



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Marie Kocourkové a soudkyň JUDr. Magdaleny Ježkové a Mgr. Heleny Konečné ve věci žalobce **Města Trutnov**, se sídlem v Trutnově, Slovanské nám. 165, proti žalovanému **Odvolacímu finančnímu ředitelství**, se sídlem v Brně, Masarykova 31, (jako nástupce Finančního ředitelství v Hradci Králové) v řízení o žalobě proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Hradci Králové, ze dne 27. února 2012, čj. 466/12-1700-602615, t a k t o :

- I. **Žaloba s e z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 27. února 2012, čj. 466/12-1700-602615, Finanční ředitelství v Hradci Králové (dále jen „žalovaný“) zamítlo odvolání žalobce proti rozhodnutí Finančního úřadu v Hradci Králové (dále jen „správce daně“) ze dne 13.9.2011, č.j. 380013/11/228985603497, kterým byl žalobci stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 41.184,- Kč.

V jeho odůvodnění uvedl, že žalobce obdržel na základě rozpočtového opatření Krajského úřadu Královehradeckého kraje č. 1727 ze dne 30.4.2010 podle přípisu Ministerstva financí č.j. 12/37262/2010-121 částku 651.800,- Kč poskytnutou ze státního rozpočtu z kapitoly Všeobecná pokladní správa na úhradu výdajů

souvisejících s volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konanými ve dnech 28.5. a 29.5. 2010 (dále jen „volby“). Na základě finančního vypořádání ze dne 1.3.2011 pak obdržel žalobce doplatek na výdaje za volby, a to v částce 72.338,20 Kč.

Žalobce konstatoval, že k citovaným volbám se váže zákon ze dne 27. září 1995, č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu ČR“).

K věci dále uvedl, že správce daně na základě podnětu Ministerstva financí zahájil dne 8.10.2010 kontrolu prostředků výše uvedených a zjistil, že se příjemce dotace dopustil porušení rozpočtové kázně spočívající konkrétně v neoprávněně vydaných prostředcích na nákup 36 USB flash disků v celkové hodnotě 7.200,-- Kč, částečnou úhradu tisku Radniční noviny č. 2 z roku 2010 ve výši 24.983,20 Kč, úhradu nájemného za pronájem nebytových prostor na základě smluv uzavřených mezi nájemcem těchto prostor a žalobcem za okolností, kdy žalobce je výhradním vlastníkem a zároveň pronajimatelem těchto prostor, a to ve výši 9.000,-- Kč.

Uvedené zjištění promítl dle žalovaného správce daně do platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně ze dne 13.9.2011, č.j. 380013/11228985603497, vydaného podle ust. 44a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o rozpočtových pravidlech), a příslušných ustanovení zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu v platném znění (dále jen „daňový řád“).

Žalovaný nejprve zaujal stanovisko k obecné odvolací námitce žalobce, že ust. § 84 zákona o volbách do parlamentu ČR stanovuje pravidlo, podle kterého náklady na volby ponese stát (žádný zákon pak neukládá obcím nést náklady na volby), přičemž tento zákon nestanovuje bližší podmínky, takže se jedná o všechny náklady obecního úřadu a okrskových komisí spojené s volbami. Dle žalobce pokud volební zákony neomezují výdaje za volby a omezuje je Směrnice vydaná Ministerstvem financí, jedná se o nezákonné omezení (Ministerstvo financí není k takovému omezení zmocněno) a Ministerstvo financí tak nepřímou a v rozporu se zákonem o obcích ukládá, aby další výdaje spojené s volbami byly hrazeny z obecních rozpočtů. K tomu žalovaný zaujal názor, že činnost volebních orgánů je výkonem státní správy ve smyslu ust. § 61 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), když působnost v těchto věcech je přenesenou působností obce. Odkázal na ust. § 61 odst. 2 písm. b) cit. zákona podle kterého se obce řídí při výkonu přenesené působnosti, v jejíž rámci získává ze státního rozpočtu příspěvek na výkon státní správy. Kromě tohoto běžného příspěvku pak v návaznosti na zákonnou úpravu může obdržet (resp. pokud se volby konají, tak musí obdržet) i prostředky, které mají výdaje spojené s volbami pokrýt. V tomto smyslu vydalo Ministerstvo financí Směrnici č.j. 124/1354/2002 (dále jen „Směrnice“), kterou se upravuje postup obcí, krajů a okresních úřadů při financování voleb do

zastupitelstev obcí, krajů a Parlamentu České republiky. Směrnice je vydávána, podle úvodního odstavce, k zabezpečení účelného a hospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu České republiky. Tato Směrnice byla vyhlášena ve Věstníku vlády pro orgány krajů, okresní úřady a orgány obcí v částce 1/2002 a dále pak upravena směrnicemi č.j. 124/123 009/2002 (částka 1/2003 Věstníku), č.j. 12/56 089/2007-124 (částka 4/2007 Věstníku) a č.j. 12/36 381/2010-124 (částka 3/2010 Věstníku). Výdaje se hradí podle čl. 2 Směrnice z kapitoly Všeobecná pokladní správa, přičemž podle čl. 1 odst. 2 se nevztahuje (této Směrnice) na výdaje hrazené ze státního rozpočtu České republiky prostřednictvím rozpočtových kapitol Ministerstva vnitra, ČSÚ, Ministerstva obrany a Ministerstva zahraničí. Z uvedeného vyplývá, že ne všechny náklady související s volbami je možno hradit prostřednictvím kapitoly Všeobecná pokladní správa. Tato kapitola je spravovaná Ministerstvem financí. Citovaná Směrnice je tedy vydána zcela jednoznačně v souladu se zákonem o obcích, zároveň splňuje požadavky na platnost, a je tedy bezpochyby pro obce v tomto smyslu závazná.

Dle žalovaného prostředky určené ve státním rozpočtu na konkrétní rok k financování voleb jsou přísně účelově určené a podléhají finančnímu vypořádání se státním rozpočtem. V zásadě se jedná o dotaci poskytovanou podle ust. §§ 14 a 19 zákona o rozpočtových pravidlech tak, že obce organizující volby obdrží z Ministerstva financí podle předem daného klíče na základě podkladů Ministerstva vnitra prostřednictvím krajských úřadů konkrétní částku, a to formou rozpočtového opatření kraje. V rámci vyúčtování pak v některých případech Ministerstvo financí uvolní další částku (pokud oprávněné výdaje převýší částku uvolněnou cit. rozpočtovým opatřením), nebo zpět do rozpočtu inkasuje prostředky, které nebyly použity (oprávněné výdaje jsou nižší než částka uvolněná rozpočtovým opatřením).

Základními požadavky pro čerpání dotací ze státního rozpočtu obecně je dle žalovaného jejich výhradní využití k dosažení cíle a hospodárnost při jejich vynakládání, když podmínka hospodárnosti bez stanovených mantinelů by nebyla realizovatelná. Hospodárnost je obvykle stanovena v konkrétních dokumentech, pravidlech, směrnicích nebo zásadách, které specifikují, jaké náklady resp. výdaje lze z dotace hradit – jedná se o tzv. uznatelné nebo oprávněné výdaje. Výhradní právo ke stanovení mantinelů hospodárnosti mají poskytovatelé (v tomto případě Ministerstvo financí) a toto právo je zakotveno právě v ust. § 14 zákona o rozpočtových pravidlech. Výše uvedená Směrnice pak v čl. 1 odst. 3 písm. a/ – h/ definuje, co se rozumí výdaji nezbytnými pro organizačně technické zabezpečení voleb, když výčtem (s výjimkou písm. a) tyto výdaje konkrétně specifikuje. S tím, že Směrnicí daný rámec je třeba akceptovat, dle žalovaného ostatně souhlasí zřejmě i příjemce dotace, když některá porušení rozpočtové kázně vyhodnocuje právě v intencích zmíněné Směrnice (nikoliv tedy v tom smyslu, že by Směrnicí neakceptoval vůbec).

Podle žalovaného je tak princip hospodárnosti zakotven ve Směrnicí především proto, aby výdaje na volby byly ekonomicky únosné za podmínky plné funkčnosti volebního systému. Pokud by rámec nebyl stanoven, obce by za účelové

výdaje mohly pokládat i výdaje, které by nebyly nezbytně nutné resp. byly by nevhodné. V tomto smyslu tedy žalovaný uzavřel, že ačkoli v ust. § 84 zákona o volbách je uvedeno, že náklady na volby se hradí z prostředků státního rozpočtu, je pod uvedenou formulací třeba chápat jen prostředky vydané hospodárně, když přesně tomuto požadavku odpovídá Směrnice, neboť oprávněně a legálním způsobem reguluje výdaje na volby smysluplným určením výdajů nezbytných.

Žalovaný dále zaujal stanovisko k další odvolací námitce žalobce, který tvrdil, že, náklady na technické nosiče dat jsou náklady uznatelnými pro použití dotace poskytnuté ze státního rozpočtu, neboť jsou předvídané v ust. § 42 odst. 4 zák. č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR. V odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že citované ustanovení nelze bez Směrnice posuzovat. Zároveň dedukci žalobce o snížení nákladů na volby pořízením technických nosičů dat a předáním povinných dokumentů v elektronické podobě shledal nepodloženou. Poukázal na čl. I odst. 3 Směrnice, kde je uveden konkrétní výčet jednotlivých položek výdajů uznatelných jako nezbytných pro zabezpečení voleb, kterými vymezuje poskytovatel obě zásadní podmínky (účel a hospodárnost). V tomto smyslu pak jen položky uvedené pod písm. a/ a b/ by se mohly podle názoru odvolacího orgánu týkat nosičů dat. Pod citovaného písm. a/ se jedná o kancelářské potřeby (papír, psací pomůcky, pravítka, nůžky, sponky, desky na spisy apod.) a poštovní poplatky. V písm. b/ pak vymezuje poskytovatel položky týkající se výpočetní techniky, když je omezuje jen na náklady na instalaci, provoz včetně případných oprav, popřípadě na pronájem výpočetní a reprografické techniky, za současného vyloučení nákladů na pořízení výpočetní a reprografické techniky (potřeba této techniky v rámci voleb sice také za určitých okolností existuje, ale její primární pořízení je sanováno z jiných kapitol nebo je zajištěno z vlastních zdrojů obce). Je-li vyloučeno pořízení výpočetní techniky, je zřejmé, že ani její prvky, kterými nosiče dat jsou, nelze podle naposledy citovaného písm. b/ z těchto prostředků pořídit. Uzavřel proto, že výdaje za technické nosiče by bylo možno akceptovat jen tehdy, pokud by se daly technické nosiče podřadit k běžným kancelářským potřebám.

Žalovaný jako vodítko pro své rozhodnutí použil odpovědi Ministerstva financí uveřejněné k volbám do zastupitelstev obcí, krajů a voleb do Parlamentu ČR roku 2006 např. na webových stránkách http://verejna-sprava.kr.moravskoslezky.cz/volby_06.html, kde Ministerstvo financí zaujalo stanovisko, že je možno akceptovat ve smyslu Směrnice čl. I odst. 3 písm. a/ náklady na kalkulačky s jednoduchými matematickými funkcemi jako náklady na běžné kancelářské potřeby, naopak flash disky jako základní kancelářskou potřebu neuznaly. S takovým závěrem se žalovaný ztotožnil a dodal, že ani námitku žalobce, že jiné přenosové techniky v současné době nejsou použitelné (počítače nemají jiné výstupy), nelze přijmout jako argument k oprávněnosti hradit nákup flash disků z účelové dotace. Není-li v běžných kancelářských potřebách definován počítač resp. jiná technika, kde je možno využít technické nosiče dat, nelze ani výdaj za technické nosiče akceptovat. Zároveň není-li přímo uložena povinnost volební data zpracovávat počítačově, bylo by možno výdaj v tomto smyslu považovat za akceptovatelný, jen pokud by byl výslovně uveden v pravidlech Směrnice.

Žalovaný nesouhlasil ani s argumentací žalobce, že se Směrnice dostává do rozporu s právní jistotou a zákazem libovůle jako principů právního státu. Naopak zdůraznil, že je-li předem, v souladu s právními předpisy a předepsanou formou, okruh oprávněných výdajů vymezen, nemůže to pro obec znamenat žádnou libovůli ze strany státu. V rámci organizování voleb je obec oprávněna rozhodnout, jakým způsobem volby zorganizuje a zda na povinné výstupy použije běžné kancelářské pomůcky (papír) nebo zda tento výstup uloží na technickém nosiči a předá v elektronické podobě. Pokud zvolí druhou možnost, pak není oprávněna technické nosiče nakoupit z poskytnuté dotace Ministerstva financí, a musí uvedenou techniku, pokud chce dodržet obě zásady stanovené poskytovatelem ve Směrnici (účel a hospodárnost), profinancovat jiným způsobem.

Na základě výše uvedeného žalovaný uvedl, že se příjemce dotace dopustil porušení rozpočtové kázně ve výši 7.200,-- Kč, když dotaci použil na úhradu technických nosičů.

K další odvolací námitce žalobce, týkající se nákladů na zveřejnění doby a místa konání voleb podle ust. § 15 zákona o volbách do Parlamentu žalovaný uvedl, že jiné výdaje než technicko organizační (kam se řadí systematicky podle Směrnice výdaje konkretizované pod písm. a/ – h/), by nebylo možno považovat za vydané v souladu se stanovenou Směrnicí, která, jak již bylo uvedeno výše, stanovuje pravidla k zabezpečení účelného a hospodárného vynakládání prostředků při financování výdajů spojených s volbami prostřednictvím kapitoly Všeobecná pokladní správa. V citovaném odst. 3 Směrnice výdaje na poskytnutí informace voličům nejsou uvedeny vůbec a tedy jakékoliv výdaje v tomto směru nelze z této kapitoly financovat. Žalovaný souhlasil se žalobcem, že žalobcem zvolený způsob oznámení v Radničních listech není na závadu, nicméně podle jeho názoru tento způsob nezaručuje, že je informace dostupná všem voličům (resp. že je zajištěno, že se volič v dané lhůtě o podrobnostech voleb může dozvědět). Za způsob, kdy je informace dostupná obecně všem voličům v určité časové lhůtě, lze považovat např. zveřejnění na úřední desce v obou podobách (písemné vyvěšení a elektronicky poskytnutá informace na elektronické úřední desce). Tento způsob zvolil i starosta města a tím zákonnou povinnost splnil. Jestliže však kromě výše uvedeného zvolil i jiný způsob poskytnutí informace, byť chvályhodný, nemohou jít výdaje za něj na vrub dotace. Žalovaný proto označil výdaje na tisk Radničních listů jako neoprávněný výdaj v částce 24.983,20 Kč s dopadem do vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Žalovaný se zabýval v odůvodnění svého rozhodnutí i s otázkou oprávněnosti použití dotace na úhradu za pronájem volebních místností a tyto výdaje vyloučil z uznatelných nákladů.

Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného a žádal jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítal jeho nezákonnost, tvrdil, že jím bylo zasaženo do jeho majetkových práv, neboť byl nucen uhradit za stát některé náklady spojené s volbami do poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, ačkoliv k tomu podle zákona nebyl povinen. Uvedl, že

ust. § 84 zákona o volbách do Parlamentu ČR je speciálním ustanovením k § 62 zákona o obcích, dle kterého obce na plnění úkolů v přenesené působnosti obdrží ze státního rozpočtu pouze příspěvek, kdežto dle zákona o volbách mají být obcím hrazeny veškeré zákonem předvídatelné volební výdaje jiných orgánů.

Žalobce připustil, že stát nemůže hradit veškeré výdaje obecního úřadu a okrskových komisí spojené s konáním voleb ale pouze ty, které jsou předpokládány zákonem o volbách a jsou vynaloženy efektivně, účelně a hospodárně. Konstatoval, že je srozuměn se svojí povinností danou v § 61 odst. 2 písm. b/ zákona o obcích, řídit se při výkonu přenesené působnosti mimo jiné směrnicemi ústředních správních orgánů. Směrnice, o kterou žalovaný svoje rozhodnutí opírá, takovým předpisem není. Žalovaný nesprávně tvrdí, že Směrnice stanoví mantinely hospodárnosti a Ministerstvo financí má ke stanovení těchto mantinelů právo. Tuto argumentaci označil žalobce nesprávnou a nesmyslnou. Především ust. § 14 zákona o rozpočtových pravidlech termín „mantinely hospodárnosti“ nezná a § 14 se vztahuje na poskytování dotací a návratných finančních výpomocí, tedy na situace naprosto odlišné. Navíc Ministerstvo financí není poskytovatelem dotace. V posuzovaném případě bylo rozhodnutí vydáno formou rozpočtového opatření kraje, které žádné bližší podmínky čerpání nestanovilo a libovolně omezit výdaje příjemců dotace ani nemůže, neboť zákon ukládá příjemcům dotace povinnosti a s nimi spojené vynaložení určitých nákladů, a zároveň mu prostřednictvím těchto dotací garantuje jejich uhrazení. Upozornil, že „mantinely hospodárnosti“ stanovuje sám zákon o volbách a ministerstvo financí nemůže takto stanovené mantinely omezit a znesnadnit tím postup podle zákona. Takový výklad dle žalobce zcela pomíjí ust. § 61 odst. 2 písm. b/ bod 1 zákona o obcích, dle něhož směrnice ústředních správních úřadů nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, které nejsou zároveň stanoveny zákonem. I když žalobce nutnost stanovit rozsah výdajů nezbytně nutných pro organizačně technické zabezpečení voleb nezpochybnil, vyslovil pochybnosti o závaznosti Směrnice, když ukládá obcím další povinnosti, které nejsou stanoveny zákonem. Dle žalobce byly výdaje, které jsou předmětem tohoto sporu, vynaloženy v souladu se zákonem, ale i efektivně, účelně a hospodárně.

Žalobce nejprve pokládal za zásadní zabývat se zákonností, resp. nicotností Směrnice, tedy otázkou, zda bylo Ministerstvo financí oprávněno tuto Směrnici vydat. Tvrdil, že příslušné k jejímu vydání nebylo Ministerstvo financí, neboť není volebním orgánem. Zákon o volbách a ostatní zákony upravující volby do zastupitelských orgánů Ministerstvo financí jako volební orgán neoznačují. Tím je Ministerstvo vnitra a tomu náleží i metodicky řídit organizační a technickou přípravu, průběh a provedení voleb.

Žalobce dále polemizoval se žalovaným ohledně oprávněnosti hradit z dotace nákup USB flash disků. Poukázal na to, že okrsková volební komise města Trutnova se rozhodla vyhotovit zápis o průběhu voleb a výsledků hlasování za použití počítače. Proto bylo nutné rovněž zabezpečit technické nosiče dat k předání údajů Českému statistickému úřadu. Dle žalobce je této postup efektivnější než data předávat v listinné podobě. Navíc využití technických nosičů předvídá i zákon o

volbách v § 42 odst. 4 i prováděcí vyhláška k tomuto zákonu č. 233/2000 Sb. v § 6 odst. 3. Žalobce nesouhlasil výkladem žalovaného, který za uznatelné pokládá jen ty výdaje, které jsou uvedeny v čl. 1 odst. 3 Směrnice. Dle žalobce však žalovaný nevzal v potaz, že dle § 7 volebního zákona je činnost okrskové volební komise výkonem státní správy. Dle čl. 2 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanovena povinnost uplatňovat státní moc jen způsobem stanoveným zákonem. Dle zákona o volbách může okrsková komise volební výsledky předat v listinné podobě, v podobě tiskového výstupu z programového vybavení a na technickém nosiči dat. Tyto způsoby jsou rovnocenné a pokud zákon umožnil volbu, nepřísluší Ministerstvu financí omezovat hrazení výdajů spojených s takovou volbou. Zpracování výsledku voleb elektronicky označil žalobce za smysluplný, efektivní a hospodárný a rovněž předpokládaný zákonem. Směrnice dle žalobce výdaje vyjmenovává pouze demonstrativně a navíc nereaguje na technologický vývoj. Byla vydána v roce 2002 a citovaná ustanovení nedoznala změn, i když dnes je běžné zpracovávat veškeré údaje ve veřejné správě v elektronické podobě. Navíc nákup USB flash disků není výdaj jednorázový, lze je používat dlouhodobě, tedy i při dalších volbách. Vzhledem k jejich běžnému užívání je lze považovat za kancelářskou potřebu. Zpracování výsledků voleb elektronicky si jako efektivnější, časově méně náročný a jednodušší vybere většina okrskových komisí, proto by výdaj na tuto pomůcku neměla Směrnice diskriminovat. Žalobce pro případ, že by se soud s ním neshodl v hodnocení tohoto nákladu napadl Směrnici jako neaplikovatelnou pro zastaralost, neboť nebere v potaz technický vývoj a tím se dostala do rozporu se zákonem o obcích a se zákonem o volbách.

Další námitka žalobce směřovala proti závěrům žalobce ohledně výdajů za tisk údajů o volbách v Radničních listech. Zdůraznil povinnost starosty informovat občany v souvislosti s volbami, jak ukládá zákon o volbách v § 15. Znovu upozornil, že nelze tento výdaj označit za takový, který není stát povinen uhradit jen proto, že není výslovně uveden ve Směrnici. Podle ust. § 84 zákona o volbách jsou výdaje obecních úřadů spojené s volbami hrazeny ze státního rozpočtu. Pokud zákon ukládá starostovi informovat voliče způsobem v místě obvyklém, musejí být náklady s tím spojené hrazeny ze státního rozpočtu. Směrnice v čl. 2 hovoří nejen o výdajích spojených s konáním voleb, ale také s jejich přípravou, které však demonstrativně nevypočítává. Žalobce ale vylovil přesvědčení, že výdaj na informování voličů o volbách se má považovat za výdaj spojený s přípravou voleb a má být hrazen ze státního rozpočtu. Způsob, který k informování voličů zvolil žalobce, je zcela v souladu se zákonem, neboť na území města se takto obvykle oznamují důležité informace. Radniční listy se doručují do každé domácnosti na území města, proto byl zvolený způsob informování účelný a smysluplný, nikoliv, jak tvrdí žalovaný, nadbytečný. Pokud by se za způsob obvyklý považovala pouze úřední deska, jak tvrdí žalovaný, pak by to bylo v zákoně výslovně uvedeno. Zákon o volbách do parlamentu ČR rozlišuje mezi zveřejněním na úřední desce (§ 14c, § 33 a § 62) a způsobem v místě obvyklém (§ 15, § 21). Použití termínu „v místě obvyklém“ ponechává obcím prostor pro použití takového způsobu zveřejnění, který je v daném místě nejužívanější.

Žalovaný se k žalobě vyjádřil ve svém podání ze dne 5.6.2012. Uvedl, že o nezákonný zásah do majetkových práv ze strany žalovaného by se jednalo, pokud by došlo k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně v rozporu s právními předpisy. To je však třeba posoudit ve vztahu k námitce, která obsahově pojednává o zákonnosti Směrnice a oprávnění Ministerstva financí regulovat výdaje za volby. V tomto smyslu žalovaný podotýká, že v rozhodnutí o odvolání není uvedeno, že by termín „mantinely hospodárnosti“ byl uveden v některém z právních předpisů, ale v odůvodnění byl použit v souvislosti s pojmem oprávněné a uznatelné výdaje, když teprve jejich specifikace umožňuje poskytovateli princip hospodárnosti naplnit.

Dle žalovaného nad rámec odvolacích námitek pak žalobce uvedl, že Ministerstvo financí poskytovatelem dotace na volby není vůbec, neboť dotace na volby se poskytují na základě rozpočtového opatření kraje. V tomto smyslu proto žalovaný doplnil, že Ministerstvo financí je správcem kapitoly Všeobecná pokladní správa, z níž jsou volby podle zákonů o volbách také sanovány. Prostředky jsou poukázány do rozpočtu krajů, kterými do rozpočtu obcí „protékají“ a k finančnímu převodu dochází v rámci rozpočtového opatření, když konkrétní výše částek je odvozována podle podkladů Ministerstva vnitra. Na uvedené navazuje i námitka neplatnosti (resp. nicotnosti) Směrnice Ministerstva financí a názor, že Ministerstvo financí není věcně příslušné ve věci voleb, neboť v žádném z právních předpisů není určeno jako volební orgán. V tomto smyslu žalovaný uvádí, že z předchozích řízení vyplývá, že žalobce se o získání stanoviska soudu, zda Ministerstvo financí je oprávněno regulovat výdaje na volby (v konkrétním případě do Evropského parlamentu), případně v jakém rozsahu, a zda je tato regulace Směrnicí zákonná, pokoušel již v minulosti. V rámci žaloby podané žalobcem proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje vydal Krajský soud v Hradci Králové Rozsudek č.j. 30A 41/2010-60, v němž se uvedenou problematikou taktéž částečně zabýval. Na něj tedy žalovaný odkazuje. Uvedenou problematiku pak ponechává žalovaný plně na posouzení soudu.

V ostatním poukázal žalovaný na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen “s.ř.s.”). Učinil tak bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s.ř.s., když žalobce i žalovaný s takovým postupem dali souhlas. O věci usoudil následovně.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce obdržel na základě rozpočtového opatření Krajského úřadu Královéhradeckého kraje č. 1727 ze dne 30.4.2010 podle přípisu Ministerstva financí (dále jen MF) č.j. 12/37262/2010-121 částku 651.800,- Kč poskytnutou ze státního rozpočtu z kapitoly Všeobecná pokladní správa na úhradu výdajů souvisejících s volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konanými ve dnech 28.5. a 29.5.2010. Rozpočtové opatření obsahovalo i upozornění, že poskytnuté prostředky jsou přísně účelové a podléhají

finančnímu vypořádání za rok 2010. Na jeho základě pak žalobce obdržel nad rámec poskytnutí dotace doplatek na výdaje za volby, a to v částce 72.338,20 Kč. Na základě podnětu žalovaného zahájil správce daně u žalobce dne 8.10.2010 kontrolu, jejímž výsledkem bylo zjištění, že se žalobce jako příjemce dotace dopustil porušení rozpočtové kázně v rozsahu shora popsáném. Následně pak platebním výměrem ze dne 13.9.2011 vyměřil správce daně odvod ve výši 41.184,- Kč.

Mezi účastníky řízení bylo v projednávané věci sporné, zda žalobce porušil rozpočtovou kázeň, jak tvrdili správce daně i žalovaný. Žalobce v úvodu žaloby především tvrdil, že směrnice ústředních správních orgánů nemohou obcím ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem a současně konstatoval, že prostředky státního rozpočtu, vyčleněné na zajištění voleb, čerpal v souladu se zákonem. Proto mu byl odvod za porušení rozpočtové kázně uložen neoprávněně. S tímto názorem se krajský soud neztotožnil.

Ve smyslu ust. § 44 odst. 1 písm. b/ zákona o rozpočtových pravidlech je porušením rozpočtové kázně neoprávněné použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem. Neoprávněným použitím, resp. neoprávněným výdejem peněžních prostředků se rozumí jejich vynaložení, které je v rozporu nejen s podmínkami vztahujícími se přímo k deklarovanému a schválenému účelu, ale také takové vynaložení peněžních prostředků, které jsou v rozporu s dalšími podmínkami stanovenými právním předpisem, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, na základě kterých byla dotace příjemci poskytnuta (§ 3 písm. e/ zákona o rozpočtových pravidlech).

Podanou žalobou žalobce prioritně zpochybňuje Směrnici vydanou Ministerstvem financí (č.j. 124/1354/2002), kterou se upravuje postup obcí, krajů a parlamentu České republiky. Žalobce vyslovuje pochybnost ohledně závaznosti této Směrnice a má zato, že některé její části jsou vykládány v rozporu se zákonem a ukládají obcím další povinnosti nad rámec zákona a dokonce zpochybňuje kompetenci Ministerstva financí k jejímu vydání, když volebním orgánem je Ministerstvo vnitra, kterému tak přináleží metodicky řídit a organizační a technickou přípravu voleb. K tomu krajský soud ve shodě s názorem žalovaného uvádí, že v souladu s ust. § 61 odst. 1 zákona o obcích je činnost volebních orgánů výkonem státní správy a v daném případě se jedná o přenesenou působnost obce. Je přitom nepochybné, že při výkonu přenesené působnosti (ust. § 61 odst. 2 uvedené právní úpravy) se orgány obce řídí při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy a v ostatních případech též usnesením vlády a směrnicemi ústředních správních orgánů. 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. Citované ustanovení rovněž stanoví, že metodickou a odbornou pomoc vykonává vůči orgánům obcí krajský úřad.

Krajský soud tak nemohl přisvědčit žalobní námitce, že Ministerstvo financí nemělo pravomoc k vydání směrnice upravující volby do ústředních i místních orgánů a že tato Směrnice ukládá povinnost nad rámec zákona. Směrnice byla vydána za účelem zabezpečení účelného a hospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu. Je tedy logicky správné a zákonné, že autorem tohoto předpisu je právě Ministerstvo financí, které kontroluje a garantuje výdej finančních prostředků ze státního rozpočtu. Postup při vydání této Směrnice neodporuje ani ustanovení § 61 odst. 2 zákona o obcích, neboť zásady ve Směrnici zakotvené neodporují zákonu, v daném případě rozpočtovým pravidlům. Ta totiž všem příjemcům dotace ukládají povinnost dodržovat při čerpání dotace zákonné podmínky čerpání dotace. Pokud Ministerstvo financí vydanou Směrnicí přesně vymezilo rozsah výdajů při financování voleb, nelze v tomto postupu v žádném případě spatřovat nezákonnost. Směrnice pak byla vyhlášena ve Věstníku vlády pro orgány krajů, okresní úřady a orgány obcí v částce 1/2002 a následně byla v dalších letech upravena. Podmínka platnosti Směrnice tak byla v duchu požadavku daných v ust. § 69 odst. 2 zákona o obcích naplněna.

Ze samotného obsahu citované směrnice je pak zřejmé, že byla vydána k zabezpečení účelného a hospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu při financování výdajů spojených s volbami. Uvádí, že se vztahuje na výdaje obcí, měst, krajů a okrskových volebních komisí při financování voleb, které se hradí ze státního rozpočtu. V čl. 1 odst. 3 Směrnice konkrétně vymezila mantinely výdajů. Vyplynulo z ní rovněž, že výdaje spojené s přípravou a konáním voleb se hradí u kapitoly Všeobecná pokladní správa státního rozpočtu na příslušný rok.

Ze shora naznačeného považuje krajský soud za zřejmé, že prostředky státního rozpočtu shora uvedené jsou přísně účelově vymezeny a tudíž i podléhají finančnímu vypořádání se státním rozpočtem a jako takové podléhají režimu zákona o rozpočtových pravidlech, jeho ust. § 14, § 19, a § 44. Postup obcí při čerpání prostředků na financování voleb byl striktně vymezen Směrnicí, která byly vydána v souladu se zákonem a jejímž obsahem byl žalobce vázán.

K otázce úhrady výdajů za volební přílohu v Radničních listech krajský soud uvádí, že zmiňovaná směrnice povoluje jako výdaj k organizačně technickému zabezpečení voleb zajištění distribuce hlasovacích lístků voličům, a to i v případě zajištění distribuce prostřednictvím pošty. Je naprosto zřejmé, že Směrnice nepřipouští výdaj na jakýkoliv tisk za účelem informovanosti občanů o konání voleb. Pokud tedy žalobce uhradil tisk svých regionálních Radničních listů z prostředků na zajištění voleb, jeho postup neodpovídal požadavkům dané Směrnice. Takový výdaj jednoznačně nepřipouští. Je nepochybné, že předmětný výdaj byl vynaložen za účelem informace občanů o průběhu voleb. Nicméně je rovněž nepochybné, že Ministerstvo financí vynaložení takového výdaje svou Směrnicí nepřipouští, navzdory tomu, že jej lze považovat za výdaj sloužící k přípravě a konání voleb.

Poslední žalobní námitka směřovala proti závěru žalovaného, který nákup 36 USB flash disků hodnotil jako neoprávněně vydané prostředky. Poukázal na to, že

okresková volební komise města Trutnova se rozhodla vyhotovit zápis o průběhu voleb a výsledků hlasování za použití počítače. Proto bylo nutné rovněž zabezpečit technické nosiče dat k předání údajů Českému statistickému úřadu. Dle žalobce je této postup efektivnější, smysluplný a rovněž hospodárnější než data předávat v listinné podobě. Navíc využití technických nosičů předvídá i zákon o volbách v § 42 odst. 4 i prováděcí vyhláška k tomuto zákonu č. 233/2000 Sb. v § 6 odst. 3. Žalobce nesouhlasil s výkladem žalovaného, který za uznatelné pokládá jen ty výdaje, které jsou uvedeny v čl. 1 odst. 3 Směrnice. Protože dle zákona o volbách může okresková komise volební výsledky předat v listinné podobě, v podobě tiskového výstupu z programového vybavení a na technickém nosiči dat. Tyto způsoby jsou rovnocenné a pokud zákon umožnil volbu, nepřísluší Ministerstvu financí omezovat hrazení výdajů spojených s takovou volbou. Směrnice dle žalobce výdaje vyjmenovává pouze demonstrativně a navíc nereaguje na technologický vývoj. Byla vydána v roce 2002 a citovaná ustanovení nedoznala změn, i když dnes zpracování je běžné zpracovávat veškeré údaje ve veřejné správě v elektronické podobě. Navíc nákup USB flash disků není výdaj jednorázový, lze je používat dlouhodobě, tedy i při dalších volbách.

Krajský soud připouští, že zákon o volbách v § 42 odst. 4 stanoví, že využije-li okresková volební komise nebo zvláštní okresková volební komise pro vyhotovení zápisu o průběhu a výsledku hlasování, popřípadě i pro vyhotovení údajů na technickém nosiči počítač, využije programové vybavení dodané Českým statistickým úřadem. Stejně hovoří i § 6 odst. 3 vyhl. 233/2000 Sb. (Pokud okresková volební komise nebo zvláštní okresková volební komise využije programového vybavení dodaného Českým statistickým úřadem, nahrazují tiskové výstupy z tohoto programu tiskopisy podle odstavce 2 bodů 4 a 5.) Tyto úpravy, připouštějící použití technických nosičů, však stanoví tuto formu pouze jako alternativní, tedy jejich použití připouští vedle dalších způsobů přenosu dat. I když přenos dat na technických nosičích by bylo možné hodnotit jako smysluplný a efektivnější, neznamená to, právě z pohledu zdůrazňované hospodárnosti, že tento postup při přenosu dat, bylo možné hradit z prostředků rozpočtu. Takový postup by byl se Směrnicí v rozporu a správce daně i žalovaný postupovali v souladu se zákonem, pokud nákup 36 USB flash disků nepovažovali za výdaj nutný pro organizačně technické zabezpečení voleb.

Na závěr krajský soud pokládá za nutné zdůraznit, že finanční prostředky, které jsou poskytovány z veřejných zdrojů, a to zpravidla subjektům buď soukromého práva, nebo územní samosprávy, musí být pod přísnou kontrolou státu, neboť s nimi nakládá osoba, která není v pozici orgánu veřejné moci. Proto z důvodu hospodárného vynaložení těchto veřejných prostředků je namístě nejen stanovení podmínek pro jejich užití, ale i důsledná kontrola jejich dodržení.

Krajský soud proto z důvodů výše uvedených žalobu jako nedůvodnou ve smyslu ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s. Podle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V

řízení před krajským soudem žalobce úspěch neměl, žalovaný náhradu nákladů řízení nepožadoval a krajský soud ani nezjistil, že by mu nějaké takové náklady vznikly. Vzhledem k tomu bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozsudku.

Poučení:

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

Proti pravomocnému rozhodnutí je přípustná kasační stížnost, kterou lze podat z důvodů uvedených v § 102 a násl. s. ř. s. ve lhůtě dvou týdnů po doručení rozhodnutí. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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.

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 28. února 2013

Mgr. Marie Kocourková, v.r.
předsedkyně senátu