

§ 59

Placení nákladů řízení

(1) Každý z účastníků a osob zúčastněných na řízení platí náklady, které vzniknou jemu nebo jeho zástupci.

(2) Stát platí náklady vynaložené na svědečné, znalečné, tlumočné a jiné náklady spojené s dokazováním. Předseda senátu však může účastníkovi, který nebyl osvobozen od soudních poplatků, usnesením uložit, aby složil zálohu na náklady provedení důkazu, který navrhl.

Přehled výkladu:

- I. Placení nákladů řízení (1 a 2)
- II. Záloha a náklady provedení důkazu (3 až 8)

I. Placení nákladů řízení

1. [Účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení] Účastníci řízení i osoby zúčastněné na řízení platí náklady, které jim a jejich zástupcům vzniknou v souvislosti se soudním řízením. Jde především o soudní poplatky, hotové výdaje a odměnu za zastoupení.

Mezi náklady placené účastníky řízení a osobami zúčastněnými na řízení zpravidla nepatří náklady dokazování, které primárně platí stát. Toto pravidlo ovšem neplatí absolutně. Jde-li o náklad na pořízení tzv. soukromého znaleckého posudku, který znalec zhotoví na základě objednávky účastníka řízení či osoby zúčastněné na řízení, nikoliv na základě ustanovení rozhodnutím soudu, hradí tento náklad objednatel posudku (účastník řízení, osoba zúčastněná na řízení). Jiným příkladem jsou účastníkem vynaložené náklady na překlady cizojazyčných písemností, které hodlá použít jako důkaz v řízení před soudem. Náklady dokazování platí účastník řízení též tehdy, jestliže soud uložil účastníkovi povinnost složit zálohu na náklady důkazu a tyto náklady jsou hrazeny ze složené zálohy. V souvislosti s dokazováním mohou účastníkům vzniknout další náklady, které hradí sami (např. hotové výdaje vynaložené za účelem účasti při ohledání, výslechu prováděného dožadným soudem).

2. [Placení nákladů řízení státem] Podle komentovaného ustanovení platí stát náklady dokazování, zejména svědečné, znalečné, tlumočné a jiné náklady dokazování. Tato výchozí teze jednak není vyčerpávající, jednak ve vztahu k vyjmenovaným druhům nákladů řízení existují případy, kdy náklady dokazování platí účastník řízení nebo osoba zúčastněná na řízení (viz výše). Stát vedle nákladů na dokazování hradí i náklady související s naplněním práva na spravedlivý proces, tj. odměnu zástupce (či opatrovníka) účastníka řízení nebo osoby zúčastněné na řízení a náhradu jeho hotových výdajů, pokud byl zástupce (resp. opatrovník) ustanoven účastníkovi či osobě zúčastněné na řízení soudem, a dále tlumočné v rozsahu, v němž jde o realizaci práva účastníka řízení jednat v mateřském jazyce (rozhodnutí NS 1 Cz 15/84).

II. Záloha na náklady provedení důkazu

3. [Vztah § 59 odst. 2 s. ř. s. a § 141 odst. 1 o. s. ř.] Komentované ustanovení umožňuje soudu uložit účastníkovi řízení povinnost složit zálohu na náklady provedení důkazu, který tento účastník navrhl. Jde o ustanovení obdobné § 141 odst. 1 o. s. ř., nikoliv ovšem totožné. V této souvislosti proto vznikají výkladové spory, zda lze § 141 odst. 1 o. s. ř. aplikovat podpůrně i v soudním řízení správním k vyplnění otázek výslovně neupravených v § 59 odst. 2 s. ř. s. Jde především o to, jaké důsledky má nesložení zálohy na provedení důkazu.

Východiskem korektní systematické interpretace je, že v době přijetí soudního řádu správního se znění § 141 odst. 1 o. s. ř. významně lišilo od aktuálního znění. V roce 2002 se znění ještě neúčinného § 59 odst. 2 s. ř. s. a § 141 odst. 1 o. s. ř. v zásadě shodovalo, s výjimkou toho, zda lze uložit zálohu na důkaz prováděný soudem bez návrhu účastníků a zda k vyvázání z povinnosti složit zálohu na náklady důkazu postačuje splnit podmínky pro osvobození od soudních poplatků, nebo zda musí být o osvobození rozhodnuto. Obě ustanovení tedy upravovala všechny otázky související s uložením povinnosti složit zálohu na provedení důkazu, subsidiární použití § 141 odst. 1 o. s. ř. tak nebylo v praxi zapotřebí.

Teprve s účinností od 1. 7. 2009 byl § 141 odst. 1 o. s. ř. významně novelizován. Částečně se znění tohoto ustanovení přiblížilo § 59 odst. 2 s. ř. s., neboť došlo ke sjednocení podmínek, při nichž nelze povinnost složit zálohu účastníkovi uložit (již nadále nepostačuje splnění podmínek pro osvobození od soudních poplatků, vyžaduje se přiznání osvobození od soudních poplatků). Důsledky nezaplacení zálohy však byly upraveny odchylně. Nová úprava důsledků nesložení zálohy odpovídá principům, na nichž je založeno civilní řízení sporné, tedy přenesení odpovědnosti za správné zjištění skutkového stavu na účastníky řízení, prohloubení projednací zásady a důsledné uplatňování teorie důkazního břemene. V soudním řízení správním se ovšem tyto zásady neprojevují tak důsledně jako v civilním sporném řízení. V zásadě tak není žádného důvodu, proč by měly být změny provedené v § 141 odst. 1 o. s. ř. převzaty i pro soudní řízení správní. Ostatně stěží by bylo možné přijmout závěr, že ustanovení, které ke své aplikaci nevyžadovalo podpůrné užití občanského soudního řádu, se v důsledku novelizace ekvivalentního ustanovení občanského soudního řádu stalo ustanovením nesamostatným, které počínaje 1. 7. 2009 může být aplikováno pouze ve spojení s § 141 odst. 1 o. s. ř.

Jsem tedy toho názoru, že § 59 odst. 2 s. ř. s. i nadále představuje svébytnou a komplexní úpravu podmínek pro uložení povinnosti účastníkovi řízení složit zálohu na náklady důkazu. Při výkladu tohoto ustanovení v zásadě není žádného důvodu, proč by nebylo možné vyjít z civilistické judikatury vztahující se k § 141 odst. 1 o. s. ř., ovšem s výhradou toho, že nelze přejímat taková já dovozená řešení, která spočívají na specifikách této právní úpravy a neodpovídají podmínkám upraveným soudním řádem správním.

4. [Podmínky uložení povinnosti složit zálohu] Uložit povinnost složit zálohu na provedení důkazu není povinností soudu, nýbrž jeho oprávněním. Je namístě takto postupovat především v případech, že provedení důkazu si vyžádá významnější náklady (typicky znalecký posudek, překlad rozsáhlejší cizojazyčné písemnosti nebo výslech svědka, jenž musí přicestovat ze zahraničí).

Povinnost složit zálohu na provedení důkazu lze uložit pouze účastníkovi řízení, jenž nebyl v plném rozsahu osvobozen od soudních poplatků. Byl-li osvobozen jen zčásti, lze mu uložit povinnost poskytnout zálohu ve výši odpovídající poměru, v němž od soudních poplatků osvobozen nebyl. Osvobozením od soudních poplatků se má na mysli toliko individuální osvobození dle § 36 odst. 3, nikoliv osvobození dle zákona o soudních poplatcích (osobní či věcné). V této souvislosti je třeba zmínit, že v řízení, které je ze zákona osvobozeno od soudních poplatků, lze účastníkovi přiznat osvobození od soudních poplatků, hrozí-li současně uložení povinnosti složit zálohu na provedení důkazu (srov. usnesení NS **30 Cdo 2808/2013**).

O osvobození od soudních poplatků lze požádat i po vydání usnesení o uložení povinnosti složit zálohu na provedení důkazu. Je proto vhodné poučit účastníka, jenž nebyl zcela osvobozen od soudních poplatků, o právu požádat o osvobození od soudních poplatků. Bylo-li již v řízení o žádosti o osvobození od soudních poplatků rozhodováno, přičemž nebyla u této příležitosti vzata do úvahy výše zálohy na náklady provedení důkazu, může se s ohledem na výši uvažované zálohy jednat o novou skutečnost, která opodstatňuje věcné posouzení nové žádosti o osvobození od soudních poplatků z důvodu změny poměrů.

Vzhledem k jednoznačnému znění komentovaného ustanovení nepostačuje, že účastník řízení splňuje předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, je třeba, aby byl od soudních poplatků osvobozen rozhodnutím soudu. Neuplatní se tak právní názor rozšířený v civilistické judikatuře (viz např. usnesení NS **30 Cdo 131/2001**), že je soud povinen před vydáním rozhodnutí o uložení povinnosti složit zálohu zkoumat poměry účastníka řízení v tom směru, zda by neodůvodňovaly osvobození od soudních poplatků. Pokud by správný soud dospěl k závěru, že by v konkrétní věci bylo nepřiměřené požadovat složení zálohy, byť účastník řízení není individuálně osvobozen od soudních poplatků, může v rámci svého uvážení, kterým dle § 59 odst. 2 disponuje, upustit od požadavku na složení zálohy.

Právo navrhopvat důkazy náleží i osobě zúčastněné na řízení (rozsudek NSS **6 As 173/2014-186**), byť samozřejmě primárně tíží důkazní břemeno účastníky řízení, zejména navrhovatele. Aktivita osoby zúčastněné na řízení při dokazování je spíše podpurná, byť nikoliv nevýznamná. Jelikož je však právo osoby zúčastněné na řízení na náhradu nákladů řízení upraveno odlišně od náhrady nákladů řízení mezi účastníky navzájem (k tomu viz výklad k § 60), není namístě ukládat jí povinnost složit zálohu na náklady důkazu, jehož provedení navrhla. Tento do jisté míry odlišný přístup k osobám zúčastněným na řízení oproti přístupu k účastníkům řízení není výrazem snahy zacházet s nimi příznivěji, nýbrž reflexí odlišné úpravy práva na náhradu nákladů řízení. Ostatně i kdyby soud uložil osobě zúčastněné na řízení povinnost složit zálohu na náklady jí navrženého důkazu a ta tuto povinnost nesplnila, nejedná se o dostatečný důvod pro neprovedení důkazu. Shodné následky má přítom i nesložení zálohy na provedení důkazu účastníkem řízení. Procesní rovnost mezi účastníky řízení a osobami zúčastněnými na řízení tak je ve výsledku zachována.

5. [Důkaz navržený účastníkem] Účastníkovi řízení lze uložit povinnost složit zálohu na náklady důkazu pouze ve vztahu k důkazu, jehož provedení účastník navrhl. Pokud totožný důkazní návrh uplatnilo více účastníků řízení, pak je povinen složit zálohu každý z nich, a to rovným dílem. Je přítom lhostejné, zda účastníci řízení vystupují na stejné procesní straně, nebo každý na straně jiné. Je-li některý z účastníků řízení osvobozen od soudních poplatků, pak ta část zálohy, která by na něj připadala, nepřirůstá k podílu ostatních účastníků, kteří od soudních poplatků osvobození nejsou. Zálohu lze použít výlučně k úhradě nákladů toho důkazu, k jehož provedení byla složena. Soud nemůže uložit účastníkovi povinnost složit zálohu na provedení důkazu, který nenavrl a který je prováděn buď na návrh jiného účastníka, nebo bez návrhu. Komentované ustanovení, na rozdíl od § 141 odst. 1 o. s. ř., vychází výlučně z toho, že zálohu skládá účastník pouze na náklady důkazu, který sám navrhl, bez ohledu na to, v čí prospěch má být důkaz proveden, tedy zda má na jeho provedení procesní zájem.

6. [Rozhodnutí o povinnosti složit zálohu] O uložení povinnosti složit zálohu na náklady provedení důkazu rozhoduje předseda senátu usnesením. V něm určí výši zálohy, lhůtu ke složení zálohy a identifikuje důkaz, jehož náklady mají být zálohovány. Výše zálohy by v zásadě měla pokrývat předpokládané (očekávané) náklady na provedení důkazu, stanoví se s ohledem na zkušenosti soudu, pokud jde o obvyklou výši nákladů na provedení obdobného důkazu, v případě znalečného lze požádat znalce o předběžný odhad výše znalečného. Výše zálohy může nepatrně převyšovat očekávané náklady důkazu (tzv. rezerva), nikoliv ovšem výrazným způsobem. Stanovení lhůty pro zaplacení zálohy je významné z hlediska vykonatelnosti rozhodnutí (k tomu viz níže). Požadavek na identifikaci důkazu, k jehož provedení má být záloha složena, souvisí s tím, že je třeba zajistit, aby ze zálohy nebyly hrazeny náklady jiných důkazů.

Proti usnesení o uložení povinnosti složit zálohu na náklady důkazu není kasační stížnost přípustná, neboť jde o rozhodnutí o nákladech řízení (§ 104 odst. 2; viz usnesení NSS **2 As 65/2009-76**).

7. [Následky nesložení zálohy] Nesložení zálohy nemá za následek neprovedení důkazu, ledaže soud, konfrontován s touto skutečností, dospěje k závěru o nadbytečnosti tohoto důkazu. Jak je uvedeno již výše, ustanovení § 141 odst. 1 o. s. ř. se v soudním řízení správním nepoužije. Soud proto přistoupí k provedení důkazu i v situaci, že záloha nebyla složena, náklady na provedení důkazu hradí z rozpočtových prostředků. Rozhodnutí o uložení povinnosti složit zálohu na náklady důkazu je ovšem exekučním titulem, jenž se stává marným uplynutím lhůty ke složení zálohy vykonatelným (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.). Soud proto může na jeho základě navrhnout provedení exekuce. Exekuci lze vést až do doby, kdy je vydáno konečné rozhodnutí v dané věci. Prostředky, které byly exekucí vymoženy nebo které účastník po uplynutí lhůty ke složení zálohy dobrovolně uhradil, se vyúčtují jako záloha (stanovisko NS Cpj 88/82).

8. [Vyúčtování zálohy] Náklady důkazu, na jejichž úhradu složil účastník zálohu, jsou placeny soudem z této zálohy. V rozsahu, v němž je záloha vyčerpána, představuje uhrazená záloha náklad toho účastníka řízení, který zálohu složil. Je předmětem náhrady nákladů řízení dle § 60 odst. 1 a 3 s. ř. s. Z hlediska posuzování účelnosti tohoto nákladu řízení se neposuzuje, zda byl důkaz, jehož provedení bylo z této zálohy hrazeno, pro posouzení věci či úspěch účastníka řízení významný (usnesení NS 21 Cdo 1167/2016). Nevyčerpaná část zálohy se vrací účastníkovi, který ji složil; nejedná se o náklad řízení, rozhodnutí o vrácení zálohy se nevydává. Náklady důkazu převyšující složenou (či exekučně vymoženou) zálohu jsou nákladem státu, jenž má na jejich náhradu právo dle § 60 odst. 4 s. ř. s.

Citovaná judikatura:

NS: stanovisko ze dne 29. 2. 1984, sp. zn. Cpj 88/82, č. 26/1984 Sb. rozh. civ.; rozhodnutí ze dne 28. 4. 1984, sp. zn. 1 Cz 15/84, č. 21/1986 Sb. rozh. civ.; usnesení ze dne 13. 3. 2001, sp. zn. 30 Cdo 131/2001; usnesení ze dne 29. 1. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2808/2013; usnesení ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. 21 Cdo 1167/2016
NSS: usnesení ze dne 30. 9. 2009, čj. 2 As 65/2009-76; rozsudek ze dne 28. 5. 2015, čj. 6 As 173/2014-186

Související ustanovení:

§ 36 odst. 3 – osvobození od soudních poplatků, § 54 – rozsudek, § 55 – usnesení, § 60 – náhrada nákladů řízení, § 104 odst. 2 – nepřípustnost kasační stížnosti

Související předpisy:

§ 141 odst. 1 o. s. ř.

Literatura:

SVOBODA, K., HROMADA, M., LEVÝ, J., VLÁČIL, D., TLÁŠKOVÁ, Š., PIRK, T. *Náklady řízení*. Praha: C. H. Beck, 2017.

§ 60

Náhrada nákladů řízení

(1) Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přiznává mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.

(2) Ustanovení odstavce 1 neplatí, mělo-li by být právo přiznáno správnímu orgánu ve věcech důchodového pojištění, nemocenského pojištění, pomoci v hmotné nouzi a sociální péče.

(3) Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Vzal-li však návrhatele podaný návrh zpět pro pozdější

chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.

(4) Stát má proti neúspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení, které platil, není-li tento účastník osvobozen od soudních poplatků.

(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.

(6) Soud může uložit účastníkovi, svědkovi, znalci, tlumočnickovi nebo osobě, která měla při dokazování nějakou povinnost, aby státu nebo druhému účastníkovi nahradila náklady, které vznikly jejím zaviněním.

(7) Jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává.

(8) Jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení i v těch případech, kdy tento zákon stanoví, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

(9) U pohledávek státu vzniklých z důvodu práva na náhradu nákladů řízení vůči osobám uvedeným v odstavcích 4 a 6 ve výši státem placených nákladů řízení se úrok z prodlení nevyměřuje.

(10) Pro vymáhání pohledávek uvedených v odstavci 9 se uplatní postup stanovený postupem stanovený daňovým řádem.

Přehled výkladu:

- I. Náklady, které lze nahradit (1 až 5)
- II. Princip úspěchu ve věci při meritorním rozhodnutí (6 až 10)
- III. Princip absence nároku na náhradu nákladů řízení při meritorním rozhodnutí (11)
- IV. Princip absence nároku na náhradu nákladů řízení při procesním způsobu skončení řízení (12 až 13)
- V. Náhrada nákladů řízení placených státem (14 až 16)
- VI. Mimořádné případy (17 až 20)
- VII. Náhrada nákladů osoby zúčastněné na řízení (21 až 23)
- VIII. Separace nákladů (24 a 25)
- IX. Vymáhání náhrady nákladů placených státem (26)

K § 60

I. Náklady, které lze nahradit

1. [Účelně vynaložené náklady] Předmětem náhrady nákladů řízení mohou být jen účelně vynaložené náklady. To jasně plyne z § 60 odst. 1, jenž úspěšnému účastníkovi řízení přiznává právo na náhradu důvodně (rozuměj účelně) vynaložených nákladů. Toto pravidlo se nicméně vztahuje též na náhradu nákladů řízení přiznávanou účastníkům řízení dle jiného odstavce tohoto ustanovení. Účelnými náklady jsou takové, které účastník musel v souvislosti se soudním řízením správním vynaložit, aby mohl úspěšně hájit svoji právní pozici v řízení.

2. [Soudní poplatky] Účelně vynaloženým nákladem je vždy soudní poplatek za návrh na zahájení řízení. Ostatní soudní poplatky (za návrh na přiznání odkladného účinku, za návrh na vydání předběžného opatření, za návrh na delegaci vhodnou) lze zpravidla rovněž považovat za náklady účelně vynaložené, a to vzhledem k tomu, že součástí nákladů řízení účastníka, který má podle výsledku řízení právo na jejich (alespoň částečnou) náhradu, jsou i náklady související s návrhem na přiznání odkladného účinku nebo na vydání předběžného opatření (přiměřené užití § 145 o. s. ř.), a to ačkoliv se samotným návrhem na přiznání

odkladného účinku nebo na vydání předběžného opatření úspěšný nebyl. Není nicméně vyloučeno, aby vzhledem ke konkrétním okolnostem dané věci byly považovány tyto návrhy, včetně návrhu na delegaci vhodnou, za neúčelné, neboť nemohly být úspěšné a vedly pouze ke vzniku dalších nákladů řízení. V tomto ohledu lze vyjít nejen ze skutkových okolností věci a jejího právního rámce, nýbrž též z nedostatečné kvality návrhu (neunesení břemene tvrzení a břemene důkazního ve vztahu ke skutečnostem rozhodným pro posouzení návrhu). Za neúčelně vynaložený soudní poplatek lze považovat poplatek za vyhotovení kopie podání účastníka, neboť ten je důsledkem porušení povinnosti tohoto účastníka učinit podání v potřebném počtu vyhotovení (§ 37 odst. 3 věta poslední s. ř. s.).

3. [Hotové výdaje] Dále zpravidla bývají účelně vynaloženými náklady hotové výdaje účastníka a jeho zástupce. Jejich součástí jsou též náklady na provedení důkazu, např. účastník řízení platil vyhotovení tzv. soukromého znaleckého posudku nebo překladu cizojazyčné písemnosti. Tyto náklady na dokazování placené účastníkem řízení lze označit za účelně vynaložené pouze tehdy, jestliže soud v řízení z tohoto důkazního prostředku vycházel, tedy provedl jím důkaz za účelem věcného posouzení návrhu na zahájení řízení, nebo účastník prostřednictvím tohoto důkazu osvědčoval důvodnost svých tvrzení rozhodných pro posouzení návrhu na přiznání odkladného účinku nebo na vydání předběžného opatření.

Hotové výdaje účastníka vynaložené na pořízení znaleckého posudku jsou účelně vynaložené pouze do výše, která odpovídá výši znaleckého, které by znalci za podání tohoto znaleckého posudku přiznal soud, pakliže by byl znalec ustanoven soudem. Náklady na pořízení znaleckého posudku převyšující výši hypotetického znaleckého nejsou účelně vynaloženým hotovým výdajem. Totéž platí i pro stanovení výše účelně vynaložených nákladů na překlad cizojazyčných listin. Účelně vynaloženým hotovým výdajem jsou náklady důkazu hrazené ze zálohy složené účastníky. Náklady na překlad cizojazyčných listin nejsou účelné, byť byly hrazeny ze složené zálohy, pakliže listiny nejsou s to prokázat skutečnosti, k jejichž prokázání byly účastníkem předloženy. Ze skutečnosti, že soud zajistil překlad těchto listin, nelze dovodovat, že jde o účelné hotové výdaje, neboť soud nemohl před vznikem těchto nákladů posoudit jejich účelnost. Neúčelně vynaložený náklad pak musí v tomto případě nést ten účastník, který navrhl provést důkaz cizojazyčnou listinou a na jehož podporu byl důkaz proveden.

4. [Náklady na zastoupení] Účelně vynaloženým nákladem jsou i náklady na zastoupení advokátem nebo daňovým poradcem, a to do výše určené podle advokátního tarifu, která se odvíjí od počtu úkonů právní služby. Některé úkony právní služby lze při rozhodování o náhradě nákladů řízení vyloučit z důvodu, že nejde o účelně provedený úkon právní služby, a to s ohledem na jeho obsah nebo okolnosti, za nichž byl učiněn. Často bývá za neúčelný úkon právní služby považováno sepsání repliky nebo jiného navazujícího vyjádření, pakliže nepřináší pro věc nic nového, nebo sepsání samostatného návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, ačkoliv návrh mohl být již součástí žaloby.

Zastoupení advokátem nebo daňovým poradcem nelze považovat za účelný náklad v případě, že je zastoupen správní orgán nebo veřejnoprávní korporace, která disponuje patřičným odborným personálním i materiálním zázemím, aby u soudu obhájila výsledky své činnosti prostřednictvím vlastních zaměstnanců. Tato judikatura se zformovala ještě před účinností soudního řádu správního (viz usnesení VS v Praze **6 A 90/96-23**). Je postavena na tezi, že povinnost správního orgánu hájit jím vydané rozhodnutí proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucí z běžné správní agendy, k níž je správní orgán personálně i finančně ze státního rozpočtu vybavován. Nejvyšší správní soud tuto judikaturu bez výhrad převzal a dále ji rozšířil i na orgány zájmové samosprávy (rozsudek NSS **6 As 40/2006-87**) a orgány územní samosprávy při výkonu samostatné působnosti. Tato linie je podporována i judikaturou ÚS. Přihlásil se k ní rovněž RS NSS, nicméně připomenul, že

jinak je třeba hledět na výkon samostatné působnosti orgány územní samosprávy u obcí, které vzhledem ke své velikosti a personálnímu obsazení nejsou kvalifikovány k dostatečně fundovanému hájení výsledků jejich činnosti v soudním řízení (jako příklad uvedl řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitějšího soudního řízení). Běžnou úřední činnost podle RS NSS přesahují „i náklady správního orgánu vynaložené na obranu proti žalobám zjevně šikanózním“, i zde je proto třeba považovat náklady na odborné zastoupení za účelně vynaložené (usnesení RS NSS 7 Afs 11/2014-47, bod 29).

5. [Náklady nepřevyšující náklady běžné úřední činnosti] V případě, že by měl vzhledem k výsledku řízení právo na náhradu nákladů řízení žalovaný správní orgán, je třeba zvážit, jaký typ nákladů mu v řízení vznikl. Judikatura bez výslovné opory v zákoně vyvinula pojem „náklady nepřevyšující náklady běžné úřední činnosti“ a dovodila, že náhradu nákladů souvisejících s běžnou úřední činností nelze žalovaným správním orgánům přiznat. Tato teze souvisí s tím, že náklady na běžnou úřední činnost, jejíž součástí jsou i úkony v soudním řízení správním, jsou správním orgánům hrazeny ze státního rozpočtu. Do tohoto okruhu nákladů patří náklady na poštovné, hovorné, zhotovení kopií, mzdové náklady na zaměstnance správního orgánu, provozní (režijní) náklady a cestovné související s účastí pověřených zaměstnanců u jednání soudu (usnesení RS NSS 7 Afs 11/2014-47, zejm. bod 25).

V této souvislosti je třeba připomenout, že v soudním řízení správním se neuplatní vyhláška č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 o. s. ř. a podle § 89a ex. řádu ani nosné důvody nálezu Pl. ÚS 39/13, na jejichž základě lze nezastoupenému účastníkovi řízení, jenž má právo na náhradu nákladů řízení, přiznat náhradu hotových výdajů v paušální výši (rozsudky NSS 6 As 135/2015-79 a 6 Ads 299/2014-25). Správnímu orgánu, byť má právo na náhradu nákladů řízení, se tedy podle § 60 odst. 7 s. ř. s. snižuje náhrada nákladů řízení o náklady, jejichž výše nepřevyšuje náklady běžné úřední činnosti. Jelikož správnímu orgánu zpravidla žádné jiné náklady v řízení nevznikají, nepřizná se mu náhrada nákladů řízení vůbec. Pakliže by vznikly správnímu orgánu v soudním řízení náklady na dokazování (pořízení tzv. soukromého znaleckého posudku), mohly by být předmětem náhrady nákladů řízení, neboť tyto náklady nepochybně nelze považovat za náklady související s běžnou administrativní činností správního orgánu.

Komplexní kritiku širokého pojmání kategorie nákladů odpovídajících nákladům běžné administrativní činnosti a systematického odpírání jejich náhrady správním orgánům mimo rámec zákona a podmínky vymezené v § 60 odst. 1 a 7 obsahuje odlišné stanovisko soudců Vlašina a Kühna k usnesení RS NSS 7 Afs 11/2014-47.

K odst. 1

II. Princip úspěchu ve věci při meritorním rozhodnutí

6. Základem pro rozhodnutí o náhradě nákladů řízení mezi účastníky, jestliže řízení skončilo meritorním rozhodnutím, je princip úspěchu ve věci. Právo na náhradu nákladů řízení má ten účastník, který byl v řízení plně procesně úspěšný, nebo který byl úspěšný jen částečně, pakliže míra jeho procesního úspěchu převažuje nad mírou jeho procesního neúspěchu.

7. [Plný úspěch ve věci] V mnoha případech není obtížné posoudit, zda měl účastník řízení ve věci plný úspěch, tedy zda má právo na náhradu nákladů řízení v plném rozsahu. Je tomu tak v případě, že soud návrhu na zahájení řízení plně vyhověl a do výroku převezme celý návrhový petit, nebo soud návrh v plném rozsahu zamítne. V případě eventuálního petitu postačí, že soud vyhověl sekundárnímu návrhu.

O plném úspěchu žalobce, jenž se primárně žalobou domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a pro případ, že by tomuto návrhu soud nevyhověl, žádal sekundárně snížení uložené pokuty, lze hovořit i tehdy, pakliže soud žalobu v části primárního petitu zamítl, vyhověl však petitu sekundárnímu a pokutu snížil.

V řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, kterou se žalobce domáhal uložení povinnosti žalovanému rozhodnout o jeho žádosti, je žalobce plně úspěšný, uložil-li soud žalovanému povinnost rozhodnout alespoň o části této žádosti. Není rozhodující, že žaloba byla v části žádosti zamítnuta, neboť úspěch i jen „v části“ žaloby je plným úspěchem co do základu nároku, tedy stvrzením, že žalovaný je skutečně nečinný při projednávání žádosti žalobce jako celku.

Lze se setkat i s tím, že žalobce v rámci žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu kumulativně uplatní několik žalobních nároků. O plný procesní úspěch jde i tehdy, pakliže soud vyhoví pouze některému z žalobních nároků, neboť to je dokladem důvodnosti žaloby co do jejího základu, tedy že žalovaný zásah správního orgánu je vskutku nezákonný.

8. [Částečný úspěch ve věci] Přijmeme-li výše uvedenou tezi (viz bod 7), že pro posouzení míry procesního úspěchu je určující pouze úspěch co do základu žaloby, nikoliv co do počtu žalobních nároků, a dále níže uvedenou tezi (viz bod 9), že při kumulaci několika samostatných předmětů do jednoho řízení je třeba úspěch ve věci posuzovat ve vztahu ke každému dílčímu předmětu řízení samostatně, jsou situace, kdy účastník řízení dosáhl jen částečného úspěchu, spíše výjimečné.

Přichází do úvahy v případě, že napadené správní rozhodnutí má několik dělitelných výroků, přičemž soud vyhoví žalobě pouze ve vztahu k některému z výroků, přičemž ve vztahu ke zbývajícím výrokům žalobu zamítne.

Dále se lze s částečným úspěchem setkat i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, pokud soud zruší napadené opatření obecné povahy nebo jeho část v menším rozsahu, než požadoval navrhovatel. V případě částečného úspěchu ve věci má právo na náhradu nákladů ten účastník, jehož míra procesního úspěchu převažuje nad mírou procesního neúspěchu. Účastníku, který má na základě tohoto pravidla právo na náhradu nákladů řízení, se přiznává náhrada části nákladů řízení ve výši odpovídající rozdílu mezi mírou procesního úspěchu a mírou procesního neúspěchu. Na příkladu lze uvést, že pokud soud zruší napadené rozhodnutí v rozsahu 3 ze 4 napadených výroků, činí míra úspěchu žalobce 75 % a míra neúspěchu 25 %. Žalobce má v takovém případě nárok na náhradu nákladů ve výši 50 % (= 75 % – 25 %).

Kvantifikovat míru procesního úspěchu může být v některých případech obtížné. V judikatuře se lze setkat s případem, kdy míra procesního úspěchu v řízení o žalobě proti daňovému rozhodnutí byla stanovena podle poměru výše daňové povinnosti, ve vztahu k níž byl žalobce úspěšný, oproti souhrnné výši daňové povinnosti, která byla „předmětem řízení“. Obdobně byla v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy míra procesního úspěchu stanovena podle rozlohy pozemků, ve vztahu k nimž bylo návrhu vyhověno, v porovnání s rozlohou pozemků, které zahrnoval návrh. Tyto pokusy o přesnou kvantifikaci míry procesního úspěchu jsou však spíše izolované a významněji se v soudní praxi neprosadily. Je třeba vycházet z celkového kontextu daného řízení a mít na paměti, že rozhodnutí o náhradě nákladů řízení musí spravedlivě odrážet průběh a výsledek sporu.

9. [Vymezení věci při kumulaci několika samostatných předmětů řízení] Otázka míry procesního úspěchu vystupuje v jiném světle v řízení, v němž je kumulováno několik samostatných předmětů řízení. Je přitom nevýznamné, zda jde o kumulaci vzniklou rozhodnutím soudu o spojení věcí ke společnému projednání, nebo kumulaci založenou rozhodnutím navrhovatele. Při kumulaci několika správních rozhodnutí do jednoho řízení je třeba