



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **město Trutnov**, se sídlem Slovanské nám. 165, Trutnov, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské nám. 1245, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 6. 2013, č. j. 30 A 41/2010 - 123,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 6. 2013, č. j. 30 A 41/2010 - 123, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ze dne 6. 10. 2010 se žalobce domáhal toho, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout o jeho nároku na úhradu výdajů spojených s volbami do Evropského parlamentu konanými ve dnech 5. a 6. 6. 2009. V žalobě uvedl, že mu v souvislosti s volbami vznikly náklady ve výši 23 459 Kč za zveřejnění informací o volbách v místním tisku (Radniční listy) dne 20. 5. 2009. Žalobce nárokoval náhradu takto vynaložených nákladů, avšak žalovaný tyto náklady neuznal. Z tohoto důvodu žalovaný neposkytl žalobci účelovou dotaci ze státního rozpočtu určenou na výdaje spojené s konáním voleb, aniž by však o tom vydal rozhodnutí.

Krajský soud rozsudkem ze dne 4. 8. 2011, č. j. 30 A 41/2010 - 60, žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že podle § 66 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách do EP“) jsou výdaje spojené s volbami do Evropského parlamentu hrazeny ze státního rozpočtu. Tyto peněžní

prostředky jsou dotací ve smyslu § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“). Krajský soud poukázal na to, že i v případě dotací ze státního rozpočtu do rozpočtů územních samosprávních celků je nutná žádost příjemce, na základě níž se o poskytnutí dotace rozhodne. V daném případě podalo žádost o dotaci na náklady spojené s volbami do Evropského parlamentu Ministerstvo vnitra u Ministerstva financí jako poskytovatele dotace. Ministerstvo financí žádosti vyhovělo a následně byla dotace podle § 19 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech poskytnuta prostřednictvím krajů, v jejichž obvodech leží příslušné obce. Podle krajského soudu je tedy poskytovatelem dotace Ministerstvo financí, nikoliv žalovaný. Žalovaný, jenž podle krajského soudu pouze uvolňoval prostředky na úhradu volebních výdajů, proto nemá pravomoc o úhradě nákladů rozhodnout. Krajský soud dále poukázal na to, že podle § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech se na rozhodnutí o poskytnutí dotace nevztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) a je vyloučeno ze soudního přezkumu. Krajský soud tak dospěl k závěru, že žalovaný v daném případě nečinným nebyl, neboť o nároku na úhradu volebních výdajů nebylo vedeno žádné správní řízení a žalovaný s ohledem na nedostatek pravomoci nebyl oprávněn o této věci rozhodnout.

Na základě první kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 Ans 7/2011 – 90, publikovaným pod č. 2782/2013 Sb. NSS, zmiňovaný rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud z písemností předložených žalobcem i žalovaným zjistil, že 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. Žalobce 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 žalobce 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 (dále jen „zákon o finanční kontrole“) u žalobce dne 9. 12. 2009 dospěl k závěru, že tento výdaj není uznatelný a dotaci na jeho úhradu žalobci nevyplatil. Na základě žádosti žalobce 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. Žalobce 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.

pokračování

Nejvyšší správní soud zdůraznil, že v této věci není předmětem rozhodování správních soudů oprávněnost uplatněného nároku na náhradu žalobcem 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 žalobce o poskytnutí dotace na uvedený účel rozhodnutí, či nikoliv.

Nejvyšší správní soud přitom konstatoval, že podle § 66 zákona o volbách do EP 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. Obce, kraje i hlavního města Praha přitom náklady spojené s financováním voleb hradí primárně ze svého vlastního rozpočtu, podle dosavadní ustálené praxe jsou jim však tyto výdaje ze státního rozpočtu kompenzovány formou neinvestičních účelových dotací. Dotace se poskytují z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa, jejímž správcem je Ministerstvo financí, a to krajům přímo, zatímco obcím jsou dotace poskytovány podle § 19 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech prostřednictvím krajů, v jejichž obvodu se obce nacházejí. Tato činnost krajů je vykonávána v přenesené působnosti.

Nejvyšší správní soud nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že žalovaný nemá pravomoc rozhodovat o nároku žalobce na poskytnutí dotace na úhradu nákladů spojených s volbami. Je sice pravdou, že se účelová dotace poskytuje z kapitoly, jejímž správcem je Ministerstvo financí, které tedy rozhoduje o uvolnění finančních prostředků z této kapitoly (§ 10 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech), ministerstvo ovšem nerozhoduje o výši dotace poskytnuté konkrétním obcím. Na žalovaného byla na základě § 19 zákona o rozpočtových pravidlech fakticky přenesena působnost poskytovatele dotace do rozpočtů obcí. Činnost žalovaného nespočívá v pouhém uvolňování prostředků na úhradu volebních výdajů, ale ve faktickém rozhodování o poskytnutí účelové dotace jednotlivým obcím.

Nejvyšší správní soud zdůraznil, že žalovaný musí při rozhodování o poskytování dotací jednotlivým obcím postupovat podle zákonem stanovených pravidel. Poskytování dotací je obecně upraveno v § 14 až 16 zákona o rozpočtových pravidlech. Přitom 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 samosprávních 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 zařadil Nejvyšší správní soud 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.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech, ve znění relevantním pro posuzovanou věc (nyní § 14 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech), vylučuje použití správního řádu pouze pro případy pozitivního

rozhodnutí o poskytnutí dotace podle odst. 3 (nyní odst. 4). To však není daný případ, neboť v posuzované věci bylo žalobci 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.

Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že žalovaný ve vztahu k žalobci vystupoval jako orgán vykonávající v přenesené působnosti činnost státní správy, přičemž se jedná o veřejnoprávní (vrchnostenský) vztah. Žalobce měl přitom 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 žalobcově nároku. Nejvyšší správní soud tedy shledal splnění veškerých podmínek k tomu, aby v daném případě byl použit správní řád, včetně části druhé a třetí upravující správní řízení.

Nejvyšší správní soud přitom vycházel také z toho, že v této věci již bylo správní řízení zahájeno. Zdejší soud k tomu uvedl:

„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.“

Nejvyšší správní soud uzavřel, že v případě odepření účelové dotace (nebo její části), na jejíž poskytnutí do rozpočtu žalobce je právní nárok, je povinností žalovaného vydat o neposkytnutí dotace (nebo její části) formalizované rozhodnutí, 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 žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a proti němuž je následně možné, po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení, podat správní žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s. V případě nečinnosti žalovaného se tedy žalobce mohl, po bezvýsledném vyčerpání prostředku k ochraně proti nečinnosti správního orgánu podle § 80 správního řádu, žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. domáhat toho, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dotace ve stanovené lhůtě. Za situace, kdy žalovaný odmítl poskytnout část požadované dotace, aniž by o tom vydal jakýkoliv formalizovaný a soudem přezkoumatelný akt, je nezbytné poskytnout žalobci uvedenou ochranu proti nečinnosti žalovaného, samozřejmě za předpokladu, že jsou k tomu splněny veškeré zákonem stanovené podmínky.

pokračování

Krajský soud v následném řízení vydal shora uvedené usnesení ze dne 28. 6. 2013, č. j. 30 A 41/2010 - 123, jímž předmětnou žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro opožděnost.

V odůvodnění usnesení krajský soud zdůraznil, že po zrušení svého předcházejícího rozhodnutí postupoval v intencích závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu a snažil se tedy nejprve doplnit skutková zjištění ohledně okamžiku zahájení správního řízení. Krajský soud tudíž vyzval žalobce k předložení podání, kterým požádal žalovaného o poskytnutí dotace na předmětné volební výdaje. Žalobce odpověděl, že žádné formalizované písemné podání, kterým by žádal o úhradu těchto nákladů, neučinil. Vycházel totiž z ustálené praxe žalovaného, který ke konci kalendářního roku 2009 sezval všechny obce náležející do správního obvodu Městského úřadu Trutnov, včetně samotného žalobce, ke zjištění výše volebních výdajů a k uplatnění nároku na jejich úhradu ze strany obcí. Žalovaný po žalobci nepožadoval písemnou žádost, pouze předložení účetních dokladů. O tom pak žalovaný sepsal protokol o kontrole a na jeho základě žalovaný obcím proplatil volební výdaje. Tento postup žalovaného považoval žalobce za ustálenou praxi ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, a z toho důvodu pokládal protokol o kontrole zároveň za protokol o ústním podání ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu. Za podání, k jehož předložení by žalobce vyzván, tedy žalobce označil protokol o kontrole vyhotovený žalovaným dne 9. 12. 2009. Na vyjádření žalobce reagoval žalovaný. Podle 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.

Krajský soud konstatoval, že podle závěrů Nejvyššího správního soudu, vyjádřených v citovaném zrušujícím rozsudku, bylo v dané věci správní řízení zahájeno, a to dnem, kdy žalovanému došla žádost o poskytnutí dotace, přičemž za takovou žádost je třeba považovat první podání žalobce doručené žalovanému, z něhož bezpochyby vyplývá, že žalobce požádal o poskytnutí účelové dotace. Krajský soud se neztotožnil s názorem žalobce, že za takovou žádost je možno považovat protokol o kontrole ze dne 9. 12. 2009. Krajský soud upozornil na to, že tento protokol měl při svém rozhodování k dispozici již Nejvyšší správní soud, který znal jeho obsah, přesto ho za žádost o poskytnutí dotace nepovažoval. Navíc z jeho zrušujícího rozsudku vyplývá, že si Nejvyšší správní soud představoval uvedenou žádost jako podání žalobce obsahující projev jeho vůle, navíc splňující náležitosti § 45 správního řádu, adresované a doručené žalovanému. Protokol o výsledku veřejnosprávní kontroly ve smyslu zákona o finanční kontrole, sepsaný úředníky žalovaného, však podle názoru krajského soudu za takový volný projev žalobce považovat nelze. Z jeho obsahu nelze vysledovat, že by žalobce předmětnou žádost o poskytnutí dotace vznesl teprve v průběhu kontroly. Protokol obsahuje pouze informace o tom, jaké podklady byly žalovanému žalobcem při kontrole předloženy, z jakých důvodů žalovaný neuznal oprávněným výdaj žalobce, který je předmětem sporu, a dále shrnutí výsledků kontroly. Zástupce žalobce proti pravdivosti obsahu protokolu nic nenamítal a podepsal ho; i z tohoto důvodu ho tedy nelze považovat za žádost o poskytnutí dotace.

Dále krajský soud připomněl, že na základě jeho výzvy žalovaný doplnil správní spis o jediný nový dokument, který se v okamžiku rozhodování Nejvyššího správního soudu ve správním spisu nenacházel a kterým je „Předběžné vyúčtování voleb do Evropského parlamentu konaných ve dnech 5. a 6. června 2009“, podepsané starostou obce. Podle podacího razítka byl tento dokument žalovanému doručen dne 20. 7. 2009.

Dokument obsahuje sdělení žalobce žalovanému, že mu byla poskytnuta dotace ve výši 563 600 Kč, celkem bylo čerpáno 699 340 Kč a zůstatek činí 135 740 Kč. Uvedený zůstatek tak podle krajského soudu představuje částku nákladů vynaložených žalobcem v souvislosti s volbami do Evropského parlamentu, jejíž doplacení se žalobce na žalovaném domáhal. Jednalo se sice o vyúčtování předběžné, které se však od vyúčtování konečného příliš nelišilo. Podle údajů o konečném vyúčtování obsažených ve zmiňovaném kontrolním protokolu totiž požadovaná částka nakonec činila 692 389 Kč, z čehož žalovaný uznal 668 927 Kč, doplatek tedy činil 105 327 Kč. Sporná částka 23 459 Kč, vynaložená žalobcem na zveřejnění informací o volbách v Radničních listech, tedy již v době vyhotovení předběžného vyúčtování musela být žalobci známa a byla do tohoto vyúčtování zahrnuta.

Na základě těchto úvah dospěl krajský soud k závěru, že dokument „Předběžné vyúčtování voleb do Evropského parlamentu konaných ve dnech 5. a 6. června 2009“, jehož předložení žalovaným krajský soud považoval za pouhé doplnění správního spisu, nikoliv tedy za samostatný důkaz, k jehož provedení by soud musel nařídít jednání, je třeba považovat za žádost, jejímž doručením žalovanému dne 20. 7. 2009 bylo ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu zahájeno správní řízení. V tomto správním řízení byl žalovaný povinen vydat rozhodnutí v rámci lhůt podle § 71 správního řádu, přičemž zde přicházelo v úvahu toliko prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu. Žalovaný tak byl povinen vydat ve věci rozhodnutí do 60 dnů od zahájení řízení, tj. do 18. 9. 2009. Žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného musela být posléze v souladu s § 80 odst. 1 s. ř. s. podána do jednoho roku od uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí žalovaného, tj. žalobce tak musel učinit do 18. 9. 2010. Žalobce však žalobu podal do datové schránky krajského soudu až dne 6. 10. 2010, tedy opožděně.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto usnesení krajského soudu další kasační stížnost, v níž odkazuje na důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., dle obsahu kasační stížnosti se však jedná výlučně o důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., stěžovatel tedy namítá nezákonnost rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby. Pod tento důvod lze podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu podřadit i důvody uplatněné v kasační stížnosti směřující proti usnesení o odmítnutí návrhu, které by jinak spadaly pod § 103 odst. 1 písm. a) nebo d) s. ř. s.

Stěžovatel především poukazuje na to, že se krajský soud podle jeho názoru neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu o tom, že v dalším řízení je třeba odstranit nedostatky skutkových zjištění doplněním podání, z něhož bezpochyby vyplývá, že stěžovatel požádal o poskytnutí účelové dotace. Takový dokument sice krajský soud v novém řízení označil, ovšem podle stěžovatele zcela chybně, neboť jím nemůže být „Předběžné vyúčtování voleb do Evropského parlamentu konaných ve dnech 5. a 6. června 2009“. Z dosavadního postupu stěžovatele i žalovaného vyplývá, že ani jeden z nich tomuto dokumentu takový význam nepřikládal. Pokud by žalovaný na tento dokument pohlížel jako na žádost, pak by jistě stěžovatele vyzval k odstranění vad podání, zejména uvedení toho, co stěžovatel navrhuje. Z textu „Zůstatek – 135 740 Kč“ nelze podle stěžovatele dovozovat, že by stěžovatel navrhoval úhradu této částky. Již z názvu dokumentu vyplývá, že se jednalo pouze o předběžné, orientační vyúčtování, které neobsahovalo konečnou částku nárokovanou stěžovatelem. Toto předběžné vyúčtování je stěžovatelem zasíláno bezprostředně po konání voleb, avšak jedná se pouze o dokument informativního charakteru, o odhad vynaložených a ještě předpokládaných nákladů, který

pokračování

je předkládán v době, kde se ještě konečná výše nákladů bude měnit. Tak tomu bylo i v posuzovaném případě, neboť konečná nárokováná částka, která vyplynula z dokladů předložených při kontrole dne 9. 12. 2009, činila 692 386 Kč, tedy o 6953 Kč méně, než bylo uvedeno v předběžném vyúčtování.

Stěžovatel zdůrazňuje, že konečná požadovaná částka byla poprvé uvedena právě až v protokolu o výsledku kontroly ze dne 9. 12. 2009, z čehož je podle stěžovatele zřejmé, že ji i žalovaný považoval za částku výslednou. Jediným dokumentem, o kterém je možno hovořit jako o prvotním uplatnění nároku na poskytnutí dotace, je tedy podle stěžovatele protokol o kontrole ze dne 9. 12. 2009. Stěžovatel upozorňuje na to, že se v daném případě nejednalo o jakousi namátkovou či náhodnou finanční kontrolu, ale naopak o kontrolu, která pravidelně, po dohodě mezi stěžovatelem a žalovaným, probíhala po každých volbách za účelem zjištění výše nákladů, které mají být obcím proplaceny, a tedy i za účelem stanovení výše dotace. Zástupcům žalovaného jsou při tomto vyúčtování předkládány veškeré účetní doklady prokazující skutečně vynaložené náklady na volby. Výstupem je pak protokol z této kontroly, který ovšem neobsahuje jen částky, které byly uznány, ale i výslednou vyúčtovanou částku, kterou příjemce dotace nárokuje. Na základě nedostatečných skutkových zjištění nemohl Nejvyšší správní soud řádně posoudit praxi žalovaného a význam předmětného protokolu o kontrole ve vztahu k této praxi, tedy to, že žádost stěžovatele byla učiněna ústně do protokolu ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu. Skutečnost, že tento protokol byl součástí správního spisu, nelze podle stěžovatele vykládat, s ohledem na nedostatečná skutková zjištění krajského soudu, tak, že by předmětný protokol tuto žádost nepředstavoval. Tyto nedostatky nebyly v novém rozhodnutí krajského soudu řádně odstraněny.

Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu o tom, že předložení dokumentu „Předběžné vyúčtování voleb do Evropského parlamentu konaných ve dnech 5. a 6. června 2009“ je možné považovat za pouhé doplnění spisu. V situaci, kdy bylo mezi stranami sporné, co lze považovat za prvotní žádost, již bylo zahájeno řízení, a co je tedy součástí spisu, měl krajský soud nařídit jednání a vést k uvedeným otázkám dokazování, v jehož rámci by mohli být např. vyslechnuti zástupci obcí ve správním obvodu Městského úřadu Trutnov, kteří by potvrdili stěžovatelem popisovanou dlouhodobou praxi žalovaného. Za tímto účelem stěžovatel připojil ke kasační stížnosti kopii přípisu ze dne 22. 10. 2009, jímž žalovaný žádá stěžovatele o poskytnutí místnosti k provedení předmětné kontroly obcí spadajících do správního obvodu městského úřadu stěžovatele, a dále stěžovatel společně s kasační stížností předložil kopii přípisu žalovaného ze dne 30. 10. 2009 k organizačnímu zabezpečení vyúčtování výdajů spojených s konáním voleb do Evropského parlamentu, ve kterém žalovaný stanovil stěžovateli termín k předložení vyúčtování (dle stěžovatele de facto žádosti) na 9. 12. 2009 a zároveň stanovil i podobu tohoto vyúčtování (žádosti). Tímto způsobem také stěžovatel postupoval, na základě čehož pak žalovaný vyhotovil předmětný kontrolní protokol. Pokud tento protokol vykazuje nedostatky ohledně svého obsahu, neměly by takové nedostatky jít k tíži stěžovatele, ale žalovaného, který tento protokol sepisoval.

Stěžovatel má tedy za to, že správní řízení v předmětné věci bylo zahájeno až dne 9. 12. 2009 a nečinnostní žaloba podaná dne 6. 10. 2010 tedy nemohla být krajským soudem odmítnuta jako opožděná.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu, který postupoval přesně podle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud měl k dispozici předmětný protokol z kontroly, avšak zjevně jej nepovažoval za samotnou žádost o poskytnutí dotace, neboť vyzval krajský soud k doplnění skutkových zjištění. Naopak žádostí o poskytnutí dotace je podle žalovaného jednoznačně předběžné vyúčtování voleb. Ostatně takovýto postup, kdy v rámci daného dokumentu jednotlivé subjekty navrhuji, jakou výši dotace budou uplatňovat, je běžným, předvídatelným a ustáleným postupem žalovaného, jehož si byl stěžovatel vědom. Pokud by nebylo možné považovat předmětný dokument za žádost o dotaci, pak je otázkou, zda stěžovatel o poskytnutí dotace skutečně formálně požádal. Pokud taková žádost nebyla podána, nelze vést ani správní řízení a žalovaný tedy nemůže být nečinný. Žalovaný tak navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj pověřený zaměstnanec s příslušným právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud ovšem neshledal důvodnou námitku, podle níž se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Krajský soud v řízení postupoval tak, jak mu uložil Nejvyšší správní soud, tedy doplnil skutková zjištění k tomu, aby bylo možné posoudit otázku, kdy bylo v dané věci zahájeno správní řízení, od čehož se potom odvíjí nejen posouzení důvodnosti, ale ještě předtím včasnosti nečinnosti žaloby. Obě strany sporu k výzvě soudu označily listiny, jež měly podle jejich názoru zachycovat žádost o poskytnutí dotace, jejímž podáním bylo zahájeno správní řízení v předmětné věci. Obě strany měly též možnost se k těmto listinám i k jejich posouzení druhou stranou vyjádřit a vysvětlit, proč tyto listiny, tedy protokol o kontrole ze dne 9. 12. 2009 a „předběžné vyúčtování“ doručené žalovanému dne 20. 7. 2009, podle jejich názoru zachycují či naopak nezachycují žádost stěžovatele o poskytnutí dotace. Mezi stranami přitom není sporu o existenci těchto listin ani o jejich explicitním obsahu, stěžovatel a žalovaný jim pouze přisuzují různý význam z hlediska jejich účinků na zahájení správního řízení. Za této situace Nejvyšší správní soud neshledal ani v postupu krajského soudu, který i druhou zmiňovanou, nově předloženou listinu, považoval za součást správního spisu a neprováděl tedy touto listinou nové dokazování před soudem, k němuž by bylo jinak třeba nařídit jednání, za vadu řízení, jež mohla mít v daném případě vliv na zákonnost rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu.

Nejvyšší správní soud ovšem musí souhlasit se stěžovatelem, že krajský soud obsah uvedených listin nesprávně posoudil. Jak již zdejší soud konstatoval ve svém předcházejícím rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 Ans 7/2011 – 90, žalovaný byl povinen vést v této věci, pokud měl za to, že žádosti stěžovatele nelze plně vyhovět, správní řízení,

pokračování

které bylo zahájeno v souladu s § 44 odst. 1 správního řádu dnem, kdy žádost stěžovatele o poskytnutí dotace obdržel. Podle § 45 odst. 1 správního řádu musí mít žádost obecné náležitosti podání uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá. Je však třeba zdůraznit, že v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu je správní řízení zahájeno i v případě, nemá-li žádost předepsané náležitosti, tedy jde-li o žádost vadnou či neúplnou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 – 20, publikovaný pod č. 2871/2013 Sb. NSS). V takovém případě je správní orgán povinen pomoci žadateli nedostatky žádosti odstranit na místě nebo jej vyzvat k doplnění žádosti a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu; současně může řízení přerušit.

Řízení naopak není zahájeno mj. v případě, kdy byl vůči příslušnému správnímu orgánu učiněn úkon, který zjevně není žádostí [§ 43 odst. 1 písm. a) správního řádu], nebo žádost nemá kvalifikovanou formu, kterou § 37 odst. 4 správního řádu stanoví pro každé podání, tj. není podána ani písemně ani ústně do protokolu ani v elektronické podobě s uznávaným elektronickým podpisem (ani prostřednictvím datové schránky podle § 18 zákona č. 300/2008 Sb.) ani není v případě použití jiných technických prostředků do 5 dnů jedním z uvedených způsobů potvrzena. K takovému podání v jiné než zákonem stanovené formě správní orgán nepřihlíží (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 9 As 90/2008 – 70, publikovaný pod č. 2041/2010 Sb. NSS).

Zároveň platí, že každé podání, tedy úkon směřující vůči správnímu orgánu, je třeba podle § 37 odst. 1 správního řádu posuzovat dle jeho skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Je tudíž nutno vycházet z projevu vůle osoby, která dané podání činila, tedy z toho, čeho se podatel u správního orgánu domáhal. To může být patrné nejen ze samotného tohoto podání, ale i z okolností, za nichž by učiněno.

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 dne 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 vyčerpano“, 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 komisí 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, jíž 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, která 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 přihlídnout 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, dokládaná 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.

pokračování

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.

Nejvyšší správní soud dospěl ze všech uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto i v předcházejícím rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o obou kasačních stížnostech rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. listopadu 2013

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu