ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, 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 rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. 8. 2011, č. j. 30 A 41/2010 - 60,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. 8. 2011, č. j. 30 A 41/2010 - 60, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

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 samosprávných 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. Nad rámec uvedeného krajský soud konstatoval, že žaloba nemohla být důvodná již z toho důvodu, že v dané věci nebylo zahájeno správní řízení, přičemž pouhého zahájení správního řízení se žalobou na ochranu proti nečinnosti nelze domáhat.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před krajským soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel uvedl, že má veřejné subjektivní právo na poskytnutí účelové dotace, rozhoduje se tedy pouze o její výši. Příjemce by tedy měl mít možnost domoci se na státu svého práva prostřednictvím správního řízení a soudního přezkumu. Stěžovatel vynaložil prostředky na splnění povinností uložených mu zákonem s očekáváním, že stát tyto prostředky uhradí. Rozhodování státu o úhradě těchto výdajů se tedy dotýká stěžovatelova vlastnického práva (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), práva na majetek (čl. 101 odst. 3 Ústavy) a práva na samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Podle čl. 36 odst. 2 Listiny nemůže být rozhodování o těchto právech vyloučeno ze soudního přezkumu. Krajský soud se ovšem s touto námitkou nevypořádal a jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel dále namítá, že v daném případě nelze postupovat podle § 14 zákona o rozpočtových pravidlech. Tomuto ustanovení neodpovídá skutečnost, že o poskytnutí dotací požádalo Ministerstvo vnitra, ačkoliv samo není příjemcem dotací na výdaje spojené s volbami do Evropského parlamentu. Navíc, pokud by ve vztahu ke stěžovateli bylo Ministerstvo financí poskytovatelem dotace, pak by muselo vydat rozhodnutí podle § 14 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech, v němž by stanovilo výši dotace poskytnuté stěžovateli. Ministerstvo financí však stanovilo pouze výši dotací poskytnutých jednotlivým krajům, nikoliv ve vztahu k obcím. Z tohoto důvodu se nemůže žalovaný ani krajský soud dovolávat výluky z aplikace správního řádu a výluky ze soudního přezkumu podle § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech, ve znění relevantním pro posuzovanou věc. Uvedenou výluku je třeba v souladu s judikaturou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 - 64, publikovaný pod č. 2343/2011 Sb. NSS) vykládat restriktivně. Obdobně je třeba restriktivně vykládat i výluku ze soudního přezkumu podle § 6 s. ř. s. (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 – 54, publikovaný pod č. 792/2006 Sb. NSS). Účelovou dotaci na výdaje spojené s volbami stěžovateli poskytl žalovaný. Ten ovšem není uveden mezi poskytovateli v § 14 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech, na jeho úkony proto nelze vztahovat výluku podle § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech. Ministerstvo financí přeneslo podle § 19 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech na žalovaného poskytování dotace obcím. Žalovaný proto vykonává působnost v oblasti veřejné správy a vrchnostensky rozhoduje o dotacích do rozpočtů obcí. Na jeho rozhodování se tudíž vztahuje správní řád.

Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že v dané věci nebylo zahájeno správní řízení. Podle jeho názoru byl zahájen proces vedoucí k poskytnutí části dotace, byť nebyl nazván správním řízením. Vyhověl-li však žalovaný zčásti stěžovateli, pak o této části již bylo fakticky rozhodnuto, a vzhledem k tomu, že stěžovatel požadoval úhradu všech nákladů souvisejících s volbami, bylo i o zbývající části zahájeno správní řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Dodal, 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, kterou poskytuje Ministerstvo financí na základě rozpisu Ministerstva vnitra. Žalovaný nemá pravomoc rozhodovat o poskytování dotace, provádí pouze kontrolní činnost a uvolňuje prostředky na úhradu volebních výdajů, a to v souladu s rozhodnutím Ministerstva financí a rozpisem Ministerstva vnitra. O poskytnutí dotace rozhoduje Ministerstvo financím na základě žádosti Ministerstva vnitra. Ministerstvo vnitra pak prostřednictvím svých orgánů (či orgánů, na které byla zákonem přenesena působnost) financuje výdaje související s volbami. Stěžovatel vystupoval v rámci přenesené působnosti jako jeden z orgánů státní správy, který plní povinnosti, jež mu byly na daném úseku svěřeny.

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 rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 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 se v prvé řadě zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Z jeho odůvodnění však naznal, že napadený rozsudek netrpí nedostatky, které by jej činily nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Krajský soud se s uplatněnými žalobními tvrzeními dostatečně vypořádal, navíc u žaloby proti nečinnosti správního orgánu nelze mluvit v pravém slova smyslu o žalobních bodech, resp. námitkách, jde o řízení nalézací, nikoliv řízení přezkumné jako u žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s., kdy soud přezkoumává žalobou napadané rozhodnutí správního orgánu v mezích žalobních bodů. Krajský soud přitom uvedl skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, jasným a srozumitelným způsobem popsal právní úvahy, kterými se řídil, a řádně vysvětlil důvody, které jej vedly k závěru o nedůvodnosti žaloby. Krajský soud se sice ve svém rozhodnutí výslovně nezabýval tvrzeným zásahem do ústavně garantovaných práv stěžovatele, z odůvodnění rozsudku je však zřejmé, že krajský soud nepovažoval ani tato tvrzení za důvodná. Pouhá skutečnost, že se krajský soud neztotožnil s argumentací stěžovatele, nečiní jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným. Z tohoto důvodu shledal Nejvyšší správní soud námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu nedůvodnou.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval stížní námitkou týkající se nesprávného právního posouzení věci. Předmětem sporu je v daném případě postup, jímž bylo stěžovateli upřeno poskytnutí účelové dotace na výdaje související se zveřejněním oznámení o době a místě konání voleb do Evropského parlamentu v místním tisku (Radniční listy). Žalovaný dotaci do rozpočtu stěžovatele neposkytl, aniž by o tom vydal jakékoliv formalizované rozhodnutí. Podle názoru stěžovatele je však povinností žalovaného vydat v případě neposkytnutí dotace správní rozhodnutí.

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 přezkoumáním 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 prvé 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 předvídaný 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 prostřednictvími 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. nález 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 prvé 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 prvé 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).

I na nyní posuzovanou věc se tedy vztahuje právní názor vyslovený rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publikovaném pod č. 2206/2010 Sb. NSS. Rozšířený senát zde konstatoval, že „*[n]ečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z výše uvedené množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat. Jedná-li se o akt přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, soud správnímu orgánu neuloží, jaký obsah má dotyčný akt mít, nýbrž toliko povinnost jej vydat. Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.*“ V daném případě stěžovatel v podstatě brojí proti tomu, že mu byla odepřena dotace, na níž má podle svého názoru nárok. Podmínkou, aby se však mohl proti tomuto postupu účinně bránit, je vydání formalizovaného rozhodnutí, proti němuž lze následně podat žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s. Přitom právní úprava, podle níž má správní orgán povinnost vydat na základě řízení podle správního řádu soudem přezkoumatelné rozhodnutí pouze v případech, kdy žádosti, na jejíž uspokojení je při splnění zákonných podmínek právní nárok, plně nevyhoví, není v českém právním řádu ojedinělou záležitostí. Lze poukázat např. na postup povinného subjektu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v nyní účinném znění. Za situace, kdy žalovaný odmítl poskytnout část požadované dotace, aniž by o tom však vydal jakýkoliv formalizovaný a soudem přezkoumatelný akt, je tedy nezbytné poskytnout stěžovateli soudní ochranu proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání takového rozhodnutí, samozřejmě za předpokladu, že jsou k tomu splněny veškeré zákonem stanovené podmínky.

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 napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 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 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu