zároveň napadá výrok o nákladech řízení nejen z důvodu jeho akcesorické povahy, ale i z důvodu jeho nesprávnosti. Při vydání rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze předjímat, zda účastník řízení rozhodnutí nebude rozporovat, bude jej rozporovat celé, či bude rozporovat jenom jeho část – výrok o nákladech řízení. Pokud by neexistovala možnost, aby se účastník řízení bránil proti nákladovému výroku, pak by musel výrok o náhradě nákladů řízení napadnout správní žalobou, byť by třeba ostatní výroky rozhodnutí nerozporoval. V takovém případě by došlo ke zbytečnému zatěžování soudů žalobami, v nichž by soudy pouze ověřovaly správnost výše přiznané náhrady nákladů řízení, přičemž právě takový postup by byl neekonomický. Pokud účastník řízení podá k soudu žalobu proti výroku, kterým bylo rozhodnuto ve věci, měl by soud současně rozhodnout i o náhradě nákladů řízení, neboť v důsledku toho, že soud rozhodne ve věci jinak, může být rozhodnuto jinak také o náhradě nákladů řízení. Není však důvod, aby účastník, který pouze nesouhlasí s přiznanou výší náhrady nákladů řízení, nemohl podat rozklad proti výroku, kterým bylo rozhodnuto o výši náhrady nákladů řízení.

[9] Výrok o náhradě nákladů řízení má povahu samostatného výroku, neboť dle § 79 odst. 2 správního řádu je možné rozhodnutí ve věci nákladů řízení vydat samostatně. V takovém případě je proti rozhodnutí o nákladech řízení přípustný opravný prostředek. Proto byl připuštěn i proti III. výroku rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel odkázal i na rozsudky Nejvyššího správního soudu, které rozhodovaly o kasačních stížnostech proti rozsudkům krajských soudů, jež přezkoumávaly druhostupňová rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutím o náhradě nákladů sporného řízení ve sporech z veřejnoprávních smluv (rozsudky NSS ze dne 23. 1. 2020, čj. 2 As 1/2019-58, č. 3971/2020 Sb. NSS, a ze dne 29. 4. 2020, čj. 1 As 3/2019-86). Krajské soudy či Nejvyšší správní soud v těchto případech

nevyjádřily pochybnosti o přípustnosti odvolání. Tuto otázku sice výslovně neřešily, nicméně se jí zabývat musely, protože k nicotnosti přihlíží z úřední povinnosti.

[10] Stěžovatel sice původně napadl i výrok II. rozsudku městského soudu o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí ministerstva, nicméně proti tomuto výroku vzal kasační stížnosti v rámci odůvodnění kasační stížnosti ze dne 22. 6. 2020 zpět.

[11] Žalobkyně ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Postoupení věci rozšířenému senátu a názor postupujícího senátu

[12] Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla věc přidělena, se rozhodl věc postoupit rozšířenému senátu. Je toho názoru, že městský soud posoudil věc napadeným rozsudkem správně. Nicméně jeho právní názor se odchyluje od právního názoru vysloveného v rozsudcích NSS citovaných v bodě [9]. V odůvodnění se výslovně spornou otázkou nezabývaly. Mlčky však akceptovaly přípustnost řádného opravného prostředku proti nákladovému výroku. V opačném případě by totiž bylo rozhodnutí Ministerstva vnitra nicotné, jak plyne z ustálené judikatury NSS, podle níž je touto vadou stiženo věcné rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí, proti němuž odvolání není přípustné. K nicotnosti napadeného správního rozhodnutí musí správní soudy přihlédnout z moci úřední. Pravomoc rozšířeného senátu může vycházet i z mlčky vyjádřeného právního názoru, pokud je z kontextu věci nepochybné, že rozhodnutí muselo vycházet z určitého názoru jako z nutné premisy. Tak tomu je i v nyní posuzované věci. Na tom nemění nic ani to, že v citovaných rozsudcích se nejednalo o spory z veřejnoprávní smlouvy dle § 10b odst. 1 územních rozpočtových pravidel, ale o spory z veřejnoprávních smlouvy podle obecné úpravy ve správním řádu. Právní úprava vylučující opravný prostředek proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy je zcela shodná v § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel i v § 169 odst. 2 správního řádu.

[13] Pokud jde o názor postupujícího senátu na spornou otázku, tak uvádí, že úprava uvedená v § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel je duplicitní s § 169 odst. 2 správního řádu. K druhému citovanému ustanovení pak vydal poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu závěr č. 140 ze dne 7. 11. 2014. V něm dospěl k závěru, že proti rozhodnutí o nákladech řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze podat odvolání ani rozklad. Stanovisko vychází z toho, že výrok o nákladech řízení je podmíněn výrokem ve věci. Nebylo by účelné, aby byl podmíněný výrok o nákladech řízení nadále projednáván v jiném režimu než samotné meritum. Musí tedy sledovat případný vývoj tohoto výroku. To platí jak v případě, kdy je o nákladech rozhodnuto spolu s věcí samou, tak i v případě, kdy je rozhodnuto samostatným rozhodnutím. Pro postup správního orgánu nemůže být určující, jak bylo o nákladech řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy rozhodnuto. S touto argumentací se čtvrtý senát zcela ztotožňuje.

[14] Pokud § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel a § 169 odst. 2 správního řádu stanoví, že proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze podat odvolání ani rozklad, pak je nelze podat nejen vůči výroku ve věci samé, ale ani proti výroku o náhradě nákladů řízení. V případě náhrady nákladů sporného řízení se dle § 141 odst. 11 správního řádu uplatňuje zásada úspěchu ve věci. Nákladový výrok je tedy podmíněn výrokem ve

věci. Musí tak sledovat osud meritorního výroku. Opačný výklad by vedl k nedůvodnému rozčlenění podmiňujícího a podmíněného výroku do dvou samostatných řízení, což by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie. I v případě, že by účastník nesouhlasil pouze s výší nákladů, je v souladu s procesní ekonomií, aby bylo možné podat přímo žalobu. Rozdělení řízení by mělo i negativní praktické dopady, jako je nakládání se spisem. To, že by proti rozhodnutí o náhradě nákladů řízení bylo více opravných prostředků než proti rozhodnutí o věci samé, odporuje rovněž logice jiných procesních předpisů [např. § 104 odst. 2 s. ř. s., § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř.].

[15] Výrok o náhradě nákladů řízení může být podle § 79 odst. 2 správního řádu součástí výrokové části rozhodnutí o věci samé nebo může být vydán ve formě samostatného rozhodnutí, jak poukazuje stěžovatel. Ustanovení části druhé správního řádu, kterým je též § 79 odst. 2 správního řádu, se v případě veřejnoprávních smluv užijí dle § 170 správního řádu pouze přiměřeně. Navíc na věci by nic neměnilo ani to, pokud by bylo vydáno samostatné rozhodnutí.

[16] K postoupení věci rozšířenému senátu se nevyjádřili účastníci řízení ani osoba zúčastněná na řízení.

IV. Pravomoc rozšířeného senátu

[17] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu*.

[18] Jak správně uvedl předkládající senát, rozšířený senát již v minulosti dovodil, že judikaturní rozpor je dán i tehdy, pokud jiný senát NSS sice svůj právní názor výslovně nevyjádřil, ale právní názor byl nepochybně použit (usnesení ze dne 27. 6. 2019, čj. 1 Afs 135/2018-71, *insolvenční správce VIKTORIAGRUPPE*, č. 3909/2019 Sb. NSS, bod 14). Mezi takové situace zařadil rozšířený senát právě i situaci, kdy se senát NSS věcně zabývá správností rozhodnutí správního orgánu, ačkoliv měl takové rozhodnutí prohlásit za nicotné (rozsudek ze dne 23. 2. 2022, čj. 4 As 65/2018-85, š. 4329/2022 Sb. NSS, *ZŠ a MŠ KLAS*, body 45 až 48).

[19] Rozsudky NSS ze dne 23. 1. 2020, čj. 2 As 1/2019-58, č. 3971/2020 Sb. NSS, a ze dne 29. 4. 2020, čj. 1 As 3/2019-86, se zabývaly rozsudky krajských soudů, jimiž byla věcně posouzena zákonnost rozhodnutí Ministerstva vnitra o odvolání proti výroku o nákladech ve sporu z vypořádání veřejnoprávní smlouvy o založení svazku měst a obcí. Jednalo se tak obecný spor z veřejnoprávní smlouvy podle § 141 správního řádu a § 169 odst. 1 správního řádu (rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2018, čj. 10 As 258/2017-176, č. 3725/2018 Sb. NSS). Pokud jde o přípustnost opravného prostředku, vztahoval se na ně tedy § 169 odst. 2 správního řádu, podle nějž proti rozhodnutí vydanému podle § 169 odst. 1 správního řádu nelze podat odvolání ani rozklad.

[20] V nyní posuzované věci nejde o výklad § 169 odst. 2 správního řádu, ale o výklad § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel. Ten však stanoví shodnou úpravu, neboť uvádí, že nelze podat odvolání ani rozklad proti rozhodnutí vydanému podle § 10b odst. 1

rozpočtových pravidel, tedy ve sporech z právních poměrů při poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci. Těmito spory jsou však fakticky výlučně spory z veřejnoprávních smluv, neboť dotace podle územních rozpočtových pravidel jsou poskytovány veřejnoprávní smlouvou (§ 10a územních rozpočtových pravidel), přičemž spor z veřejnoprávní smlouvy je vykládán široce (k tomu viz zejména rozsudek rozšířeného senátu *ZŠ a MŠ KLAS*). Tyto spory jsou rozhodovány podle správního řádu (§ 10b odst. 1 územních rozpočtových pravidel). Není tedy žádný důvod vykládat obě ustanovení odlišně, neboť směřují i ke stejnému cíli, aby proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy nebyl přípustný řádný opravný prostředek.

[21] Zároveň je zřejmé, že čtvrtý senát potřebuje tuto otázku zodpovědět pro posouzení věci, neboť právě tato otázka je předmětem sporu.

[22] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

V. Vlastní posouzení sporné právní otázky

[23] Jak je tomu v procesních předpisech běžné, správní řád hovoří jednak o nákladech řízení a o tom, kdo je průběžně nese, jednak o tom, za jakých podmínek lze přiznat náhradu těchto nákladů vůči někomu jinému, než kdo je nesl původně.

[24] Náklady řízení jsou obecně vymezeny v § 79 správního řádu, přičemž mezi ně příkladmo patří *hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně správního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočné a odměna za zastupování*. Z výčtu je zřejmé, že jde jak o náklady na straně správního orgánu, tak na straně účastníků. Podle § 79 odst. 3 správního řádu nese své náklady správní orgán, dotčený orgán či účastník, pokud nestanoví zákon jinak. Obecně tedy každý nese své náklady správního řízení a nemá ani v případě úspěchu v řízení nárok na jejich náhradu.

[25] V tom se správní řád liší od občanského soudního řádu i soudního řádu správního, pro něž je zákonným východiskem princip, že úspěšný účastník řízení má právo na náhradu nákladů řízení (§ 142 o. s. ř., § 60 odst. 1 s. ř. s.). Tyto předpisy proto též stanoví, že se o náhradě nákladů řízení rozhodne zpravidla v rozhodnutí, jímž se řízení končí (§ 151 odst. 1 o. s. ř., § 61 odst. 1 s. ř. s.). Tyto předpisy tedy vychází z toho, že rozhodnutí o náhradě nákladů řízení by zpravidla mělo být integrální součástí konečného rozhodnutí ve věci, neboť je také závislé na výsledku takového řízení.

[26] Vzhledem k odlišnému obecnému východisku však správní řád takovéto ustanovení výslovně nemá. Podle § 79 odst. 2 správního řádu *rozhodnutí ve věci nákladů řízení může být ve výrokové části jiného rozhodnutí nebo může být vydáno samostatně; lze je vydat i v průběhu řízení. Rozhodnutí se oznamuje pouze osobám, jichž se týká*. Uvedený text tedy naopak spíše vyznívá tak, že rozhodnutí ve věci nákladů je vždy samostatné, a to i tehdy, kdy je formálně ve výrokové části jiného rozhodnutí.

[27] Ustanovení § 79 odst. 2 správního řádu je však takto formulováno zjevně v souvislosti s dalšími odstavci tohoto ustanovení. V nich se totiž vůbec nepočítá s náhradou nákladů účastníkům řízení, ale s hrazením nákladů jiných osob správním

orgánem (§ 79 odst. 4) nebo naopak s náklady správního orgánu, které má za určitých okolností hradit účastník či dotčená osoba (§ 79 odst. 5 až 7). S výjimkou povinnosti nahradit náklady řízení účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti (§ 79 odst. 5), jde o náhradu nákladů, na něž může vznikat nárok i v průběhu správního řízení. U tohoto typu nákladů proto není nezbytné rozhodnutí o nich odsouvat až do konečného rozhodnutí. Také rozsah oznamování rozhodnutí o nákladech řízení zjevně vychází z toho, že zpravidla nebude doručováno všem účastníkům, neboť se nákladový výrok bude většinou týkat jen některého z nich. Ustanovení § 79 odst. 8 správního řádu pak také vychází z toho, že pokud se rozhoduje o náhradě nákladů řízení, pak půjde jen o náklady správního orgánu, neboť stanoví, že náhrada nákladů řízení je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu. Dané ustanovení je tedy zjevně konstruováno primárně pro jiné případy rozhodování o nákladech, než je rozhodování o náhradě nákladů mezi účastníky řízení navzájem. Ve většině těchto případů spolu bezprostředně úspěch v řízení a povinnost uhradit náklady nesouvisí, a proto je logické, že jsou na sobě do rozhodnutí o věci samé a rozhodnutí o nákladech řízení nezávislá. Rozhodnutí o nákladech řízení proto může být bez problémů vydáváno jako samostatné, jak předpokládá § 79 odst. 2 správního řádu.

[28] Nicméně tyto závěry neplatí zcela jednoznačně ani zde. Judikatura dovodila, že rozhodnutí podle § 79 odst. 5 správního řádu o povinnosti účastníka nahradit náklady řízení paušální částkou, pokud řízení vyvolal porušením své povinnosti, je rozhodnutím závislým na rozhodnutí ve věci samé, ať je o něm rozhodnuto výrokem ve věci samé, nebo formálně samostatným rozhodnutím (rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2018, čj. 1 Azs 7/2018-15, bod 11, a ze dne 13. 3. 2019, čj. 9 Azs 148/2018-26, body 12 a 13).

[29] Pro účely určení, zda mají rozhodnutí o nákladech řízení přezkoumávat správní, či civilní soudy, považuje rozhodnutí o nákladech správního řízení za akcesorické také zvláštní senát pro rozhodování kompetenčních sporů (usnesení ze dne 20. 3. 2007, čj. Konf 37/2006-31, č. 1245/2007 Sb. NSS, či ze dne 2. 12. 2014, čj. Konf 39/2013-14).

[30] Rozhodování o náhradě nákladů řízení mezi účastníky řízení navzájem je tak pro správní řízení velmi atypické. Správní řád s tím počítá jen pro sporná řízení, v nichž se podle § 141 odst. 1 správního řádu řeší i spory z veřejnoprávních smluv. Podle § 141 odst. 11 správního řádu *ve sporném řízení přizná správní orgán účastníkovi, který měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li účastník ve věci úspěch jen částečný, může správní orgán náhradu nákladů poměrně rozdělit, popřípadě rozhodnout, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů právo. I když měl účastník ve věci úspěch jen částečný, může mu správní orgán přiznat plnou náhradu nákladů řízení, měl-li neúspěch v poměrně nepatrné části nebo záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na znaleckém posudku nebo na úvaze správního orgánu.*

[31] V § 149 odst. 11 správního řádu jsou zakotvena obdobná pravidla náhrady nákladů řízení, která obsahuje § 142 o. s. ř. Přiznání práva na náhradu nákladů řízení a naopak uložení povinnosti k jejich náhradě je závislé na míře úspěchu ve věci. Na rozdíl od obecné úpravy tedy nepřichází v úvahu to, že by se o nákladech řízení rozhodovalo v průběhu správního řízení. Do doby skončení řízení totiž nelze určit, kdo a v jaké míře byl ve sporu

úspěšný. V tomto případě tak z povahy věci nejde o samostatné rozhodnutí o nákladech řízení, jak o něm obecně hovoří § 79 odst. 2 správního řádu. Odlišně od obecných pravidel také nepůjde pouze o jednostranný vztah mezi správním orgánem a účastníkem, ale rozhodnutí o nákladech řízení musí dopadat na všechny účastníky. Výroky o náhradě nákladů řízení proto mají být učiněny jako součást rozhodnutí, jímž se sporné řízení končí.

[32] Nelze vyloučit, že správní orgán z různých důvodů při skončení řízení o náhradě nákladů řízení nerozhodne. Jestliže vydá formálně samostatné rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, jde stále o rozhodnutí závislé na výsledku sporného řízení. Je totiž odvozeno od výroku ve věci samé, obdobně jako to judikatura dovodila u paušální náhrady nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu.

[33] Pokud jde o přípustnost odvolání či rozkladu, jsou klíčová ustanovení, na která poukázal předkládající senát. V § 169 odst. 1 správního řádu jsou vymezeny správní orgány, které rozhodují spory z veřejnoprávních smluv podle správního řádu. Podle § 169 odst. 2 správního řádu pak platí, že *proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 1 nelze podat odvolání ani rozklad*. Obdobně § 10b odst. 1 územních rozpočtových pravidel uvádí, které orgány rozhodují spory z právních poměrů při poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci. Podle § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel pak platí, že *proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 1 nelze podat odvolání ani rozklad*.

[34] Smysl vyloučení možnosti podat odvolání i rozklad je zjevně ten, aby věc byla na úrovni veřejné správy ukončena s konečnou platností co nejdříve. Zákonodárce tento postup zvolil i při vědomí, že spory z veřejnoprávních smluv mohou být často relativně dosti složité. Účastníkům řízení se v takovém případě otevírá možnost podat přímo žalobu proti rozhodnutí správního orgánu o sporu z veřejnoprávní smlouvy, protože ve správním řízení nemají k dispozici řádné opravné prostředky [§ 68 písm. a) s. ř. s.]

[35] Jak bylo uvedeno shora v bodě [31], rozhodnutí o náhradě nákladů řízení podle § 141 odst. 11 správního řádu nelze považovat za samostatné rozhodnutí, ale je fakticky nedílnou součástí rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy. Obdobně je třeba nahlížet i na situaci, pokud by bylo vydáno formálně samostatné rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, které ve skutečnosti jen doplňuje chybějící výrok rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy. Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení je totiž součástí komplexního vypořádání sporů vzniklých z veřejnoprávní smlouvy.

[36] Ustanovení § 169 odst. 2 správního řádu i § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel tak zjevně směřují k tomu, aby bylo vyloučeno odvolání či rozklad ohledně všech výroků, které mají být součástí rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy, tedy i pokud jde o výroky o náhradě nákladů řízení. Je-li rozhodnutí o náhradě nákladů řízení součástí komplexního vyřešení sporu, musí sledovat osud zbývajících výroků.

[37] Stejný postup musí být i tehdy, pokud by bylo výjimečně vydáno samostatné rozhodnutí o náhradě nákladů řízení. Je zjevně proti smyslu právní úpravy, aby byl odlišný procesní režim pro rozhodnutí o téže otázce podle toho, jestli je o ní rozhodnuto v rámci rozhodnutí o věci samé nebo samostatně (shodně ohledně soudního přezkumu

v případě rozhodnutí o nákladech podle § 79 odst. 5 správního řádu rozsudky NSS čj. 1 Azs 7/2018-15, body 12 a 13, čj. 9 Azs 148/2018-26, bod 18).

[38] Tomuto závěru svědčí i logický argument od většího k menšímu (*a maiori ad minus*). Vylučuje-li zákonodárce přípustnost odvolání či rozkladu v případě rozhodnutí o věci samé, tím spíše má být tato možnost vyloučena u výroku závislého a nepochybně méně významného, kterým je výrok o náhradě nákladů řízení.

[39] S tím souvisí i poukaz předkládajícího senátu na § 104 odst. 2 s. ř. s. a § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř., které vylučují nebo omezují přípustnost kasační stížnosti nebo dovolání proti výroku o nákladech řízení. Zákonodárce tedy v těchto procesních řádech omezuje možnost využít opravné prostředky, pokud jde o rozhodnutí týkající se jen nákladů řízení. Lze si jen těžko představit, že by jeho úmysl byl v případě správního řádu odlišný a naopak by proti rozhodnutí o nákladech řízení chtěl poskytnout více opravných prostředků, než proti o rozhodnutí ve věci samé.

[40] Rozštěpení režimu výroku o věci samé a o náhradě nákladů řízení by také vedlo k zákonodárcem jistě nezamýšleným důsledkům. Pokud by bylo přípustné odvolání proti nákladovému výroku, pak by běžně mohla nastávat situace, jako je v nyní projednávané věci, že proti výroku ve věci samé by byla již podána žaloba a zároveň by bylo podáno odvolání proti výroku nákladovému s ohledem na nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Rozhodování odvolacího orgánu by v takovém případě bylo zcela formální, neboť by buď musel vyčkávat na rozhodnutí soudu, nebo odvolání zamítnout. Nemohl by totiž přezkoumat zákonnost rozhodnutí ve věci samé, která je ale klíčová pro posouzení zákonnosti výroku o náhradě nákladů řízení.

[41] Se stěžovatelem lze souhlasit potud, že by přípustnost odvolání jen proti výroku o náhradě nákladů řízení mohla mít význam z pohledu nákladů státu. Jednalo by se však jen o ty situace, kdy účastník řízení nesouhlasí pouze s rozhodnutím o náhradě nákladů řízení. V takovém případě by totiž mohla být náprava zjednána na úrovni veřejné správy, aniž by věc musela být projednávána v soudním řízení, které je nepochybně nákladnější. Přípustnost odvolání však nelze odvozovat od toho, zda s napadeným výrokem byl napaden i výrok jiný. Respektive možné by to bylo, ale jen tehdy, pokud by to zákonodárce výslovně stanovil.

[42] Navíc nelze vyloučit situaci, že zatímco jeden účastník nebude souhlasit jen s výrokem o náhradě nákladů řízení, jiný nebude souhlasit s výroky ve věci samé a podá proti nim žalobu. Stejně tak by řešení preferované žalovaným neřešilo situaci, že účastník řízení nesouhlasí s výroky ve věci samé, ale i pro případ, že by byly zákonné, považuje za chybně určenou výši náhrady nákladů řízení. Mnohost těchto možností opět ukazuje na to, že rozhodnutí o náhradě nákladů má tvořit s rozhodnutím o věci jeden celek se stejným procesním osudem.

[43] Rozšířený senát si je vědom, že s rozhodnutím městského soudu o nicotnosti odvolacího rozhodnutí se pojí ještě jedna otázka, kterou městský soud také řešil. Jde o to, jakým způsobem se má žalobce domoci soudní ochrany proti prvostupňovému rozhodnutí, pokud se spoléhal na poučení o přípustnosti řádného opravného prostředku,

který podal, a rozhodnutí o něm bylo následně prohlášeno za nicotné. Lhůta dvou měsíců pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. proti prvostupňovému rozhodnutí totiž bude zpravidla v době prohlášení nicotnosti již uplynulá. Městský soud však vyslovil svůj právní názor na tuto otázku v souvislosti s tím, že odmítl žalobu proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy z důvodu překážky litispendence, a to výslovně i ohledně původní žalobou nenapadeného výroku o náhradě nákladů řízení. Proti tomuto výroku mohla původní žalobkyně podat kasační stížnost, avšak neučinila tak. Žalovaný původní kasační stížnost podal i proti tomuto výroku, avšak v tomto rozsahu ji vzal zpět. V této situaci se správností úvah krajského senátu nemohl zabývat čtvrtý senát, a tím spíše se jí nemůže zabývat rozšířený senát. Rozšířenému senátu nepochybně přísluší se v přiměřeném rozsahu zabývat i souvisejícími otázkami, zejména pokud jsou potřebné či vhodné pro kontrolu správnosti hlavního přijímaného závěru. Tato otázka však primárně nesouvisí s nyní posuzovanou otázkou přípustnosti řádného opravného prostředku proti rozhodnutí o náhradě nákladů veřejnoprávní smlouvy, ale jde o otázku výrazně obecnější. Ta nemá jak ovlivnit závěry učiněné rozšířeným senátem ohledně posuzované otázky.

VI. Shrnutí

[44] Rozšířený senát uzavírá, že proti rozhodnutí správního orgánu o náhradě nákladů řízení podle § 141 odst. 11 správního řádu, ve sporu z veřejnoprávní smlouvy není v souladu s § 169 odst. 2 správního řádu a § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel přípustné odvolání či rozklad.

VII. Závěr a náklady řízení

[45] Rozšířený senát odpověděl na spornou právní otázku. V souladu s § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu NSS rozhodl ve věci samé rozsudkem. Takový postup je v projednávané věci nejvhodnější z pohledu hospodárnosti a rychlosti řízení, jelikož tato otázka byla jedinou, kterou bylo třeba zodpovědět pro posouzení kasační stížnosti.

[46] Rozhodnutí o odvolání tam, kde není odvolání přípustné, a není k rozhodnutí o něm tedy příslušný žádný správní orgán, je nicotné (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 2. 2022, čj. 4 As 65/2018-85, č. 4329/2022 Sb. NSS, *ZŠ a MŠ Klas*, bod 111). Totéž samozřejmě pak platí i pro rozhodnutí o rozkladu. Krajský soud tedy správně prohlásil rozhodnutí o rozkladu za nicotné. Z tohoto důvodu rozšířený senát kasační stížnost dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[47] O nákladech řízení účastníků řízení o kasační stížnosti rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni ani její právní předchůdkyni žádné náklady v rámci řízení o kasační stížnosti nevznikly, navíc by s ohledem na jejich postavení bylo otázkou, zda by jim vůbec právo na náhradu nákladů řízení mohlo vzniknout. Podle § 60 odst. 5 osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osobě zúčastněné na řízení nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady, nebylo tedy

důvodu zvažovat přiznání jejich náhrady; soud proto rozhodl, že ani ona na náhradu nákladů řízení nemá právo.

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

V Brně dne 16. listopadu 2022

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu