

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

K některým praktickým problémům spojených s náhradou nákladů správního řízení

Náhrada nákladů správního řízení nepatří k oblastem, kterým by byla v odborné literatuře věnována příliš velká pozornost. I proto bych chtěl čtenáře svého příspěvku upozornit na některá úskalí, na které mohou v souvislosti s touto problematikou v praxi narazit. Zároveň bych chtěl nastínit možná řešení těchto problémů.

Úvod do problematiky

Základním ustanovením upravujícím náhradu nákladů správního řízení je § 79 zákona č. [500/2004](#) Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Prováděcím právním předpisem, na který odkazuje toto ustanovení, je vyhláška Ministerstva vnitra č. [520/2005](#) Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení. Vedle toho obsahuje správní řád zvláštní úpravu pro náklady exekučního řízení (§ 116) a náklady sporného správního řízení (§ 141 odst. 11). Nejvýznamnější zvláštní právní úpravou náhrady nákladů správního řízení, stojící mimo správní řád, je pak bezesporu úprava náhrady nákladů řízení o přestupcích, která je obsažena v ustanovení § 79 zákona č. [200/1990](#) Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“).[1] I toto ustanovení odkazuje na prováděcí předpis, kterým je v tomto případě vyhláška Ministerstva vnitra č. [231/1996](#) Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích.

Praktické problémy způsobené nejednotnou procesní právní úpravou přestupků a jiných správních deliktů

Speciální úprava náhrady nákladů řízení dle § 79 zákona o přestupcích se však nevztahuje na řízení o jiných správních deliktech. Skupinu jiných správních deliktů teorie obvykle vnitřně rozčleňuje na správní delikty právnických osob, správní delikty právnických osob a tzv. podnikajících fyzických osob, jiné správní delikty fyzických osob, disciplinární správní delikty a pořádkové delikty.[2] U disciplinárních správních deliktů je řízení o nich upraveno zvláštními zákony.[3] V případě pořádkových deliktů se nejedná o porušení hmotněprávní, nýbrž procesněprávní povinnosti, a uložit účastníkovi řízení povinnost nahradit náklady řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu tak v těchto případech není možné. Co se týče zbývajících kategorií správních deliktů, je nutné na řízení o nich podpůrně aplikovat správní řád. Kritizovaná absence komplexní procesní úpravy správního trestání má tak za následek existenci mnoha větších či menších procesních odlišností mezi přestupkovým řízením a řízením o jiných správních deliktech, které však nemají žádné praktické opodstatnění. Několik takových nežádoucích odlišností můžeme nalézt i při porovnání úpravy náhrady nákladů řízení dle přestupkového zákona a správního řádu. Tento nežádoucí stav by měl v budoucnu odstranit připravovaný zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který je v současné době v připomínkovém řízení. Tento zákon by však měl oproti původním předpokladům nabýt účinnosti až 1. ledna 2017.[4]

První rozdíl mezi přestupky a jinými správními delikty v souvislosti s náhradou nákladů řízení

spočívá v odlišném přístupu k náhradě nákladů řízení v případech, kdy bylo ve věci rozhodnuto příkazem. Podle ustanovení § 79 odst. 2 zákona o přestupcích nelze v příkazním řízení o přestupku uložit obviněnému z přestupku povinnost nahradit náklady řízení. Obecná úprava příkazního řízení ve správním řádu (§ 150) však již podobný zákaz neobsahuje. Správní orgán tak v případech, kdy rozhoduje v příkazním řízení o jiném správním deliktu než o přestupku, účastníkovi řízení povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou uložit musí. Rozhodnutí o nákladech řízení by však v těchto případech nemělo být vydáváno samostatně, a to s ohledem na skutečnost, že proti příkazu se podává odpor, kterým se tento příkaz ruší a následně se automaticky pokračuje ve správním řízení, oproti tomu proti rozhodnutí o nákladech řízení by bylo nutné podat odvolání, o kterém by se muselo rozhodovat v odvolacím řízení.[5]

Další významná odlišnost mezi řízením o přestupcích a řízením o jiných správních deliktech, kde se podpůrně použije správní řád, spočívá v možnostech správního orgánu paušální částku nákladů řízení snížit, případně od uložení této povinnosti zcela upustit. Moderace paušální částky nákladů řízení správním orgánem je ve správním řádu i zákoně o přestupcích podmíněna existencí důvodů zvláštního zřetele hodných.[6] Ustanovení § 79 odst. 5 správního řádu však navíc předpokládá aktivní přístup účastníka řízení, který musí o snížení paušální částky požádat. Pokud účastník řízení správní orgán o snížení paušální částky nepožádá, není její moderace možná, a to ani tehdy, pokud by správnímu orgánu z jeho úřední činnosti byla existence důvodů zvláštního zřetele hodných pro snížení paušální částky známá.

V případě přestupkového řízení je situace odlišná, neboť je zde správní orgán oprávněn částku snížit i tehdy, pokud účastník řízení o její snížení sám nepožádal. Správní orgán má v případě řízení o přestupcích dokonce možnost od uložení povinnosti nahradit náklady řízení zcela upustit, což v případě postupu dle § 79 odst. 5 správního řádu možné není. Je otázkou, jaké důvody vedly zákonodárce k tomu, aby u obecné úpravy nákladů řízení obsažené ve správním řádu možnost snížení paušální částky nákladů řízení podmiňoval aktivitou účastníka řízení a vyloučil tak možnost, aby vyšší paušální částky náhrady nákladů řízení moderoval správní orgán z moci úřední, a to nejen vzhledem ke zvláštní úpravě v přestupkovém zákoně, ale např. i vzhledem k soudnímu řádu správnímu, kde podle ustanovení § 60 odst. 7 může soud rozhodnout o tom, že se státu náhrada nákladů zcela nebo zčásti nepřizná. S ohledem na ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu je proto vhodné účastníka řízení o možnosti požádat o snížení paušální částky nákladů řízení alespoň vhodně poučit.

Je možné uložit účastníkovi řízení povinnost nahradit náklady řízení v případě, že bude správní řízení zastaveno?

Dalším problémem, se kterým se mohou zaměstnanci správních orgánů setkat v praxi, je otázka, zda lze účastníkovi řízení uložit povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou i v případě, kdy bude toto správní řízení zastaveno.

Podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích je možno obviněnému z přestupku uložit povinnost nahradit náklady řízení pouze tehdy, pokud byl ze spáchání přestupku uznán vinným. I pokud by provedené důkazy prokazovaly, že obviněný přestupek skutečně spáchal, avšak řízení ve věci by bylo zastaveno, typicky např. z důvodu, že sice bylo prokázáno, že účastník řízení přestupek spáchal, avšak jeho trestnost dodatečně zanikla, nebylo by uložení povinnosti nahradit náklady řízení možné.

V případě řízení o jiných správních deliktech již však situace tak jednoznačná není. V těchto případech je totiž opět nutné subsidiárně aplikovat § 79 odst. 5 správního řádu. Zde je již rozhodující samo vyvolání řízení porušením právní povinnosti účastníkem řízení. Správní řád tak na rozdíl od zákona o přestupcích neklade výslovně podmínku, aby o protiprávním jednání účastníka řízení, které

bylo důvodem pro zahájení řízení z moci úřední, bylo i pravomocně rozhodnuto. Podle části odborné literatury je tak možné uložit účastníkovi řízení povinnost nahradit náklady řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu i tehdy, pokud bylo řízení ve věci zastaveno. Avšak pouze tehdy, pokud se tak stalo z jiného důvodu, než že porušení právní povinnosti nebylo účastníkovi řízení prokázáno.[7]

Touto otázkou se podrobněji zabýval rovněž Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu (dále jen „Poradní sbor“).[8] Jednalo o případ, kdy obviněný spáchal správní delikt, jehož trestnost však ještě před vydáním rozhodnutí ve věci zanikla. Ve správním řádu přitom není obsaženo ustanovení obdobné § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích. Je tedy dle správního řádu možné uložit účastníkovi řízení povinnost nahradit náklady řízení poté, co sice bylo prokázáno, že se účastník řízení protiprávního jednání skutečně dopustil, avšak ještě před vydáním rozhodnutí ve věci protiprávnost tohoto jednání dodatečně zanikla?

Dle názoru Poradního sboru není v tomto případě uložení povinnosti nahradit náklady řízení možné, ačkoliv v daném případě nebylo pochyb, že se účastník řízení předmětného jednání dopustil, toto jednání bylo v době zahájení řízení z moci úřední protiprávní a byla tak naplněna podmínka vyvolání řízení účastníkem řízení porušením jeho právní povinnosti. Poradní sbor toto své stanovisko odůvodnil odkazem na zásadu, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Tato zásada na rozdíl od občanského soudního řádu[9] nebo soudního řádu správního[10] není ve správním řádu výslovně zakotvena, avšak judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně potvrdila, že ze správního řádu nepřímou vyplývá, a musí tak být respektována.[11] [12] Porušení právní povinnosti ve smyslu § 79 odst. 5 správního řádu by tak mělo být posuzováno nikoliv vzhledem k právnímu stavu ke dni zahájení řízení, ale k právnímu stavu ke dni vydání rozhodnutí.

Poněkud odlišným byl však případ, kdy cizinec porušil povinnost pobývat na území České republiky s platným cestovním dokladem a vízem, stanovenou v § 103 písm. n) zákona č. [326/1999 Sb.](#), o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů, v důsledku čehož příslušný správní orgán zahájil s cizincem z moci úřední řízení o jeho správním vyhoštění. V tomto případě se tedy nejednalo o řízení o přestupku, a ani o jiném správním deliktu. Na rozdíl od předcházející situace zde nedošlo k dodatečnému zániku protiprávnosti cizincova jednání. V průběhu řízení o správním vyhoštění však byly zjištěny takové rodinné a soukromé vazby cizince na území České republiky, které bránily rozhodnutí o jeho správním vyhoštění vydat a řízení tak bylo dle § 66 odst. 2 správního řádu zastaveno.[13] Porušení povinnosti cizincem nebylo v průběhu řízení rozporováno a jediným důvodem pro zastavení řízení byla výlučně skutečnost plynoucí z jiného právního předpisu, tedy že důsledkem rozhodnutí by byl nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince.[14] Poradní sbor zároveň správně zdůraznil, že je v těchto případech nutné uložit povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou samostatným rozhodnutím, neboť s ohledem na § 79 odst. 2 správního řádu nemůže být výrok o nákladech řízení součástí výrokové části usnesení.

Své stanovisko tedy Poradní sbor uzavřel s tím, že jestliže je řízení, které bylo zahájeno z moci úřední z důvodu porušení právní povinnosti účastníkem řízení, zastaveno dle § 66 odst. 2 správního řádu, nelze uložit povinnost k úhradě nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu, pokud důvodem pro zastavení řízení byla skutečnost, že nebylo prokázáno porušení právní povinnosti nebo tato povinnost zanikla. Bylo-li řízení zastaveno z jiných důvodů, ačkoliv bylo porušení právní povinnosti prokázáno, lze uložit povinnost k úhradě nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu samostatným rozhodnutím. Je však nutné, aby porušení právní povinnosti bylo uvedeno ve výrokové části usnesení o zastavení řízení.[15]

Výše uvedené závěry Poradní sbor v nedávné době znovu zopakoval ve svém stanovisku č. 134 ze dne 14. února 2014, ve kterém se zabýval povinností nahradit náklady řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu v případě zastavení řízení zahájeného podle § 58 zákona č. [455/1991 Sb.](#), o

živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“), pokud je důvodem pro zastavení řízení skutečnost, že účastník řízení dodatečně splnil povinnost, jejíž porušení bylo důvodem pro zahájení řízení. V posuzovaném případě bylo řízení zahájené dle § 58 odst. 1 písm. d) živnostenského zákona zastaveno z toho důvodu, že účastník řízení správnímu orgánu dodatečně doložil právní důvod pro užívání prostor podle § 31 odst. 2 živnostenského zákona. I zde Poradní sbor zdůrazňuje, že jedním z předpokladů pro aplikaci § 79 odst. 5 správního řádu je i pravomocné rozhodnutí ve věci, přičemž však výklad tohoto ustanovení připouští výjimku v případech, kdy bylo účastníku řízení prokázáno, že se určitého protiprávního jednání dopustil a řízení bylo následně ukončeno pro jiný důvod, než pro neprokázání protiprávního jednání, pro které bylo řízení s účastníkem řízení zahájeno. Obdobným případem, se kterým se v praxi můžeme relativně často setkat, jsou i situace, kdy bylo zastaveno řízení o odstranění stavby poté, co účastník řízení získal k této stavbě dodatečně stavební povolení.[16]

Právní názor na problematiku ukládání povinnosti nahradit náklady řízení účastníkovi řízení v případě zastavení řízení však není jednoznačný, na což upozorňuje i sám Poradní sbor a lze očekávat, že na sporné otázky v tomto směru přinese uspokojivou odpověď až judikatura správních soudů.

Mgr. Tomáš Naiser

[1] Vedle toho se můžeme se zvláštní úpravou nákladů řízení v rámci správního práva setkat ještě např. v § 34 zákona č. [325/1999](#) Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů nebo v § 79 zákona č. [111/2006](#) Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

[2] HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 423 – 424.

[3] Např. § 186 a násl. zákona č. [361/2003](#) Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů

[4] Podle věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich měl tento zákon nabýt účinnosti již v roce 2015.

[5] VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1168 – 1169.

[6] K bližšímu obsahu pojmu „důvody zvláštního zřetele hodné“ odkazují např. na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 33 A 38/2012 – 44.

[7] VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 687 – 688.

[8] Závěr č. 92 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010

[9] § 154 odst. 1 zákona č. [99/1963](#) Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

[10] § 75 odst. 1 zákona č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

[11] Tuto zásadu lze ze správního řádu nepřímou dovodit především z § 82 odst. 4 a § 96 odst. 2.

[12] Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 24/2011 – 79

[13] § 119a odst. 2 zákona č. [326/1999](#) Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů

[14] Obdobně by tedy bylo možno postupovat i v jiných případech, kdy by řízení dle zákona č. [326/1999](#) Sb., zahájené z moci úřední, bylo zastaveno z důvodu nepřiměřenosti. Jedná se např. o řízení o zrušení povolení k dlouhodobému pobytu dle § 46 odst. 1 ve spojení s § 37 odst. 2 zákona č. [326/1999](#) Sb., případně o řízení

o zrušení povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 2 zákona č. [326/1999](#) Sb.

[15] Závěr č. 92 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010

[16] § 129 odst. 3 zákona č. [183/2006](#) Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)