



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Marcely Sedmíkové a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobce **města Trutnov**, Slovanské náměstí 165, 541 16 Trutnov, proti žalovanému **Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, **t a k t o :**

- I. **Žalovaný je povinen vydat rozhodnutí o žádosti žalobce ze dne 9. 12. 2009 o úhradu nákladů za volby do Evropského parlamentu v roce 2009, a to ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 11.000,- Kč do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal u krajského soudu žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu, konkrétně žalovaného, a to z níže uvedených důvodů. Starosta města Trutnova v souvislosti s volbami do Evropského parlamentu, které se konaly ve dnech 5. a 6. června 2009, v souladu s ustanovením § 32 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do EP“), zveřejnil oznámení o době a místě konání voleb ve městě Trutnově. Učinil tak způsobem v Trutnově obvyklým, tj.

zveřejněním na úřední desce, na informačních tabulích městského úřadu a v Radničních listech dne 20. května 2009. Takový způsob zveřejnění je dle žalobce používán již od roku 1998.

Žalobce dále poukázal na § 66 zákona o volbách do EP, podle něhož se výdaje správních úřadů a volebních orgánů spojené s volbami do Evropského parlamentu hradí ze státního rozpočtu. Toto ustanovení je speciálním ve vztahu k § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, dle kterého obec na plnění úkolů v přenesené působnosti obdrží pouze příspěvek ze státního rozpočtu, kdežto výdaje obce spojené s volbami do Evropského parlamentu mají být hrazeny v plné výši. Tedy i výdaje spojené se zveřejněním oznámení o době a místě konání těchto voleb ve městě Trutnově. Proto žalobce nárokoval u žalovaného jejich uhrazení.

Žalovaný vydal dne 9. prosince 2009 protokol o výsledku veřejnoprávní kontroly, ve kterém shledal neuznatelným účetní doklad č. 5320 z 18. června 2009 na přeúčtování nákladů vzniklých zveřejněním informací o volbách do Evropského parlamentu v Radničních listech ve výši 23. 459,- Kč. O tuto částku byl ponížen doplatek dotace na volby. Proti tomuto protokolu podal žalobce včasné námitky. Ty však ředitelka žalovaného svým rozhodnutím ze dne 5. ledna 2010 neshledala důvodnými. Uvedený protokol ani rozhodnutí o námitkách proti protokolu nejsou dle žalobce rozhodnutím, které by se vypořádalo s požadavky žalobce na úhradu uvedené částky. Protokol může tvořit pouze podklad pro takové rozhodnutí. O částce ve výši 23. 459,- Kč nákladů vzniklých zveřejněním informací o volbách do Evropského parlamentu v květnovém čísle Radničních listů tak nebylo nijak rozhodnuto, uvedená částka žalobci zaslána nebyla.

K dotazu žalobce mu žalovaný odpověděl, že o poskytnutí dotace a o podmínkách jejího čerpání rozhoduje pouze Ministerstvo financí a jemu tedy nepřísluší vydávat ve věci jakákoliv rozhodnutí. Žalovaný je povinen pouze zajistit distribuci a vyúčtování dotace s tím, že nesmí proplácet výdaje, které by byly v rozporu s podmínkami stanovujícími oprávněné výdaje dle příslušných směrnic, nařízení a stanovisek Ministerstva financí. Podle žalobce však z této odpovědi žalovaného vyplývá, že je to on, kdo posuzuje soulad nákladů s příslušnými předpisy. Tedy v případě jejich souladu je vyplácí a naopak, pokud dojde k závěru, že tyto náklady nejsou v souladu s danými předpisy, tyto náklady neproplatí. O jednotlivých nákladech tedy nerozhoduje Ministerstvo financí, ale žalovaný.

Protože žalovaný ve věci nároku žalobce na úhradu částky ve výši 23. 459,- Kč za náklady vzniklé zveřejněním informací o volbách do Evropského parlamentu v čísle Radničních listů dne 20. května 2009 nezahájil správní řízení a ve věci nerozhodl, obrátil se žalobce dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, na nadřízený správní orgán žalovaného, tedy Ministerstvo financí. Dne 16. 6. 2010 totiž vyzval žalovaného, aby buď zahájil příslušné správní řízení v této věci a rozhodl, nebo žádost o poskytnutí ochrany před jeho nečinností postoupil Ministerstvu financí. Žalovaný správní řízení nezahájil. Ministerstvo financí

poslalo žalobci dopis, v němž odkázalo na § 14 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla, ve znění pozdějších předpisů, dle něhož se na rozhodnutí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučen jeho soudní přezkum. Dle Ministerstva financí tak aplikace § 80 správního řádu není možná.

Tuto argumentaci považoval žalobce za nepřipadnou. Z citovaného ustanovení rozpočtových pravidel podle něho vyplývá, že se vztahuje na rozhodnutí o dotaci dle § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel. To však upravuje poskytování dotací na základě žádosti příjemce, což však není žalobcův případ. Nemožnost aplikace § 14 citovaného zákona vyplývá dle žalobce i z jeho systematického členění. Uvedené ustanovení je zařazeno do Dílu 2 Hlavy III, kdežto dotace na výkon přenesené působnosti obce včetně činnosti volebních orgánů je upraveno v Dílu 6 Hlavy III.

Výklad Ministerstva financí by dle žalobcova mínění byl v rozporu také s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále také jen „Listina“). Jestliže § 66 zákona o volbách do EP zakládá nárok obce na úhradu volebních nákladů ze státního rozpočtu, stává se takový právní nárok předmětem majetkové dispozice obce chráněné čl. 11 Listiny. Rozhodnutí týkající se základních práv a svobod pak nesmí být z přezkumu vyloučeno (čl. 36 odst. 2 Listiny).

Dále žalobce vyjádřil názor, že skutečnost, že žalovaný je při poskytování dotací na úhradu volebních výdajů vázán příslušnými směrnicemi Ministerstva financí, nebrání tomu, aby o nároku obce rozhodl dle správního řádu. Směrnice Ministerstva financí č. 124/42 055/2004 ze dne 11. března 2004 (dále jen „Směrnice“), kterou se upravuje postup obcí a krajů při financování voleb do Evropského parlamentu, nestanoví okruh výdajů hrazených ze státního rozpočtu taxativně. I z toho plyne potřeba, aby o úhradě těchto výdajů bylo rozhodnuto příslušným správním orgánem. Pravomoc rozhodnout ve vztahu k žalobci má pak dle § 19 odst. 2 rozpočtových pravidel pouze žalovaný. Ten rozhoduje o konkrétní výši dotace pro jednotlivé obce. Ministerstvo financí pouze stanoví obecná pravidla pro rozdělení dotace a jednotlivé kraje jím zaslano dotaci rozdělí podle ministerstvem stanovených obecných pravidel na jednotlivé obce.

Takovému rozhodnutí dle žalobce nebrání ani skutečnost, že činnost orgánů obce je výkonem státní správy, neboť hrazení volebních výdajů je prováděno z rozpočtu obce, který je obcí veden v samostatné působnosti. Žalovaný jako správní orgán při výkonu této přenesené působnosti rozhoduje o právech žalobce jak obce (§ 19 odst. 2 rozpočtových pravidel). Byť se jedná o náklady obce za výkon státní správy, žalobce nemá v tomto správním řízení postavení správního orgánu, ale obce jako samostatného subjektu. Osoby, o jejichž právech má být rozhodnuto, tedy účastníka řízení.

Dle § 3 písm. a) rozpočtových pravidel jsou dotací i peněžní prostředky státního rozpočtu poskytnuté právnické osobě na stanovený účel, tedy i prostředky poskytované obcím na úhradu nákladů spojených s volbami. Činnost krajů dle věty

první § 19 odst. 2 téhož zákona je pak dle žalobce činností vykonávanou v přenesené působnosti. Z toho dovozuje, že kraje se při výkonu této přenesené působnosti neřídí zákonem č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), neboť tento zákon upravuje dle § 1 odst. 1 pouze odvod daní jako příjem některého z veřejných rozpočtů, nikoliv tedy jeho výdej. V takovém případě je nutno postupovat dle správního řádu a to konkrétně s ohledem na znění jeho § 1 odst. 1, § 9 a § 10. Předmětem řízení dle správního řádu by tak dle žalobce mělo být i rozhodování o tom, zda žalobce má či nemá právo na úhradu nákladů spojených s volbami do Evropského parlamentu v požadované výši. O takovém právu správní orgán rozhoduje rozhodnutím dle § 67 odst. 1 správního řádu. Tímto orgánem je pak v dané věci žalovaný, který tak ovšem neučinil, a to ani přes výzvu žalobce dle § 80 správního řádu.

Žalobce tak v závěru žaloby vyjádřil přesvědčení, že lhůta pro vydání rozhodnutí žalovaným v této věci uplynula dnem 4. února 2010. Vyšel přitom ze skutečnosti, že ředitelka žalovaného vydala dne 5. ledna 2010 rozhodnutí o námitkách proti protokolu o výsledku veřejnoprávní kontroly, které bylo žalobci doručeno téhož dne. V takovém případě měl žalovaný k tomuto datu k dispozici podklady pro zahájení řízení a vydání rozhodnutí, přičemž tato lhůta dle § 71 odst. 3 správního řádu činí 30 dní, tj. končila dnem 4. února 2010.

Proto žalobce navrhl, aby krajský soud uložil rozsudkem žalovanému povinnost rozhodnout o jeho nároku na úhradu nákladů za volby do Evropského parlamentu v roce 2009, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Žalovaný podal k žalobě vyjádření. Připomněl, že volby do Evropského parlamentu jsou upraveny zejména zákonem o volbách do EP, dále vyhláškou č. 409/2003 Sb. a též Směrnicí. Podle § 7 odst. 1 ve spojení s § 7 odst. 2 zákona o volbách do EP působnosti dané tímto zákonem jsou vykonávány v rámci přenesené působnosti (tedy jde o výkon státní správy).

Uvedl, že žalobce nárokoval proplacení částky 23.459,- Kč na základě vnitřního účetního doklad č. 5320 z 18. června 2009 na přeúčtování nákladů vzniklých zveřejněním informací o volbách do Evropského parlamentu v květnovém čísle Radničních listů s odůvodněním, že jde o náklad, které má být hrazen státem ve smyslu § 66 zákona o volbách do EP. Žalovaný provedl kontrolu vyúčtování a vypořádání dotace na volby do Evropského parlamentu, o které byl sepsán protokol. Kontrolní orgán dospěl v uváděném protokole k závěru, že vnitřní účetní doklad č. 5320 z 18. 6. 2009 na přeúčtování nákladů vzniklých zveřejněním informací o volbách do Evropského parlamentu v květnovém čísle Radničních listů ve výši 23 459,- Kč je výdaj neuznatelný pro financování z prostředků státního rozpočtu určených účelově na volby do Evropského parlamentu. Dle názoru kontrolní skupiny existuje taxativní výčet výdajů, které lze hradit z prostředků státního rozpočtu. Tento výčet je uveden ve Směrnicí. Mezi těmito výdaji pak není uveden výdaj na tisk místních novin, a z tohoto důvodu nelze dané výdaje hradit z předmětných prostředků státního rozpočtu. Proti závěru z protokolu podal žalobce námitky, které

však byly zamítnuty. Následně se pak žalobce několikrát obrátil jak na žalovaného, tak na Ministerstvo financí, nicméně vždy byl potvrzen správný postup žalovaného vůči žalobci.

Dle žalovaného se vzhledem k charakteru přenesené působnosti dle ustanovení § 61 odst. 2 zákona o obcích orgány obce při výkonu přenesené působnosti (tedy při výkonu působnosti stanovené v zákoně o volbách do EP) řídí a) při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy, b) v ostatních případech též 1. usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů (tato usnesení a tyto směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí), 2. opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle tohoto zákona.

Ze shora uvedeného žalovaný dovodil, že orgány obce (tedy veškeré orgány dle zákona o volbách do EP na úrovni obce) jsou povinny se řídit Směrnicí, neboť jde o výkon přenesené působnosti a Směrnice byla uveřejněna ve Věstníku vlády pro orgány krajů a obcí, a to konkrétně v částce 1/2004 ze dne 2. dubna 2004.

Dále žalovaný uvedl, že činnost volebních orgánů při zajišťování voleb je výkonem státní správy, která je financována nejen z příspěvku na výkon státní správy, ale též formou dotace ze státního rozpočtu. Tuto dotaci poskytuje Ministerstvo financí na základě rozpisu Ministerstva vnitra a nikoli krajský úřad. Krajský úřad je pouze v pozici orgánu vykonávajícího zákonem vymezenou státní správu na daném úseku, tj. dle § 13 písm. a) zákona o volbách do EP zajišťuje organizačně a technicky přípravu, průběh a provedení voleb v kraji a plní další stanovené úkoly. Nikde ve stanovených úkolech mu však není přiznávána pravomoc rozhodovat o poskytování shora uvedené dotace, jak se mylně domnívá žalobce. Krajský úřad pouze provádí kontrolní činnost vztahující se k dané problematice a pouze uvolňuje prostředky na úhradu volebních výdajů, a to v souladu s rozhodnutím Ministerstva financí a v souladu s rozpisem Ministerstva vnitra a v souladu se Směrnicí. Ta konkretizuje a stanovuje účel použití prostředků státního rozpočtu. Ani zákon o volbách do EP ani jiný právní předpis neuvádí, že by orgán obce nemohl učinit jiné výdaje během voleb, které však nejsou výdaji, které lze zahrnout pod Směrnici. Je jen na orgánech obce, zda učiní pouze takové výdaje při splnění zákonných povinností vyplývajících ze zákona o volbách do EP a souvisejících předpisů, které plně odpovídají taxativnímu vymezení výdajů hrazených z prostředků státního rozpočtu dle Směrnice.

Žalovaný se neztotožnil s názorem žalobce, že Směrnice neupravuje taxativně možný výčet nákladů a že by měly být hrazeny všechny náklady vydané obcí. Směrnice dle žalovaného naopak nestanoví demonstrativní výčet výdajů, ale jednoznačně výčet taxativní a uzavřený. Pouze na ve Směrnicí uváděné výdaje lze použít prostředky ze státního rozpočtu poskytnuté pomocí účelové dotace. Jakýkoli

rozšiřující výklad by byl dle něho v rozporu s veškerými logickými postupy a mohl by vést k absurdním výkladům.

V návaznosti na to žalovaný vyjádřil přesvědčení, že jeho postup vůči žalobci byl zcela v souladu se zásadami legality předvídatelnosti a legitimního očekávání.

Poukázal dále na to, že dle ustanovení § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že v rámci soudního přezkumu lze přezkoumávat pouze takové zásahy, které narušují veřejná subjektivní práva fyzických či právnických osob. V daném případě však žalobce vystupoval jako jeden z orgánů vykonávajících přenesenou působnost (tedy vykonávajících státní správu), tudíž nemohl být zasažen v jakýchkoli veřejných subjektivních právech. Vzhledem k tomu, že není jednáno o veřejných subjektivních právech, je zřejmé, že na daný postup nelze použít správní řád včetně jeho ustanovení § 80 o ochraně proti nečinnosti. Užití správního řádu vylučuje dle žalovaného i již shora zmiňované ustanovení § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel.

Žalovaný tak závěrem dovodil, že ve věci není dána příslušnost soudu ve správním soudnictví, neboť zde není nečinnost ohledně rozhodování o veřejných právech právnické osoby. Jde o spor v rámci výkonu státní správy mezi dvěma orgány vykonávajícími státní správu. Dle názoru žalovaného tedy žalobce není aktivně legitimován k podání dané žaloby a žalovaný zase není legitimován pasivně, neboť není subjektem, jenž rozhoduje o poskytování dotace či o její výši.

Žalovaný proto navrhl, aby krajský soud žalobu v první řadě odmítl. Pokud by pro takový postup důvody neshledal, pak by měl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Žalobce podal k vyjádření žalovaného repliku, v níž s řadou jeho názorů polemizoval. Zopakoval, že právě žalovaný je tím orgánem, který rozhodne o „uvolnění“ konkrétní výše prostředků vůči konkrétní obci, přičemž tuto konkretizaci provádí žalovaný, nikoliv Ministerství financí. To vyplývá i z rozpočtového opatření žalovaného na rok 2009 č. 1713, které učinil vůči žalobci a v němž odkazuje na obecný přípis – rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 15. dubna 2009, č.j. 12/32451/2009-121.

Pokud zákon o volbách do Evropského parlamentu, pokračoval žalobce, uložil starostovi zveřejnit informaci voličům způsobem v místě obvyklým, byl starosta povinen takové zveřejnění učinit. Pokud zároveň tentýž zákon stanovuje, že tyto náklady jsou hrazeny ze státního rozpočtu, bylo na žalovaném, aby prostředky na úhradu těchto volebních výdajů uvolnil. To však neučinil z důvodu, že Směrnici staví nad zákon o volbách do EP i nad zákon o obcích (§ 61 odst. 2 písm. b) bod 1 věta za středníkem). Žalovaný tak pomíjí základní logické postupy právních předpisů, tedy že výklad a aplikace podzákonných předpisů musí být v souladu se zákony, k jejichž provedení byly vydány. Směrnici je tedy nutno vykládat i v souladu s § 34 odst. 2 ve

spojení s § 66 zákona o volbách do EP. Povinnost zveřejnit informace voličům způsobem v místě obvyklým je pak výslovně zakotvena v jeho § 32 odst. 2.

Žalobce také nesouhlasil s názorem žalovaného, že ve věci vystupuje jako jeden z orgánů veřejné správy, který vykonává zákonem stanovené povinnosti v rámci přenesené působnosti. Takovými orgány však byly dle § 7 zákona o volbách do EP dva orgány žalobce – starosta a městský úřad. Nikoliv tedy žalobce jako obec, ta není ve výčtu volebních orgánů, na rozdíl od žalovaného, uvedena. Žalobce tak v této věci vystupuje jako obec, do jejíhož rozpočtu byla poskytnuta dotace na úhradu volebních výdajů a z jejíhož rozpočtu byly tyto výdaje hrazeny. A právě z důvodu dotčení svého rozpočtu, tedy majetku města, je žalobce dotčen na svých subjektivních právech.

Ve věci rozhodl krajský soud rozsudkem ze dne 4. 8. 2011, č.j. 30A 41/2010-60, kterým žalobu zamítl. Ke kasační stížnosti žalobce však byl tento rozsudek zrušen, a to rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 Ans 7/2011-90; dostupný na www.nssoud.cz; a věc byla krajskému soudu vrácena k dalšímu řízení.

Z obsahu odůvodnění citovaného rozsudku považuje krajský soud za vhodné ocitovat následující :

Je třeba zdůraznit, že v této věci není předmětem rozhodování správních soudů oprávněnost uplatněného nároku na náhradu stěžovatelem vynaložených nákladů. V řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. a v následném řízení o kasační stížnosti může být předmětem posuzování správních soudů toliko otázka, zda je žalovaný povinen vydat o žádosti stěžovatele o poskytnutí dotace na uvedený účel rozhodnutí, či nikoliv. Soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu ve věci samé se lze domáhat až po případném vydání takového rozhodnutí, a to žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., není li takové přezkoumání zákonem vyloučeno (k tomu viz dále).

Z obsahu písemností předložených stěžovatelem a žalovaným zjistil Nejvyšší správní soud následující skutkové okolnosti, o nichž není mezi stranami sporu. Ministerstvo financí rozhodlo na základě žádosti Ministerstva vnitra ze dne 17. 3. 2009, č. j. MV-20175-1/EKO-2009, o poskytnutí účelové neinvestiční dotace na zajištění výdajů vzniklých krajům, obcím s pověřeným obecním úřadem a obcím v souvislosti s konáním voleb do Evropského parlamentu ve dnech 5. a 6. června 2009. Do rozpočtu obcí byly tyto dotace poskytnuty prostřednictvím krajů, v daném případě prostřednictvím žalovaného. Stěžovatel zveřejnil mj. v Radničních listech ze dne 20. 5. 2009 oznámení o době a místě konání voleb do Evropského parlamentu a tím mu podle jeho tvrzení vznikl výdaj ve výši 23 495 Kč, jehož úhradu požadoval, neboť tím měl plnit zákonnou povinnost starosty stěžovatele uveřejnit oznámení o době a místě konání voleb v obci způsobem v místě obvyklým (§ 32 odst. 2 zákona o volbách do EP). Žalovaný však na základě výsledků veřejnosprávní kontroly provedené podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole u stěžovatele dne

9. 12. 2009 dospěl k závěru, že tento výdaj není uznatelný a dotaci na jeho úhradu stěžovateli nevyplatil. Na základě žádosti stěžovatele o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, žalovaný přípisem ze dne 2. 4. 2010, č. j. IZ-16/VZ/2010, sdělil, že je „pouze zprostředkovatelem – distributorem“ dotace a že ve věci samé neučinil žádný správní úkon, neboť podle § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech se na rozhodnutí o poskytnutí dotace nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Stěžovatel následně přípisem ze dne 16. 6. 2010 požádal Ministerstvo financí o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Ministerstvo financí v odpovědi na tuto žádost ze dne 20. 7. 2010, č. j. 12/76 890/2010 – 124, konstatovalo, že se v případě dotací poskytovaných obcím ze státního rozpočtu prostřednictvím krajů nepoužije správní řád a nelze tedy postupovat podle ustanovení tohoto zákona upravujících opatření na ochranu před nečinností správního orgánu.

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval povahou právního vztahu mezi stěžovatelem a žalovaným, neboť je třeba postavit najisto, zda jsou v této věci příslušné soudy ve správním soudnictví.

Otázka financování výdajů vynaložených správními orgány v souvislosti s konáním voleb není právními předpisy systematicky a podrobně upravena. Jediným ustanovením, které se přímo týká financování voleb do Evropského parlamentu, je § 66 zákona o volbách do EP, jenž stanoví, že se výdaje správních úřadů a volebních orgánů spojené s volbami do Evropského parlamentu hradí ze státního rozpočtu. V této souvislosti lze poukázat na to, že obdobná ustanovení obsahují i další volební zákony, a to § 84 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, § 63 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, § 69 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a § 70 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

Z citovaného ustanovení plyne, že veškeré výdaje důvodně vynaložené správními úřady a volebními orgány v souvislosti s konáním voleb mají být financovány ze státního rozpočtu, a to v plném rozsahu. Zákon o volbách do EP ani jiné zákony nestanoví konkrétní mechanismus, jakým způsobem mají být výdaje ze státního rozpočtu hrazeny. Z povahy věci však plyne, že se liší způsob financování volebních výdajů obcí a krajů od financování výdajů volebních orgánů, které jsou organizační složkou státu anebo její součástí (např. Ministerstvo vnitra, Státní volební komise). Organizační složky státu hospodaří s prostředky státního rozpočtu, jejich výdaje tedy jsou přímo výdaji státního rozpočtu [§ 5 odst. 3 a § 7 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech]. Jinak je tomu v případě obcí, krajů a hlavního města Prahy, které i v rámci činností vykonávaných v přenesené působnosti (§ 7 odst. 1 a 2 zákona o volbách do EP) hospodaří podle vlastního rozpočtu. Náklady vynaložené územními samosprávnými celky v souvislosti s konáním voleb patří mezi výdaje územních rozpočtů [§ 9 odst. 1 písm. c) a § 10 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů]. Nejsou tedy hrazeny přímo ze státního rozpočtu. Jelikož však mají být výdaje územních samosprávných celků spojené s volbami hrazeny v plné výši ze státního rozpočtu, musí být

odpovídající finanční prostředky ze státního rozpočtu do územních rozpočtů převedeny.

Právní předpisy výslovně neupravují mechanismus, kterým mají být finanční prostředky na výdaje spojené s volbami do rozpočtů územních samosprávných celků převedeny. Podle dosavadní ustálené praxe jsou finanční prostředky k úhradě nákladů voleb poskytovány územním samosprávným celkům ze státního rozpočtu formou neinvestičních účelových dotací. Tyto účelové dotace na výdaje spojené s volbami odpovídají definici dotace uvedené v § 3 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech, podle níž se dotací rozumí peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Ostatně možnost poskytnutí takových dotací předvídá i § 7 odst. 1 písm. c) [dříve písm. d)] zákona o rozpočtových pravidlech, podle něhož mezi výdaje státního rozpočtu patří i dotace územním samosprávným celkům na jinou než podnikatelskou činnost. Jedná se tedy o zákonem předvídáný způsob financování rozpočtů územních samosprávných celků.

Dotace se poskytují z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa, jejímž správcem je Ministerstvo financí (viz čl. 2 odst. 1 směrnice Ministerstva financí č.j.124/42 055/2004, kterou se upravuje postup obcí a krajů při financování voleb do Evropského parlamentu, publikované ve Věstníku vlády pro orgány obcí a krajů ze dne 2. 4. 2004). Krajům jsou dotace poskytovány přímo Ministerstvem financí. Odlišně se však postupuje v případě obcí, neboť jim jsou dotace podle § 19 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech poskytovány prostřednictvím krajů, v jejichž obvodu se obce nacházejí. Tato činnost krajů je činností vykonávanou v přenesené působnosti.

V rámci uvedeného modelu financování volebních výdajů tedy územní samosprávné celky vystupují ve dvojím postavení. Na jedné straně jako volební orgány samy platí výdaje související s konáním voleb, a to z prostředků, které jsou součástí jejich rozpočtu. Zároveň jsou příjemcem účelové dotace ze státního rozpočtu, z níž mají být výdaje financovány, resp. nahrazeny. Tato dotace tvoří příjem rozpočtu územních samosprávných celků [§ 7 odst. 1 písm. g) a § 8 odst. 1 písm. f) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů], vzhledem k účelovosti dotace ovšem mohou být tyto prostředky použity pouze k úhradě výdajů důvodně vynaložených v souvislosti s konáním voleb.

Zároveň je třeba zdůraznit, že podle § 66 zákona o volbách do EP musí prostředky ze státního rozpočtu územním samosprávným celkům plně krýt výdaje související s konáním voleb. Jedná o lex specialis ve vztahu k § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a § 29 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), podle nichž je obcím a krajům poskytován ze státního rozpočtu na plnění úkolů v přenesené působnosti pouze příspěvek, jenž nemusí plně krýt náklady spojené s výkonem činností v přenesené působnosti (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, publikovaný pod č. 53/2003 Sb.). Naopak ze znění § 66 zákona o volbách do EP vyplývá, že obce a

kraje nemají povinnost nést náklady voleb z vlastních prostředků. Náklady spojené s výkonem přenesené působnosti při přípravě a konání voleb proto nesmí zatěžovat hospodaření obcí a krajů s jejich vlastním majetkem. Územní samosprávné celky jsou rozpočtově autonomními veřejnoprávními korporacemi (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Do jejich činnosti lze zasahovat pouze způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Stanoví-li tedy § 66 zákona o volbách do EP, že se výdaje spojené s volbami hradí ze státního rozpočtu, pak mají územní samosprávné celky vůči státu subjektivní právo na plnou úhradu těch výdajů, které v této souvislosti důvodně vynaložily. Tomuto subjektivnímu právu odpovídá i povinnost orgánů státu poskytnout do rozpočtů územních samosprávných celků dotace ve výši odpovídající důvodně vynaloženým nákladům.

Nejedná se v tomto případě o finanční vztah uvnitř soustavy hierarchicky uspořádaných orgánů podílejících se na výkonu státní správy. Účelová dotace je v podstatě náhradou za výdaje, které územní samosprávný celek vynaložil při výkonu přenesené působnosti z vlastního rozpočtu. Obce a kraje mají subjektivní právo na náhradu těchto výdajů. Není přitom podstatné, zda má být účelová dotace na výdaje spojené s volbami poskytnuta předem (jako „záloha“) či až zpětně po konečném vyúčtování výdajů. Rozhodné je pouze to, že obce a kraje mají právní nárok na poskytnutí účelové dotace ze státního rozpočtu na výdaje spojené s volbami, jež důvodně uhradily při výkonu státní správy, která na ně byla přenesena zákonem o volbách do EP.

Při poskytnutí účelové dotace na náklady spojené s volbami se bezesporu jedná o nakládání s prostředky státního rozpočtu. Samotnému poskytnutí dotace do územních rozpočtů přitom předchází posouzení oprávněnosti uplatněného nároku. V daném případě byla u stěžovatele provedena veřejnosprávní kontrola, na jejímž základě žalovaný dospěl k závěru, že část uplatněného nároku není oprávněná. Dotaci na předmětný výdaj proto žalovaný stěžovateli nevyplatil. Jedná se tedy bezesporu o autoritativní rozhodování o veřejném subjektivním právu stěžovatele. Nejvyšší správní soud proto nemá pochyb o tom, že právní vztah týkající se poskytnutí účelové dotace na financování výdajů spojených s volbami má povahu veřejnoprávního vztahu (srov. usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 7. 5. 2010, č. j. Konf 14/2010 - 8, publikované pod č. 2115/2010 Sb. NSS).

Tento závěr podporuje i judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se poskytování příspěvku na činnost politických stran a hnutí podle § 20 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. V rozsudku ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, publikovaném pod č. 923/2006 Sb. NSS, přisvědčil Nejvyšší správní soud názoru Městského soudu v Praze, že nárok politických stran a hnutí na tento příspěvek je veřejným subjektivním právem. I v tomto případě se jedná o poskytování prostředků z veřejných zdrojů a zákon zakládá za splnění stanovených podmínek nárok na vyplacení příspěvku. Správní soudy se v uvedené věci zabývaly přezkumem postupu správního orgánu, jenž neformálním přípisem odepřel politické straně vyplacení příspěvku. Příspěvky

pro jednotlivé politické strany, hnutí a koalice na úhradu volebních nákladů pak upravují jednotlivé volební zákony. I přes některé odlišnosti, pokud jde o povahu těchto příspěvků závislých na volebním výsledku uvedených subjektů, ve srovnání s nyní posuzovanou věcí, nelze pominout, že i v těchto případech má vztah mezi subjektem, kterému vzniká nárok na příspěvek, a jejím poskytovatelem, veřejnoprávní charakter.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda v případě odepření části dotace na předmětný výdaj bylo povinností žalovaného rozhodnout o věci formalizovaným rozhodnutím.

Nejvyšší správní soud v první řadě nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žalovaný nemá pravomoc rozhodovat o nároku stěžovatele na poskytnutí dotace na úhradu nákladů spojených s volbami. Je sice pravdou, že se účelová dotace poskytuje z kapitoly Všeobecná pokladní správa, jejímž správcem je Ministerstvo financí, které tedy rozhoduje o uvolnění finančních prostředků z této kapitoly (§ 10 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech). Podle § 19 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech se však dotace ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí poskytují prostřednictvím krajů, v jejichž obvodu leží. Ministerstvo o výši dotace poskytnuté konkrétním obcím nerozhoduje. Na žalovaného tak byla fakticky přenesena působnost poskytovatele dotace do rozpočtů obcí. O tom svědčí i věta druhá citovaného ustanovení, podle něhož je uvedená činnost vykonávána kraji v přenesené působnosti. Činnost žalovaného však nespočívá v pouhém uvolňování prostředků na úhradu volebních výdajů, jak nesprávně uvedl krajský soud. Ministerstvo financí pouze přiděluje jednotlivým krajům prostředky, z nichž jsou dále poskytovány dotace obcím. O poskytnutí účelové dotace jednotlivým obcím a stanovení jejich výše fakticky rozhoduje krajský úřad. Krajský úřad se dále podílí na kontrole hospodaření s poskytnutými dotacemi (§ 39 zákona o rozpočtových pravidlech) i na vypořádání dotací (§ 14 odst. 9, nyní odst. 11 a § 75 zákona o rozpočtových pravidlech). Je pravdou, že krajský úřad je při stanovení výše dotace vázán pokyny Ministerstva financí, jež jsou uvedeny v již citované směrnici, kterou se upravuje postup obcí a krajů při financování voleb do Evropského parlamentu. Závaznost této směrnice pro krajský úřad vyplývá z § 30 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). To však nemění nic na tom, že o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu do rozpočtu obcí rozhoduje v přenesené působnosti krajský úřad.

Krajský úřad přitom musí postupovat podle zákonem stanovených pravidel. Poskytování dotací je obecně upraveno v § 14 až 16 zákona o rozpočtových pravidlech. V tomto ohledu musí Nejvyšší správní soud naopak přisvědčit krajskému soudu, že k těmto ustanovením dílu 2 a 3 hlavy III zákona o rozpočtových pravidlech je § 19 zákona o rozpočtových pravidlech (tj. díl 6) ve vztahu speciality, neboť upravuje zvláštní případ poskytování dotací ze státního rozpočtu do rozpočtů územních samosprávných celků. I v těchto případech je tedy nutno postupovat podle § 14 až § 16 zákona o rozpočtových pravidlech, ovšem pouze do té míry, pokud něco jiného nevyplývá právě z § 19 zákona o rozpočtových pravidlech. Mezi tyto odchylky

od obecného režimu poskytování dotací lze řadit i skutečnost, že zatímco o poskytnutí dotace fyzickým a právnickým osobám rozhoduje obvykle přímo některý z taxativně vyjmenovaných poskytovatelů (§ 14 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech), o poskytnutí dotace obcím nerozhodl v posuzované věci přímo primární poskytovatel dotace, tj. Ministerstvo financí, nýbrž žalovaný právě na základě zmocnění podle § 19 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech.

Avšak ani za těchto okolností nelze souhlasit se závěrem krajského soudu, že se na daný případ nevztahují obecné předpisy o správním řízení obsažené ve správním řádu. Ustanovení § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech, ve znění relevantním pro posuzovanou věc (nyní § 14 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech) totiž vylučuje použití správního řádu pouze pro případy pozitivního rozhodnutí o poskytnutí dotace podle odst. 3 (nyní odst. 4); viz výslovné znění těchto ustanovení zákona, podle nichž „(v)yhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí...“, a právě na toto rozhodnutí „se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání“. To však není daný případ, neboť v posuzované věci bylo stěžovateli poskytnutí dotace odepřeno, aniž by o poskytnutí dotace bylo vydáno formalizované rozhodnutí. Použití správního řádu na daný případ tedy není zákonem o rozpočtových pravidlech vyloučeno.

Aby však bylo možné ustanovení správního řádu, včetně částí druhé a třetí upravujících správní řízení, použít, musí být splněny tři základní podmínky vyplývající z § 1 a § 9 správního řádu: musí se jednat (1.) o postup správního orgánu (2.) v oblasti veřejné správy, (3.) jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010 – 59, publikovaný pod č. 2133/2010 Sb. NSS). O splnění první a druhé podmínky zde není pochyb, neboť žalovaný ve vztahu ke stěžovateli vystupuje jako orgán vykonávající v přenesené působnosti činnost státní správy, přičemž se jedná o veřejnoprávní (vrchnostenský) vztah. Stejně tak je naplněna i podmínka třetí. Jak již bylo uvedeno, stěžovatel má nárok na úhradu výdajů, které důvodně vynaložil ze svého rozpočtu v souvislosti s volbami. Odepřel-li tedy žalovaný poskytnout dotaci v požadované výši, rozhodl tím z materiálního hlediska o stěžovatelově nároku. Podmínky pro použití správního řádu jsou v daném případě tedy splněny.

Za nesprávný považuje Nejvyšší správní soud také názor krajského soudu, že v této věci nebylo zahájeno správní řízení. Zákon o rozpočtových pravidlech neupravuje otázku zahájení řízení o poskytnutí, resp. neposkytnutí dotace. Je proto třeba postupovat podle § 44 až 48 správního řádu. Z povahy věci vyplývá, že se v daném případě jedná o správní řízení o žádosti stěžovatele. Jeho předmětem je posouzení žádosti o poskytnutí účelové dotace na výdaje, o nichž stěžovatel tvrdí, že je důvodně vynaložil v souvislosti s přípravou voleb. Předpokladem pro zahájení řízení v této věci je uplatnění nároku na poskytnutí dotace ze strany stěžovatele.

Za žádost o poskytnutí dotace je proto třeba považovat první podání stěžovatele doručené žalovanému, z něhož bezpochyby vyplývá, že stěžovatel požádal o poskytnutí účelové dotace na předmětný výdaj. Podle § 44 odst. 1 správního řádu bylo řízení zahájeno dnem, kdy takové podání došlo žalovanému.

V této souvislosti je však třeba poukázat na nedostatky skutkových zjištění krajského soudu. Ačkoliv totiž z obsahu písemností předložených oběma stranami krajskému soudu vyplývá, že stěžovatel o poskytnutí dotace na předmětné výdaje požádal, samotné podání obsahující tuto žádost není ve spise obsaženo. Za daného stavu tedy nelze postavit najisto, kdy bylo řízení o žádosti o poskytnutí předmětné dotace zahájeno. Stejně tak nelze posoudit ani to, zda byla žaloba na ochranu proti nečinnosti podána včas, tedy ve lhůtě podle § 80 odst. 1 s. ř. s.

Vzhledem k již uvedenému však dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v případě odepření účelové dotace (nebo její části), na jejíž poskytnutí do rozpočtu obce je při stanovení zákonných podmínek právní nárok, je povinností krajského úřadu rozhodnout o neposkytnutí dotace (nebo její části) formalizovaným rozhodnutím, které obsahuje náležitosti podle § 68 a § 69 správního řádu. Toto rozhodnutí je zároveň úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti stěžovatele ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V případě nečinnosti krajského úřadu se tedy obec může po bezvýsledném vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti správního orgánu podle § 80 správního řádu (jako v posuzované věci) žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. domáhat, aby příslušný krajský soud uložil krajskému úřadu povinnost vydat rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dotace ve stanovené lhůtě.

Jen pro úplnost lze dodat, že pro přípustnost ani důvodnost nečinnostní žaloby není podstatná skutečnost, zda je rozhodnutí, jehož vydání se žalobce domáhá, vyloučeno zákonem ze soudního přezkoumání. Podstatné je pouze to, zda se jedná o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s., jehož vydání se lze podle § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat i v případech, kdy možnost následné žaloby proti takovému rozhodnutí byla soudním řádem správním nebo zvláštním zákonem vyloučena (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 – 104, dostupná na www.nssoud.cz; srov. též k možnosti nečinnostní žaloby u rozhodnutí o žádosti o vydání dlouhodobého víza vyloučeného ze soudního přezkoumání rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 Ans 5/2011 – 221, publikovaný pod č. 2544/2012 Sb. NSS).

Navíc je ovšem již z předešlého výkladu zřejmé, že v daném případě se výluka ze soudního přezkoumání, stanovená obdobně jako výluka z uplatnění správního řádu v § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech, ve znění relevantním pro posuzovanou věc (nyní v § 14 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech), neuplatní, neboť ta se vztahuje pouze na rozhodnutí, jímž je žádosti o poskytnutí dotace plně vyhověno. Jak vyplývá z ustálené judikatury, pouze ta

rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., která zákonodárce výslovně vyňal, jsou z přezkoumání ve správním soudnictví vyloučena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 197, publikovaný pod č. 1717/2008 Sb. NSS).

Krajský soud zvolil tak obsáhlou citaci z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu proto, protože dává odpověď na většinu právních otázek, které bylo třeba v souvislosti s posouzením dané věci zodpovědět.

Byv vázán shora uvedenými právními závěry Nejvyššího správního soudu, snažil se krajský soud odstranit nedostatky skutkových zjištění vytknuté mu shora. Vyzval tedy žalobce k předložení podání, kterým požádal žalovaného o poskytnutí dotace na předmětné výdaje. Žalobce odpověděl, že žádné formalizované písemné podání, kterým by žádal o úhradu volebních nákladů, neučinil. Vycházel totiž z ustálené praxe žalovaného, který na konci kalendářního roku 2009 sezval všechny obce včetně žalobce náležející do správního obvodu Městského úřadu Trutnov ke zjištění výše volebních výdajů a k uplatnění nároků na jejich úhradu ze strany obcí. Kromě účetních dokladů žalovaný po žalobci nepožadoval písemnou žádost o úhradu volebních výdajů. O tom pak sepsal žalovaný protokol o kontrole a na základě toho byly obcím proplaceny ze strany žalovaného volební výdaje. Tento postup považoval žalobce za ustálenou praxi žalovaného ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu. Z toho pohledu je dle jeho názoru nutné považovat protokol o kontrole vyhotovený žalovaným dne 9. 12. 2009 i za protokol o ústním podání ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu. Nedostatek, že tento protokol neobsahuje výslovnou žádost žalobce, mu nemůže jít dle něho k tíži. Způsob a forma žádosti žalobce o úhradu volebních výdajů a způsob, jakým tuto žádost žalovaný zaznamenal v protokole o kontrole, nebránily žalovanému v tom, aby žádosti žalobce vyhověl, byť pouze částečně. Za podání, k jehož předložení byl vyzván, tak žalobce považoval zmíněný protokol o kontrole vyhotovený žalovaným dne 9. 12. 2009.

K vyjádření žalobce podal repliku žalovaný. Dle jeho názoru by za žádost o poskytnutí dotace mohl být považován dokument „Předběžné vyúčtování voleb do Evropského parlamentu“, který žalobce zaslal žalovanému dne 20. 7. 2009. Jde o prvotní žádost, kde je uváděna celková částka dotace, kterou žalobce nárokoval na předmětné volby. Lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného však v takovém případě uplynula dne 20. 9. 2010, proto by bylo třeba žalobu jako opožděnou odmítnout.

Dále žalovaný uvedl, že žalobce připustil, že o poskytnutí dotace nikdy formálně nepožádal. Nebyl tedy splněn prvotní předpoklad pro zahájení správního řízení o této žádosti. Nesouhlasil s tím, že by uplatnění nároku na poskytnutí dotace obsahoval protokol o kontrole z 9. 12. 2009. To by znamenalo, že pokud by žalovaný kontrolu neprovedl, žalobce by o poskytnutí dotace nikdy nepožádal. Dle žalovaného ani Nejvyšší správní soud nepovažoval uvedený protokol za dostatečnou žádost o poskytnutí dotace, neboť tento dokument byl předmětem správního spisu a přesto Nejvyšší správní soud zdůraznil nezbytnost dohledání žádosti o poskytnutí dotace.

Z předmětného protokolu vyplynulo pouze konstatování, že některé částky nejsou v souladu s příslušnou směrnicí, nelze tedy považovat údaje uvedené v protokolu o kontrole za žádost ve smyslu § 37 a § 45 správního řádu. Protože žalobce řádnou žádost o poskytnutí dotace doposud nepodal, navrhl žalovaný žalobu odmítnout pro její předčasnost.

Pokud by se krajský soud ztotožnil s argumentací žalobce a obsah protokolu považoval za žádost o poskytnutí dotace, pak by analogicky bylo nutno konstatovat, že vypořádání se s námitkami do protokolu bylo rozhodnutím o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace, když tento dokument splňuje náležitosti rozhodnutí i po formální stránce. V takovém případě by ovšem žalovaný nebyl nečinným, ale nečinnost by byla na straně odvolacího orgánu, tedy Ministerstva financí. Potom by bylo na místě žalobu zamítnout.

Krajský soud následně rozhodl usnesením ze dne 28. 6. 2013, č.j. 30A 41/2010-123, tak, že žalobu jako opožděnou odmítl. Vyšel z předpokladu, že protokol o kontrole vyhotovený žalovaným dne 9. 12. 2009 nenaplnuje náležitosti žádosti o poskytnutí dotace, kterou Nejvyšší správní soud ve správním spise postrádal, navíc i s přihlédnutím ke skutečnosti, že tento dokument se při jednání o kasační stížnosti žalobce ve spise nacházel. S ohledem na absenci jiných podkladů tak krajský soud považoval za žádost o poskytnutí dotace Předběžné vyúčtování voleb do Evropského parlamentu konaných ve dnech 5. a 6. června 2009 podepsané starostou žalobce. To bylo žalovanému doručeno dne 20. 7. 2009. Na základě uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že pokud byla žaloba na nečinnost žalovaného podána žalobcem dne 6. 10. 2010, stalo se tak až po uplynutí lhůty pro podání této žaloby stanovené v § 80 odst. 1 s. ř. s.

Proti citovanému usnesení krajského soudu podal žalobce kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud shledal důvodnou, a proto toto usnesení rozsudkem ze dne 29. 11. 2013, č.j. 5 Ans 7/2013-21; dostupným na www.nssoud.cz; zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění jeho rozhodnutí považuje krajský soud za vhodné ocitovat následující pasáže, v nichž se Nejvyšší správní soud vyjadřuje k v podstatě jediné zbývající sporné otázce, tedy kdy (na základě jakého podání) bylo ve věci zahájeno správní řízení o poskytnutí dotace. Odpověď na tuto otázku je pak současně východiskem pro posouzení, zda žaloba byla podána včas či nikoliv. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl:

Právě mj. tento širší kontext věci vedl Nejvyšší správní soud k závěru, že za žádost, jíž se zahajuje správní řízení, nemůže být v daném případě považováno „Předběžné vyúčtování voleb do Evropského parlamentu konaných ve dnech 5. a 6. června 2009“ doručené žalovanému ne 20. 7. 2009. Stěžovatel případně poukazuje na to, že nejen název tohoto dokumentu, ale i jeho obsah, podle něhož částka 699 340 Kč, uvedená v kolonce „Celkem vyčerpáno“, se odlišovala od částky nákladů na volby, jež byla nakonec stěžovatelem požadována (692 386 Kč), napovídá, že se

jednalo nikoliv již o formální žádost o poskytnutí dotace na proplacení volebních nákladů, ale pouze o předběžnou informaci, resp. předběžný odhad, jaká částka bude zhruba v budoucí žádosti nárokována. Stěžovatel tímto podáním ještě nezamýšlel zahájit řízení o poskytnutí dotace, ale vyšel jím vstříc požadavku žalovaného získat předběžnou informaci o tom, jaký objem finančních prostředků budou jednotlivé obce ve správním obvodu žalovaného (tj. v Královéhradeckém kraji) požadovat a jakou částku je tedy třeba k tomuto účelu vyhradit v rámci centrální dotace uvolňované Ministerstvem financí. Přitom tvrzení stěžovatele, jež potvrzuje, byť s odlišnými závěry, rovněž žalovaný, že takový postup je v případě proplacení volebních nákladů obcím ustálenou praxí, odpovídá čl. 3 směrnice Ministerstva financí č. j. 124/42 055/2004, kterou se upravuje postup obcí a krajů při financování voleb do Evropského parlamentu, publikované ve Věstníku vlády pro orgány obcí a krajů ze dne 2. 4. 2004. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení „[k]raje předloží Ministerstvu financí do 60 dnů od vyhlášení a uveřejnění výsledků voleb Státní volební komisi předběžné vyúčtování výdajů spojených s volbami“, podle odstavce 2 pak „[v] termínu stanoveném Ministerstvem financí pro finanční vypořádání vztahů se státním rozpočtem České republiky za příslušný rok předloží kraje souhrnné vyúčtování výdajů spojených s volbami“. Směrnice tedy skutečně předpokládá, že kraje poskytnou Ministerstvu financí nejprve předběžné informace o výši finančních prostředků, jež budou v rámci daného kraje požadovány na proplacení volebních výdajů, k čemuž kraje musí nejprve shromáždit předběžné odhady těchto částek od jednotlivých obcí, a posléze je teprve Ministerstvu financí předloženo souhrnné vyúčtování za jednotlivé kraje na základě částek, které jsou obcemi nakonec skutečně požadovány a které jsou uznány kraji jako oprávněné.

Lze tedy shrnout, že z uvedených důvodů nelze považovat dokument nazvaný „Předběžné vyúčtování voleb do Evropského parlamentu konaných ve dnech 5. a 6. června 2009“ a doručený žalovanému dne 20. 7. 2009 za formální žádost stěžovatele o poskytnutí dotace, již stěžovatel zamýšlel zahájit správní řízení v dané věci.

I přes uvedený závěr nemá Nejvyšší správní soud pochybnost o tom, že, jak konstatoval již ve svém předcházejícím rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 Ans 7/2011 – 90, žádost o poskytnutí dotace v dané věci podána byla a k zahájení řízení tedy došlo, neboť stěžovatel i žalovaný si byli plně vědomi toho, jakou celkovou částku stěžovatel nárokoval, od čehož se odvíjela i částka, která nebyla žalovaným uznána jako oprávněná (byť o tom nevydal správní rozhodnutí). V tomto ohledu je třeba opět přesvědčit stěžovatele, že tyto částky, stejně jako soupis všech předložených účetních dokladů, z nichž tyto částky vyplývají, jsou uvedeny v dokumentu nazvaném „Protokol o výsledku veřejnosprávní kontroly na místě ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě ...“ a datovaném dnem 9. 12. 2009.

Tento protokol, jakkoli je vedle pracovníků žalovaného podepsán i starostou stěžovatele, samozřejmě nemůže být sám o sobě považován za podání stěžovatele, neboť byl vyhotoven právě pracovníky žalovaného. Za běžných okolností, pokud by se jednalo o namátkovou či jinou kontrolu dokladů k žádosti o poskytnutí dotace,

kteřa byla již předtím podána, by samozřejmě nebylo možné uvedený dokument považovat za nic jiného, než za co je označen, tedy za kontrolní protokol zachycující úkon žalovaného spočívající v provedení dokladové veřejnosprávní kontroly podle zákona o finanční kontrole.

V dané věci je ovšem třeba přihlédnout k tvrzení, které stěžovatel učinil po vydání prvního zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu v řízení o žalobě a které žalovaný nerozporoval a podle něhož žádná explicitní formální písemná žádost o poskytnutí dotace uvedené veřejnosprávní kontrole nepředcházela. Zároveň je třeba zohlednit i tvrzení uvedená stěžovatelem jak ve zmiňované fázi řízení před krajským soudem, tak následně v řízení o kasační stížnosti, dokládána výše uvedenými listinami přiloženými ke kasační stížnosti, jejichž autorem je žalovaný a jejichž obsah žalovaný nezpochybnil. Podle těchto informací žalovaný prováděl uvedenou veřejnosprávní kontrolu u všech obcí, které nárokovaly proplacení výdajů souvisejících s volbami cestou předmětné dotace, přičemž během této kontroly teprve došlo k prvotnímu předložení těchto dokladů žalovanému a teprve z nich vyplynula konečná částka, kterou každá z obcí vůči žalovanému nárokovala a která byla posléze během kontroly předmětem posouzení žalovaného z hlediska toho, zda a v jakém rozsahu byla uplatněna oprávněně.

Při zohlednění těchto skutečností a při vědomí, že tato praxe, která se mezi žalovaným a jednotlivými obcemi v jeho správním obvodu vyvinula, odpovídala tomu, že si žalovaný v té době ještě nebyl vědom své povinnosti vydat pro případ, že plně nevyhoví vznášeným nárokům, správní rozhodnutí na základě provedeného správního řízení, dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že předmětný protokol ze dne 9. 12. 2009 má vlastně dvojí povahu - nezachycuje totiž toliko samotný úkon žalovaného spočívající v provedení dokladové kontroly, ale i jemu bezprostředně předcházející úkon stěžovatele vůči žalovanému v podobě ústního podání žádosti o poskytnutí dotace. Jak již bylo zmíněno, jednou z přípustných forem podání vůči správnímu orgánu je podle § 37 odst. 4 správního řádu forma ústní, je-li však učiněna do protokolu. Právě k takovému podání žádosti ústně do protokolu ovšem v daném případě došlo, a to i přesto, že tento protokol, vyhotovený žalovaným dne 9. 12. 2009, nemá veškeré náležitosti stanovené v § 18 správního řádu. Jak správně uvádí stěžovatel, tato skutečnost nemůže jít, zvláště pak za daných okolností, jak byly popsány, stěžovateli k tíži.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že teprve ústním podáním žádosti o poskytnutí dotace do protokolu dne 9. 12. 2009 došlo v dané věci k zahájení správního řízení. Od tohoto dne tedy teprve počala běžet žalovanému lhůta stanovená v § 71 správního řádu pro vydání jeho rozhodnutí ve věci a teprve jejím marným uplynutím byl stanoven počátek jednoroční lhůty podle § 80 odst. 1 s. ř. s., v jejímž rámci byl stěžovatel oprávněn podat nečinnostní žalobu. Jestliže tak učinil u krajského soudu dne 6. 10. 2010, je nepochybné, že žalobu podal včas.

Na těchto závěrech nic nemění ani skutečnost, že Nejvyšší správní soud měl uvedený protokol k dispozici již při vydání svého předcházejícího rozhodnutí v této

věci, přesto ho za písemnost rozhodnou pro zahájení správního řízení neoznačil. Zdejší soud totiž v předmětném rozsudku takovou možnost ani nevyloučil, jak však zároveň konstatoval, neměl v tu dobu ve spise dostatečný podklad k tomu, aby mohl posoudit, kdy a jakou formou k podání žádosti o poskytnutí dotace skutečně došlo, nemohl tedy ani postavit najisto, zda zmiňovaný protokol zachycuje rovněž ústní podání takové žádosti. To bylo možné až na základě skutečností, které vyplynuly z dalšího řízení po zrušení prvního rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem.

Po vrácení věci k dalšímu řízení krajský soud vyzval účastníky k případnému podání návrhů na doplnění dokazování, čehož vyzvání nevyužili. Současně je upozornil, že pokud žádné návrhy na doplnění dokazování z jejich stany nebudou, pak ve věci rozhodne bez nařízení jednání na základě již dříve jimi uděleného souhlasu k takovému postupu. Rovněž proti tomuto upozornění nevznese žádný z účastníků řízení žádnou výhradu.

Krajskému soudu tedy nic nebránilo, aby podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého s. ř. s. ve věci rozhodnul.

Dle § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvysledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Z obsahu shora citovaného odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 Ans 7/2011-90, je zřejmé, že žalobce v dané věci prokázal naplnění všech uvedených zákonných předpokladů pro podání takové žaloby v dané věci, současně rovněž prokázal nečinnost žalovaného, který doposud o jeho žádosti o poskytnutí dotace v souvislosti s volbami do Evropského parlamentu konanými ve dnech 5. a 6. června 2009 nerozhodl. Právními závěry Nejvyššího správního soudu je krajský soud vázán, proto je shora citoval a v podrobnostech na ně plně odkazuje, protože by pouze jinými slovy říkal totéž.

Za vhodné snad považuje krajský soud ještě připomenout, že žalobce využil možnosti na ochranu proti nečinnosti žalovaného danou mu ustanovením § 80 správního řádu, a to konkrétně dopisem ze dne 16. 6. 2010 adresovaným nadřízenému správnímu orgánu žalovaného, tedy Ministerstvu financí. Nápravy se však nedočkal.

Dále krajský soud uvádí, že nemůže souhlasit s názorem žalovaného, že je protokol o výsledku kontroly ze dne 9. 12. 2009 nutno považovat současně také za rozhodnutí o žalobcově žádosti o poskytnutí dotace, neboť tento dokument naplňuje všechny znaky rozhodnutí i po formální stránce, a že v takovém případě není nečinný žalovaný, ale Ministerstvo financí coby odvolací orgán. Není tomu tak. Právní závěr, že uvedený protokol není rozhodnutím o žádosti žalobce o poskytnutí dotace deklaroval krajský soud (byť s ohledem na jeho další závěry pouze ve stručnosti) již

ve svém předchozím usnesení. Krajský soud v souvislosti s tím připomíná závěr Nejvyššího správního soudu obsažený v jeho rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 Ans 7/2011-90, že bylo povinností krajského úřadu rozhodnout o neposkytnutí části dotace formalizovaným rozhodnutím, které by obsahovalo náležitosti § 68 a § 69 správního řádu. Takovým rozhodnutím protokol o výsledku kontroly ze dne 9. 12. 2009 dle krajského soudu rozhodně není. Ostatně jeho povahou se podrobně zabíral Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29. 11. 2013, č.j. 5 Ans 7/2013-21. Uvedl, že tento protokol má vlastně dvojí povahu – jednak zachycuje úkon žalovaného spočívající v provedení dokladové kontroly, jednak i úkon žalobce v podobě ústního podání žádosti o poskytnutí dotace. Tedy ani Nejvyšší správní soud při velmi podrobném hodnocení povahy tohoto dokumentu nedospěl k závěru, že by kromě shora uvedeného měl představovat současně také rozhodnutí žalovaného o této žádosti. Existence tohoto rozhodnutí naopak prokázána nebyla.

Dle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu na ochranu proti nečinnosti podat do jednoho roku ode dne kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.

Ze shora citovaných závěrů Nejvyššího správního soudu vyslovených v odůvodnění jeho rozsudku ze dne 29. 11. 2013, č.j. 5 Ans 7/2013-21, pak plyne, že žalobce podal žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného v této zákonem stanovené lhůtě, tedy včas.

Krajskému soudu tak nezbylo, než žalobě pro její důvodnost vyhovět. Uložil proto žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobce ze dne 9. 12. 2009 o úhradu nákladů za volby do Evropského parlamentu v roce 2009, a to ve lhůtě odpovídající kritériím stanoveným § 81 odst. 2 s. ř. s., podle něhož by se mělo jednat o lhůtu přiměřenou, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon. S přihlédnutím k ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu považuje krajský soud za takovou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto má nárok na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Z obsahu soudního spisu plyne, že jeho důvodně vynaložené náklady soudního řízení představují pouze zaplacené soudní poplatky v celkové výši 11.000,-- Kč. Proto krajský soud zavázal žalovaného povinností žalobci tyto prokázané náklady řízení uhradit.

P o u č e n í :

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 19. února 2014

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu