



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců JUDr. Marcely Sedmíkové a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobce: **Město Trutnov**, se sídlem Slovanské náměstí 165, 541 16 Trutnov, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, 118 10 Praha, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. prosince 2014, č. j. MF-42 296/2014/1203, **t a k t o :**

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. prosince 2014, č. j. MF-42 296/2014/1203, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení částku ve výši 3. 148,- Kč, a to do 10 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

I. **Předmět sporu**

Krajský úřad Královehradeckého kraje rozhodnutím ze dne 27. března 2014, č. j. 2717/EK2014, 31678/2014/KHK, stanovil, že žalobce nemá nárok na úhradu nákladů na zveřejnění informací o volbách do Evropského parlamentu v Radničních listech v roce 2009 ve výši 23 459,- Kč. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný tak, že je zamítl a shora označené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

II. Obsah žaloby

Žalobce v úvodu žaloby konstatoval, že byl odmítnutím úhrady části volebních nákladů fakticky nucen hradit některé náklady státu na volby do Evropského parlamentu konané v roce 2009 vlastními prostředky, ačkoliv k tomu podle zákona nebyl povinen.

Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách“), totiž ve svém ustanovení § 66 stanoví, že „Výdaje správních úřadů a volebních orgánů spojené s volbami do Evropského parlamentu se hradí ze státního rozpočtu.“ Zákon o volbách je tak lex specialis ve vztahu k § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), a § 29 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), podle nichž je obcím a krajům na plnění úkolů v přenesené působnosti poskytován ze státního rozpočtu pouze příspěvek, jenž nemusí plně krýt náklady spojené s výkonem činností v přenesené působnosti. Naopak ze znění § 66 zákona o volbách dle žalobce vyplývá, že obce a kraje nemají povinnost nést náklady voleb z vlastních prostředků. Tyto náklady nesmí zatěžovat hospodaření obcí a krajů s jejich vlastním majetkem, neboť územní samosprávné celky jsou rozpočtově autonomními veřejnoprávními korporacemi (čl. 101 odst. 3 Ústavy) a do jejich činnosti lze zasahovat pouze způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy).

Žalobce dále pokračoval tvrzením, že starosta města Trutnova již od roku 1998 informuje pravidelně občany města o místě a času konání voleb na jeho území prostřednictvím místního tisku, Radničních listů. Tímto naplňuje povinnost, kterou mu ukládají volební zákony, v tomto případě § 16 písm. a) a § 32 odst. 2 zákona o volbách

Krajský úřad však dospěl k názoru, že tento způsob informování voličů je „nadbytečný“ a tudíž výdaj za něj neoprávněný, neboť není uveden ve výčtu „výdajů nezbytných pro organizačně technické zabezpečení voleb“ Směrnice Ministerstva financí č. 124/42 055/2004, ze dne 11. 3. 2004, kterou se upravuje postup obcí a krajů při financování voleb do Evropského parlamentu, která byla uveřejněna v č. 1/2004 Věstníku ze dne 2. 4. 2004 na straně 1 (dále jen „Směrnice“). Dle výkladu krajského úřadu jakékoliv výdaje spojené s volbami ve směrnici výslovně neuvedené nelze považovat za výdaje způsobilé k tomu, aby mohly být volebním orgánům uhrazeny ze státního rozpočtu. Jeho závěry potvrdil i žalovaný, když ve svém rozhodnutí vyjádřil svůj názor, že za obvyklý způsob zveřejnění považuje pouze zveřejnění na úřední desce podle § 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tedy i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Nad to žalovaný nesprávně na str. 4 svého rozhodnutí uvádí, že žalobcem bylo uplatňováno uhrazení nákladů na výtisk a distribuci celého vydání Radničních listů, které obsahovaly převážně jiné informace než informaci o konání voleb, a tím pádem, že byl uplatněn výdaj, který je přitom pravidelným výdajem žalobce bez ohledu na konání voleb. Toto tvrzení považoval žalobce za dezinformaci. Uvedl, že

samozřejmě neuplatňoval výdaj za výtisk či distribuci celého čísla Radničních listů v daném měsíci, nýbrž pouze poměrnou část související s informováním voličů o volbách do Evropského parlamentu. Tento fakt vyplývá z Protokolu o výsledku veřejnoprávní kontroly ze dne 9. 12. 2009 a dosud nebyl správními ani soudními orgány v žádném z předchozích řízení týkajících se této věci zpochybněn. Jedná se tedy o závažný omyl žalovaného ve skutkové stránce, ze které vycházel při svém rozhodování. Kdyby žalobce uplatňoval proplacení výdajů na tisk či distribuci celého čísla Radničních listů, byl by to samozřejmě výdaj s volbami nesouvisející, tedy neoprávněný.

Žalobce však nesouhlasil ani s názorem žalovaného, že za informování způsobem v místě obvyklým lze považovat pouze zveřejnění příslušné informace na úřední desce a jiný způsob informování voličů pak nelze z pohledu směrnice považovat za důvodně vynaložený výdaj. Žalobce má za to, že způsob informování voličů prostřednictvím místního tisku, respektive vynaložení těchto volebních nákladů, je zcela v souladu se zákonem. Je to způsob, kterým se na území města Trutnova obvykle oznamují občanům všechny důležité informace, které zákon ukládá povinně zveřejňovat způsobem v místě obvyklým, a které jsou vzhledem k jejich rozsahu a časovému prostoru tímto způsobem sdělitelné. Radniční listy se doručují do každé domácnosti na území města, proto tento způsob zaručí největší informovanost voličů, a proto jsou i výdaje za informování voličů tímto způsobem smysluplné a účelné.

Žalovaný dle žalobce pomíjí, že zákon o volbách výslovně ukládá tyto informace zveřejnit „způsobem v místě obvyklým“, a ten - u této informace a na území města Trutnova - představuje kromě zveřejnění na úřední desce také zaslání oznámení o konání voleb občanům prostřednictvím Radničních listů. Plnění povinnosti výslovně stanovené zákonem nelze ze strany správních úřadů hodnotit jako nadbytečné. Oznámení o konání voleb prostřednictvím Radničních listů je ve městě Trutnov historicky zakořeněno, a to minimálně od roku 1998, lze je tedy dle názoru žalobce považovat za způsob v místě obvyklý, neboť většina občanů spoléhá na informace o volbách sdělené právě tímto způsobem.

Žalobce má za to, že pokud by zákonodárce za zveřejnění způsobem v místě obvyklým považoval zveřejnění pouze na úřední desce, uvedl by to do zákona výslovně, respektive nepoužil by pojem „zveřejnění způsobem v místě obvyklým“, ale používal by pouze pojem „úřední deska“, tak jak je tomu v jiných předpisech. Je zřejmé, že zákon o volbách dobře rozlišuje mezi pojmy zveřejnění na úřední desce (§ 16 písm. f)) a zveřejnění způsobem v místě obvyklým (§ 32 odst. 2, § 38 odst. 1). Povinnost zveřejnění určité informace „způsobem v místě obvyklým“ ukládá zákonodárce zpravidla v případech, kdy existuje zájem, aby se o určité skutečnosti dozvědělo maximální množství osob, k čemuž se pouhé zveřejnění na úřední desce jeví nedostatečným.

Dále žalobce nesouhlasil s názorem žalovaného, že výčet výdajů uvedený ve Směrnici je výčtem konečným, taxativním. Pokud totiž Směrnice vymezuje ty výdaje, vynaložené v souvislosti s konáním voleb, které budou hrazeny ze státních prostředků, a přitom opomíjí některé výdaje, vynakládané v souvislosti s plněním povinností uloženým zákonem, na tento výčet je nutno nahlížet jako na demonstrativní. Výklad žalovaného by de facto stavěl směrnici nad zákon.

Dle žalobce je nutné se zabývat také zákonností (platností) resp. nicotností Směrnice, z toho důvodu, zda žalovaný byl oprávněn tuto směrnici vydat. Dle ustanovení § 61 odst. 2 písm. b) bod 1. zákona o obcích, jsou orgány obce povinny se řídit směrnicemi ústředních správních úřadů; přičemž podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Směrnice byla publikována v č. 1/2004 Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí a tato podmínka její platnosti je tedy splněna.

Další podmínkou je, že se musí jednat o směrnici ústředního správního úřadu; dle § 1 bod 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, je žalovaný ústředním orgánem státní správy a dle zákona o obcích jej lze chápat jako ústřední správní úřad.

Avšak aby i tato podmínka byla řádně splněna, je dle žalobce k vydání takové směrnice příslušný jen ten z ústředních orgánů státní správy, který je příslušný věcně pro danou problematiku. Žalobce tvrdí, že žalovaný není věcně příslušný ve věci voleb. Zákon o volbách a ani jiný zákon upravující volby do zastupitelských orgánů nepočítá s žalovaným jako s orgánem, který by upravoval druhy volebních nákladů, které budou hrazeny ze státního rozpočtu, a tím zasahoval do způsobu, jakým budou volební orgány svoji činnost provádět. Naopak tyto zákony jako s volebním orgánem počítají s Ministerstvem vnitra, kterému dle nich náleží i metodicky řídit organizační a technickou přípravu, průběh a provedení voleb. I zákon č. 2/1969 Sb., který upravuje postavení a věcnou působnost jednotlivých ministerstev, počítá jako s ústředním orgánem státní správy a tedy s ústředním správním úřadem ve věcech voleb s Ministerstvem vnitra (§ 12 odst. 1 písm. l). Jen z toho důvodu, že žalovaný je ústředním správním orgánem ve věcech státního rozpočtu, nelze dle žalobce dojít k závěru, že je oprávněn vydávat směrnici v jakékoli oblasti, která čerpá ze státního rozpočtu. K vydání směrnice upravující druhy nákladů na volby, a tím skrze ní určení hrazených druhů nákladů, i upravující způsob výkonu činnosti volebních orgánů, je příslušné Ministerstvo vnitra. Žalovaný na vydání takové směrnice s ním může pouze spolupracovat v rámci její přípravy k vydání. Směrnice není proto podle názoru žalobce zákonná, resp. je nicotná, neboť nebyla vydána k tomu příslušným ústředním správním úřadem.

Ze shora uvedených důvodů navrhl žalobce, aby krajský soud žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný s žalobními argumenty nesouhlasil. S odkazem na § 7 odst. 1 a 2 zákona o volbách a na § 7 odst. 2 a § 61 odst. 2 písm. b) bod 1. zákona o obcích konstatoval, že Směrnice bezesporu splňuje podmínku platnosti a tudíž představuje právní předpis, jímž se orgány obce řídí při výkonu přenesené působnosti, a tedy i při zajišťování voleb do Evropského parlamentu.

Protože ustanovení § 66 zákona o volbách upravuje problematiku výdajů správních úřadů a volebních orgánů spojených s volbami do Evropského parlamentu pouze obecně a prováděcí předpis k němu nebyl vydán, došlo ke konkretizaci výdajů obcí a krajů na zajištění voleb do Evropského parlamentu, které lze hradit z prostředků státního rozpočtu prostřednictvím Směrnice. Okruh výdajů uvedených

v této směrnici vychází z činnosti a povinností, které pro obce a kraje vyplývají z volebního zákona. Čl. 1 odst. 3 Směrnice poskytuje taxativní výčet výdajů, které je možné z prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu v souvislosti se zajištěním voleb hradit, které je nutno chápat jako výdaje v rozsahu nezbytném pro organizační a technické zabezpečení voleb.

Dle žalovaného z ustanovení § 66 zákona o volbách sice vyplývá, že obce a kraje nemají povinnost nést náklady voleb z vlastních prostředků, avšak v rámci určení nákladů voleb je nutno přihlídnout ke Směrnici, jež specifikuje výdaje v rozsahu nezbytném pro organizačně a technické zabezpečení voleb. Mezi taxativně uvedenými výdaji není výdaj na informování voličů, neboť tuto povinnost splní starosta prostřednictvím úřední desky. Ustanovením § 32 odst. 2 zákona o volbách je stanoveno, že *„oznámení o době a místě konání voleb v obci zveřejní starosta způsobem v místě obvyklým.“* Za obvyklý způsob zveřejnění považuje žalovaný zveřejnění na úřední desce dle ustanovení § 26 odst. 1 správního řádu.

Jakýkoliv další způsob informování voličů je nad rámec povinnosti stanovené zákonem. Zákon stanoví povinnosti zveřejnit informaci způsobem v místě obvyklým, tedy jedním způsobem, nikoliv několika různými způsoby. Starosta tak splnil svou povinnost informovat voliče zveřejněním informace o době a místě konání voleb na úřední desce. Další způsoby zveřejnění informace pro voliče, a tedy i zveřejnění v Radničních listech, je zveřejněním nad rámec povinnosti stanovené zákonem a nelze požadovat, aby bylo hrazeno ze státního rozpočtu.

Pokud jde o přezkoumávanou věc, Radniční listy obsahovaly převážně jiné informace, než informaci o konání voleb. Výdaj na distribuci Radničních listů nebyl a není výdajem, který žalobce vynakládal pouze při konání voleb a pouze k informování voličů. Jak vyplývá z tiráže, Radniční listy vydává žalobce každý měsíc, jejich distribuci zajišťuje Česká pošta. Výdaj na distribuci Radničních listů je pravidelným výdajem žalobce bez ohledu na konání voleb. Na této skutečnosti nic nemění ani fakt, že žalobce uplatňoval pouze poměrnou část související s informováním voličů o volbách do Evropského parlamentu. Uhradil-li žalobce z prostředků státního rozpočtu poskytnutých mu v roce 2009 na zajištění voleb byť jen částečně i výdaj na distribuci Radničních listů, uhradil tak výdaj, který nebyl v souladu s ustanovením § 66 zákona o volbách, podle něhož se výdaje správních úřadů a volebních orgánů spojené s volbami do Evropského parlamentu hradí ze státního rozpočtu, neboť se nejednalo o nezbytný výdaj spojený pouze s volbami, a o výdaj konkretizovaný Směrnicí. Z uvedeného je tedy dle žalovaného zřejmé, že výdaj na distribuci Radničních listů nebyl důvodným a nezbytným výdajem na zajištění informační povinnosti stanovené zákonem, která byla splněna obvyklým způsobem, tedy zveřejněním na úřední desce.

Žalovaný v souvislosti s tím podotkl, že na volby jsou ze státního rozpočtu vynakládány stovky miliónů korun, proto je nezbytné okruh možných výdajů sjednotit tak, aby byly prostředky státního rozpočtu vynakládány s naplněním zásad hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

K otázce oprávněnosti žalovaného Směrnicí vydat, poukázal na ustanovení § 92 odst. 1 zákona o krajích, jež uvádí, že při výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu. Ustanovení § 92

odst. 2 zákona o krajích stanoví, že příslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány územní správy, řídí v rámci zákonů výkon státní správy vydáváním právních předpisů a směrnic; podmínkou platnosti směrnice je jejich publikace, ve výjimečném případě oznámení o vydání ve Věstníku vlády pro orgány krajů a obcí. Ačkoliv se citované ustanovení nachází v zákoně o krajích, má toto ustanovení dle žalovaného širší dopad, resp. plyne z něj, že ministerstva jsou nadřízená všem orgánům územní samosprávy. Zároveň poukázal na ustanovení § 93 písm. a) zákona o krajích, dle něž Ministerstvo vnitra ve vztahu ke krajům na úseku přenesené působnosti koordinuje vydávání směrnic ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, jež se dotýkají přenesené působnosti kraje nebo přenesené působnosti obce. Směrnice byla vydána žalovaným po dohodě s Ministerstvem vnitra k zabezpečení účelného a hospodárného vynakládání prostředků ze státního rozpočtu České republiky při financování výdajů spojených s volbami do Evropského parlamentu. S ohledem na ustanovení § 4 zákona č. 2/1969 Sb. je Ministerstvo financí ústředním orgánem státní správy pro státní rozpočet a finanční hospodaření, tudíž je s ohledem na shora uvedené dle přesvědčení žalovaného více než zřejmé, že je v jeho působnosti vydávat směrnice týkající se účelného a hospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu v rámci organizace voleb do Evropského parlamentu.

Žalovaný proto závěrem navrhl, aby krajský soud žalobu zamítnul.

IV. Jednání soudu

Při jednání soudu dne 10. 11. 2015 setrvali účastníci jednání na svých stanoviscích a návrzích.

V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního s. ř. s. O věci usoudil následovně.

V dané věci není sporu ohledně skutkového stavu věci, který plyne ze shora uvedeného obsahu žaloby. Předmětem sporu je právní otázka týkající se výkladu ustanovení § 32 odst. 2 zákona o volbách ve spojení s jeho § 66.

Dle § 32 odst. 2 zákona o volbách starosta zveřejní způsobem v místě obvyklým, nejpozději 15 dnů přede dnem voleb, oznámení o době a místě konání voleb v obci. Bylo-li na území obce zřízeno více volebních okrsků, uvede, které části obce náleží do jednotlivých volebních okrsků, a oznámení zveřejní na území každého z nich. Zároveň starosta uvede v oznámení adresy volebních místností.

Dle § 66 zákona o volbách se vydaje správních úřadů a volebních orgánů spojené s volbami do Evropského parlamentu hradí ze státního rozpočtu.

Žaloba obsahovala v podstatě 2 žalobní námitky. Krajský soud se začne nejprve zabývat druhou z nich, v níž žalobce zpochybňoval platnost Směrnice, neboť dle jeho názoru ji měl vydat, s ohledem na problematiku, kterou upravuje (postup

obcí a krajů při financování voleb do Evropského parlamentu), jiný ústřední orgán státní správy. Nikoliv tedy Ministerstvo financí, ale Ministerstvo vnitra.

Krajský soud předesílá, že prakticky shodnou právní problematikou, která je předmětem nyní projednávané věci, se v minulosti zabýval Nejvyšší správní soud. Příklad jím posuzovaný se dokonce týkal stejných účastníků řízení. Již tehdy vznesl žalobce stejnou námitku. Nejvyšší správní soud o ní ve svém rozsudku ze dne 26. 3. 2015, č.j. 5 Afs 43/2013-26; dostupném na www.nssoud.cz; usoudil následovně.

Pokud jde o oprávnění žalovaného vydat předmětnou Směrnici, konstatoval: *„Je sice pravdou, že podle volebních zákonů je pravomoc metodicky řídit organizační a technickou přípravu, průběh a provedení voleb přiznána Ministerstvu vnitra [§ 9 odst. 2 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu České republiky, § 8 odst. 1 písm. a) zákona o volbách do zastupitelstev obcí], nicméně nelze pominout, že samotné financování voleb je již činností odlišnou. Jsou-li navíc volby financovány formou účelových dotací ze státního rozpočtu, a to přímo z kapitoly, jejímž správcem je Ministerstvo financí, nelze tomuto ministerstvu upřít oprávnění metodicky řídit prostřednictvím směrnice správní úřady (krajské úřady), jejichž prostřednictvím jsou dotace poskytovány.“*

Současně však uvedl, že: *„Žádnými vnitřními předpisy nelze zavazovat soudce, neboť ti jsou při výkonu své funkce nezávislí (čl. 82 odst. 1 Ústavy ČR) a při svém rozhodování jsou vázáni pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, přičemž jsou oprávněni posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou (čl. 93 odst. 1 Ústavy ČR). Pokud tedy krajský soud dospěl k závěru, že ze státního rozpočtu lze hradit pouze ty výdaje vynaložené na organizačně technické zabezpečení voleb, které jsou výslovně uvedeny ve směrnici Ministerstva financí, přičemž jiné výdaje, byť účelně vynaložené v souvislosti s konáním voleb, hradit nelze, zaujal nesprávný právní názor. V dané věci nepřicházelo do úvahy ani posouzení souladu směrnice Ministerstva financí s volebním zákonem, neboť, jak již bylo řečeno, vnitřní předpis není předpisem právním. Bylo tedy na krajském soudu, aby vyložil ustanovení volebního zákona o financování výdajů souvisejících s volbami, které je jedinou hmotněprávní normou na úrovni právních předpisů, a posoudil, zda jednotlivé výdaje, které uplatnil stěžovatel, jsou výdaji důvodně vynaloženými v souvislosti s volbami.“*

Ve shodě se shora uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu tedy krajský soud uzavírá, že žalovaný měl pravomoc k vydání Směrnice, ale podstatné je, že k té krajský soud při přezkumu zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí přihlížet nebude, neboť se jedná toliko o vnitřní předpis, jenž pro posouzení otázky, které výdaje lze považovat za výdaje důvodně vynaložené v souvislosti s konáním voleb, není pro soud závazný. Žalobce tak s uvedenou žalobní námitkou s ohledem na žalobní argumentaci úspěšný nebyl, neboť té krajský soud přisvědčit nemohl. Faktický závěr mu však s ohledem na shora uvedené svědčí, neboť ustanovení jím zpochybňované Směrnice nebude krajský soud nadále aplikovat.

Krajský soud se tak mohl zaměřit na posouzení důvodnosti prvé žalobní námitky z pohledu zákona o volbách. Znovu připomíná podstatu daného sporu. Starosta žalobce v rámci splnění povinností stanovených v § 32 odst. 2 zákona o volbách postupoval v roce 2009 při volbách do Evropského parlamentu tak, že

informoval o době a místě konání těchto voleb v obci ve smyslu citovaného ustanovení (kromě toho, že tyto informace byly zveřejněny na úřední desce) prostřednictvím místního tisku – Radničních listů. Žalobce zdůraznil, že tento způsob informování voličů má ve městě Trutnov tradici již od roku 1998. Považoval proto náklady na tisk a distribuci v rozsahu převyšujícím náklady spojené s vydáním běžného čísla za náklady důvodně vynaložené v souvislosti s danými volbami, neboť tento způsob informování voličů o době a místě konání voleb považoval za „způsob v místě obvyklý“ ve smyslu § 32 odst. 2 zákona o volbách.

Opačný závěr zastával žalovaný, který tento způsob informování voličů o době a místě konání voleb považoval za nadbytečný a náklady s tím spojené za náklady, které nebyly žalobcem v souvislosti s konáním voleb vynaloženy důvodně. Dle jeho názoru plně postačovalo zveřejnit dané informace prostřednictvím úřední desky.

Jak již avizoval krajský soud shora, zcela shodnou právní otázku řešil Nejvyšší správní soud v řízení, které bylo zakončeno jeho shora citovaným rozsudkem. Na tomto konstatování nic nemění skutečnost, že Nejvyšší správní soud přezkoumával zákonnost rozhodnutí orgánu státní správy ve správním řízení, kterým byl žalobci uložen odvod za porušení rozpočtové kázně v souvislosti s porušením podmínek čerpání finančních prostředků poskytnutých mu na úhradu výdajů spojených s volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2006. S ohledem na faktickou shodnost právní úpravy dané problematiky v zákoně o volbách do Parlamentu České republiky, v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí a v zákoně o volbách do Evropského parlamentu jsou dle krajského soudu závěry Nejvyššího správního soudu citované ve shora označeném rozhodnutí plně aplikovatelné i v nyní projednávané věci.

Proto je krajský soud považuje za příléhavé v úplnosti ocitovat:: „K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že při hledání odpovědi na otázku, které výdaje lze považovat za výdaje důvodně vynaložené v souvislosti s konáním voleb, je třeba vyjít z následujících obecných kritérií. Prvním kritériem je skutečnost, že výdaj je navázán na splnění povinností, kterou správním úřadům a volebním orgánům v souvislosti s konáním voleb ukládá volební zákon. Dalšími kritérii je pak nezbytnost takového výdaje a jeho přiměřenost (z pohledu ceny), tedy kritéria, která sledují hospodárné počínání správních úřadů a volebních orgánů. Jde o požadavek, aby tyto orgány k vynakládání finančních prostředků v souvislosti s volbami přistupovaly s rozvahou, neboť byť na straně jedné nelze připustit, aby obce ze svých rozpočtů hradily volební výdaje bez toho, aby jim byly nahrazeny, nelze současně na straně druhé připustit, aby se v rámci zabezpečení voleb s finančními prostředky státního rozpočtu plýtvalo.

V souvislostech rozhodované věci, tj. při posuzování charakteru výdaje na tisk a roznášku městského zpravodaje je třeba poukázat na povinnost uloženou starostovi obce týkající se informování voličů. Ta v případě voleb do Poslanecké sněmovny vyplývá z § 15 zákona o volbách do Parlamentu České republiky, podle něhož starosta zveřejní způsobem v místě obvyklým, nejpozději 15 dnů přede dnem voleb, oznámení o době a místě konání voleb v obci. Bylo-li na území obce zřízeno více volebních okrsků, uvede, které části obce náleží do jednotlivých volebních okrsků, a oznámení zveřejní na území každého z nich. Zároveň starosta uvede v oznámení adresy volebních místností. Dále starosta v oznámení upozorní voliče na povinnost prokázat při hlasování totožnost a státní občanství České republiky a uvede další potřebné údaje nutné k nerušenému průběhu voleb, přičemž v obci, ve

které se zřizuje výbor pro národnostní menšiny podle zvláštního zákona, to vše zveřejní i v jazyce příslušné národnostní menšiny. Obdobné ustanovení obsahuje § 29 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Splní-li tuto povinnost starosta obce tím, že vydá zvláštní číslo městského zpravodaje (či jeho zvláštní přílohu), který je bezplatně distribuován do všech domácností ve městě, přičemž po státním rozpočtu nárokuje pouze náklady vynaložené na jeho tisk a distribuci v rozsahu převyšujícím náklady spojené s vydáním běžného čísla (bez přílohy), má Nejvyšší správní soud za to, že jde o náklady důvodně vynaložené. K argumentaci žalovaného, že tato povinnost může být splněna uveřejněním zákonem požadovaných informací na úřední desce obce, a tedy že jakékoli další náklady nelze přiznat jako oprávněné, je třeba uvést, že smyslem informování voličů je dosáhnout maximální volební účasti, přičemž z tohoto úhlu pohledu je třeba způsob informování voličů, který zvolil stěžovatel, považovat ve srovnání s jejím pouhým uveřejněním na úřední desce (a to i elektronické) výrazně efektivnější. Nejvyšší správní soud přitom neshledává, že by se uplatněný výdaj vymykal dalším shora uvedeným kritériím, neboť volební informace byly otištěny v přiměřeném rozsahu a po státním rozpočtu byly náklady nárokovány pouze v poměrné výši, přičemž ani cena tisku a distribuce není nepřiměřená.“

Na citované závěry krajský soud odkazuje, neboť se s nimi plně ztotožňuje. Uzavírá proto, že rovněž v případě voleb do Evropského parlamentu v roce 2009, pokud starosta žalobce zveřejnil oznámení o době a místě konání voleb v obci také prostřednictvím místního tisku – Radničních listů, učinil tak způsobem v místě obvyklým ve smyslu § 32 odst. 2 zákona o volbách.

Takový výdaj žalobce totiž bezpochyby naplňuje některá z kritérií vymezených Nejvyšším správním soudem pro výdaj důvodně vynaložený v souvislosti s konáním voleb, a to že výdaj musí být navázán na splnění povinnosti, kterou správním úřadům a volebním orgánům v souvislosti s konáním voleb ukládá volební zákon, potažmo, že jde o výdaj nezbytný (viz shora citovaná argumentace Nejvyššího správního soudu).

Krajský soud však upozorňuje, že Nejvyšší správní soud určil jako další kritérium pro stanovení, zda výdaje lze považovat za výdaje důvodně vynaložené v souvislosti s konáním voleb, také přiměřenost takového výdaje z pohledu ceny.

Naplnění tohoto kritéria se správní orgány ve správním řízení nevěnovaly, pochopitelně s ohledem na jejich právní názor, že o náklad důvodně spojený s konáním voleb nejde s přihlédnutím k jeho podstatě a charakteru. K této problematice se tedy krajský soud vyjádřit nemůže, neboť úkolem soudů ve správním soudnictví je přezkoumávat zákonnost a správnost závěrů učiněných orgány státní správy v jejich rozhodnutích, nikoliv jejich činnost nahrazovat. Uvedené otázce se tak bude muset věnovat žalovaný (a to např. i doplněním dokazování za účelem zjištění skutkového stavu) po vrácení věci k dalšímu řízení. Samozřejmě však pouze za předpokladu, že bude existenci naplnění tohoto kritéria rozporovat, tedy pokud by částku požadovanou žalobcem považoval z nějakého konkrétního důvodu za nepřiměřenou. Pokud by přiměřenost předmětného výdaje žalovaný nerozporoval (ať už bez dalšího či po doplnění důkazního řízení), splňoval by tento všechna kritéria stanovená Nejvyšším správním soudem pro výdaj důvodně vynaložený v souvislosti

s konáním voleb a žalobce by měl nárok na jeho úhradu ve smyslu § 66 zákona o volbách.

Krajský soud tak může v tuto chvíli k uvedenému pouze opakovaně konstatovat, ve shodě se závěry Nejvyššího správního soudu, že za náklady důvodně vynaložené v souvislosti s konáním voleb do Evropského parlamentu v roce 2009 je nutno považovat náklady vynaložené žalobcem na tisk a distribuci příslušného čísla Radničních listů, v němž byly uveřejněny informace o době a místě konání voleb dle § 32 odst. 2 zákona o volbách, a to v rozsahu převyšujícím náklady spojené s vydáním běžného čísla, pokud volební informace byly otištěny v přiměřeném rozsahu a pokud cena tisku a distribuce nebyla nepřiměřená.

Krajský soud proto na základě shora uvedeného shledal žalobu důvodnou a nezbylo mu, než napadené rozhodnutí žalovaného dle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a vady řízení zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení, v němž bude právními názory, které krajský soud vyslovil v tomto rozsudku, vázán (§ 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.).

Obiter dictum si ještě krajský soud dovolí konstatovat, že dle jeho názoru z obsahu správního spisu neplyne, že by žalobce nárokoval náklady za distribuci či tisk celého předmětného čísla Radničních listů (což potvrdilo i tvrzení žalobce v žalobě). Ve správním spise je rovněž založena kopie výtisku tohoto čísla Radničních listů, z níž dle krajského soudu lze dovodit, že volební informace byly otištěny v přiměřeném rozsahu. K otázce, zda žalobcem požadovaná částka 23. 459,- Kč je přiměřeným výdajem z hlediska ceny tisku a distribuce se však již krajský soud vyjádřit nemůže, jednak s ohledem na důvody shora uvedené, a pak také proto, že ohledně této skutečnosti neobsahoval správní spis dostatek relevantních informací.

VI. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Dle něj 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. Ve věci měl úspěch žalobce.

Ten ve svém podání ze dne 12. 11. 2015 na nákladech řízení účtoval:

- zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000,- Kč,
- cestovné ve výši 148,- Kč, které vynaložil pověřený pracovník žalobce v souvislosti se svojí účastí při jednání soudu dne 10. 11. 2015 (jízdné za autobus a vlak na trase Trutnov – Hradec Králové a zpět + jízdné MHD v Hradci Králové – vše doloženo kopiemi jízdenek a vyúčtováním pracovní cesty),
- paušální náhradu coby náhradu hotových výdajů dle nálezů Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, ve výši 7 x 300,- Kč.

Krajský soud shledal jako důvodně vynaloženými náklady na straně žalobce zaplacený soudní poplatek ve výši 3. 000,- Kč a cestovné ve výši 148,- Kč, které

zaplatila pověřená pracovnice žalobce v souvislosti s účastí při jednání krajského soudu a které bylo řádně doloženo.

Proto krajský soud zavázal žalovaného povinností žalobci tyto prokázané náklady řízení uhradit ve stanovené lhůtě.

Krajský soud však nemohl žalobci přiznat právo na paušální náhradu coby náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve smyslu právních závěrů obsažených v nálezů Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, o něž tento svůj nárok opíral. V souvislosti s tím krajský soud upozorňuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79. V něm judikoval právní závěr, že soud ve správním soudnictví nemůže přiznat procesně nezastoupenému navrhovateli (potažmo žalobci) náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle advokátního tarifu, nýbrž musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení navrhovatel (potažmo žalobce) soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Použití § 151 odst. 3 o. s. ř. (v novelizovaném znění účinném od 1. 7. 2015) na řízení podle soudního řádu správního je vyloučeno. Stejně tak nejsou na toto řízení přenositelné důvody nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, č. 275/2014 Sb. Jelikož shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu je dostupný na www.nssoud.cz, odkazuje krajský soud v podrobnostech na právní závěry obsažené v jeho odůvodnění, neboť se s nimi ztotožňuje a v podstatě by je toliko opakoval či jinými slovy říkal totéž.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Hradci Králové dne 12. listopadu 2015

JUDr. Jan Rutsch, v. r.
předseda senátu