



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 **Město Trutnova**, 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 28. března 2012, čj. 1010/12-1700-602615, 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 :

K projednávané věci krajský soud v úvodu uvádí, že zákonem č. 456/2011 Sb., účinným ke dni 1. 1. 2013, došlo ke zrušení finančních ředitelství (ust. § 19 odst. 1 této právní úpravy). Na jejich místo nastupuje Odvolací finanční ředitelství, s nímž bude dále krajský soud jednat jako s žalovaným (ust. § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“).

Včas podanou žalobou namítal žalobce nezákonnost shora uvedeného rozhodnutí, jímž Finanční ředitelství v Hradci Králové (dále jen „žalovaný“) zamítlo jeho odvolání do rozhodnutí Finančního úřadu v Hradci Králové, kterým byl stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 123 377 Kč.

V žalobě konstatoval, že rozhodnutím žalovaného došlo k zásahu do jeho majetkových práv, když byl nucen hradit za stát některé náklady vynaložené na volby z vlastních prostředků, ačkoliv k tomu ze zákona nebyl povinen. Uvedl, že ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do parlamentu, (dále jen „zákon o volbách do parlamentu“) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev krajů“) a zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí“) jsou speciálními ustanoveními ve vztahu k ust. § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), dle něhož obce na plnění úkolů v přenesené působnosti obdrží ze státního rozpočtu pouze příspěvek, kdežto dle uvedených volebních zákonů mají být obcím hrazeny veškeré zákonem předvídané volební výdaje jejich orgánů. Žalobce tak má zato, že tímto rozhodnutím došlo k zásahu do ústavně zaručeného práva na samosprávné hospodaření dle čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR a práva na majetek dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

Žalobce vyslovil nesouhlas s názorem žalovaného, že výdaje za nájemné volebních místností, za tisk volební přílohy městského zpravodaje a za nákup korkových tabulí neodpovídaly požadavkům směrnice Ministerstva financí čj. 124/1354/2002 (dále jen „Směrnice“). Považoval sice za zřejmé, že nelze požadovat, aby stát hradil veškeré výdaje obecního úřadu a okrskových komisí spojené s konáním voleb, nicméně vyslovil názor, že by stát měl hradit ty volební výdaje, které jsou předpokládány zákonem o volbách a jsou vynaloženy efektivně, účelně a hospodárně. Pokud žalovaný odkazuje na pojem „mantinely hospodárnosti“ žalobce upozornil, že takový pojem zákonem zákona 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) nezná. Uvedl, že ust. § 14 dané právní úpravy se vztahuje na poskytování dotací a návratných finančních výpomocí, tedy na naprosto odlišnou situaci, než která nastává při úhradě výdajů obecních úřadů spojených s volbami. Navíc Ministerstvo financí není ani poskytovatelem dotace. V daném případě se vydává rozhodnutí formou rozpočtového opatření kraje, které žádné bližší podmínky čerpání nestanovuje a libovolně omezit výdaje příjemců ani nemůže, neboť zákon ukládá příjemcům těchto dotací určité povinnosti a s nimi spojené vynaložení určitých nákladů a zároveň jim prostřednictvím těchto dotací garantuje jejich uhrazení. Upozornil dále, že „mantinely hospodárnosti“ stanovují samotné zákony o volbách, Ministerstvo financí nemůže v takovém případě zákonem stanovené mantinely zužovat a tím znesnadňovat postup příjemců dotace stanovený jim zákonem. Takový výklad dle žalobce zcela pomíjí ust. § 61 odst. 2 písm. b/ zákona o obcích, dle něhož směrnice ústředních správních úřadů nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem. Žalobce vyslovil pochybnost o závaznosti Směrnice, a to v těch částech, které jsou vykládány v rozporu s zákonem, když obcím ukládají další povinnost nad rámec zákona, tedy nést část nákladů na zajištění voleb. Žalobce vyslovil přesvědčení, že výdaje, které jsou předmětem sporu, byly vynaloženy v souladu se zákonem, efektivně, účelně a hospodárně. Považoval za nutné se zabývat zákonností, resp. nicotností této Směrnice v tom směru, zda vůbec bylo Ministerstvo financí oprávněno takovou Směrnicí vydat. Zdůraznil, že dle jeho

názoru není Ministerstvo financí věcně příslušné ve věci voleb, a tedy ani úhrady volebních výdajů, které budou hrazeny ze státního rozpočtu a není ani příslušné zasahovat do způsobu, jakým budou volební orgány svoji činnost provádět. Naopak tyto zákony počítají jako s volebním orgánem s Ministerstvem vnitra a tomu i přináležejí metodicky řídit organizační a technickou přípravu, průběh a provedení voleb.

K otázce nájmu volebních místností od příspěvkových organizací města žalobce uvedl, že uzavřel v případě voleb do Poslanecké sněmovny a voleb do zastupitelstev obcí nájemní smlouvy o úplatném užití volebních místností se sedmi příspěvkovými organizacemi města. Smlouvy byly uzavřeny na základě svobodné vůle, považuje je proto za bezproblémové a neodporující právu. Uvedl, že mu jako zřizovateli dotčených příspěvkových organizací, kterým svěřil svůj majetek do správy, zbylo pouze holé vlastnictví, kdy žalobce zcela omezil své vlastnické právo, včetně práva věc držet a užívat ve prospěch příspěvkových organizací. Pokud tedy za této situace potřebuje věc užít, nezbývá mu, než s danou příspěvkovou organizací se na tomto užívání dohodnout. Žalovaný dle žalobce zcela pomíjí soukromoprávní zásadu, „co není zákonem zakázáno, je povoleno“. Odkázal na judikát Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Odo 905/2006, který dle jeho názoru podporuje jeho tvrzení, že příspěvková organizace může platně uzavřít smlouvu o pronájmu majetku, který spravuje, s kýmkoliv včetně vlastníka. Pokud má příspěvková organizace ve vztahu k jí svěřenému majetku povinnosti vlastníka, tím spíše má dle žalobce práva vlastníka.

V případě voleb do zastupitelstev krajů a voleb do 1/3 Senátu konaných v roce 2008 žalobce uvedl, že se svými devíti příspěvkovými organizacemi uzavřel nepojmenované smlouvy, které však správce daně posoudil jako smlouvy nájemní a konstatoval, že úhrada nájemného dle těchto smluv je neoprávněným výdajem, neboť vlastník nemůže být zároveň nájemcem své nemovitosti. S tím žalobce vyslovil nesouhlas v podaném odvolání a tvrdil, že smlouvy se mají posuzovat dle obsahu, kdy v tomto případě bylo obsahem právního vztahu poskytnutí služeb souvisejících se zajištěním voleb. Žalovaný se přiklonil k závěru, že se o nájemní smlouvy spíše nejedná, avšak nelze je posuzovat ani jako smlouvy o poskytnutí služeb, neboť předmět smlouvy je specifikován jako využití místností, což dle žalovaného odpovídá spíše výpůjčce. Výdaje pak žalovaný označil za neurčitá plnění. S tím žalobce nesouhlasil. Předmětem smlouvy bylo využití volební místnosti, úplatné poskytnutí počítače, telefonní linky, dále úklidové práce, spolupráce při rozvozu a svozu volebních urn a uschování věcí nutných pro práci volební komise. Čl. III. pak vymezoval služby, které měly být hrazeny a celkovou sumu za poskytnutí služeb. Žalobce podotkl, že zákon nestanoví povinnost jednotlivé služby vykalkulovat ani povinnost je vyfakturovat. Cena může být stanovena pevně jako cena za veškeré služby. Dále žalobce uvedl, že přestože ve smlouvách nebyla stanovena úhrada za poskytnutí volebních místností, odkazuje na jeho tvrzení shora uvedená týkající se nájemních smluv.

K otázce úhrady výdajů za volební přílohu v Radničních listech žalobce konstatoval, že starosta pravidelně informuje občany v souladu s § 15 zákona o

volbách o místě a času konání voleb. Žalovaný tuto úhradu označil za neoprávněné použití prostředků poskytnutých ze státní dotace s odkazem na čl. 1 odst. 3 Směrnice, neboť v něm nejsou výdaje na poskytnutí informací voličům vůbec uvedeny. Znovu žalobce upozornil, že dle volebních zákonů jsou výdaje obecních úřadů spojené s volbami hrazené ze státního rozpočtu (§ 109 zákona o obcích). Upozornil, že Směrnice v čl. 2 hovoří nejen o výdajích spojených s konáním, ale také přípravou voleb. Žalobce měl zato, že pokud zákonodárce za zveřejnění v místě obvyklém považoval zveřejnění pouze na úřední desce, uvedl by to v zákoně výslovně a nepoužil by pojem „zveřejnění způsobem v místě obvyklým“.

Žalobce dále nesouhlasil s postupem žalovaného při posuzování oprávněnosti výdajů za korkové tabule. Uvedl, že jak zákon o volbách do parlamentu, tak i zákon o volbách do zastupitelstev krajů stanoví povinnost vyvěšení vzorových hlasovacích lístků na viditelném místě. Uvedená Směrnice pak hovoří o výdajích na účelné a funkční vybavení volebních místností. Žalobce proto pořídil pro viditelné umístění vzorových hlasovacích lístků korkové nástěnky a výdaj za jejich pořízení zahrnul do výdajů na účelné a funkční vybavení volebních místností hrazených ze státního rozpočtu. Jednalo se o jednorázový výdaj, neboť jsou určeny k dlouhodobému užívání o při dalších konaných volbách. Vzhledem k jejich tvaru a velikosti je žalobce dle jeho vyjádření jinak nevyužije.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný k názoru žalobce, že ust. § 84 zákona o volbách do parlamentu ČR stanovuje pravidlo, že náklady na volby ponese stát (žádný zákon pak neukládá obcím nést náklady na volby), přičemž tento zákon nestanovuje bližší podmínky, takže by měly být hrazeny minimálně ty výdaje, jejichž vydání vyplývá přímo z volebních zákonů, uvedl, že činnost volebních orgánů je výkonem státní správy ve smyslu ust. § 61 odst. 1 zákona o obcích, když působnost v těchto věcech je přenesenou působností obce. Obec v rámci přenesené působnosti 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, 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. Cit. Směrnice byla vyhlášena ve Věstníku vlády pro orgány krajů, okresní úřady a orgány obcí v částce 1/2002 a dále pak upravena směrnicí 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). Naposledy uvedené Směrnice z roku 2007 a 2010 jsou ve výčtu uvedeny jen pro informaci, pro volby konané v roce 2006 platí znění v úpravě vyhlášené v roce 2003 (dále jen Směrnice). Výdaje se hradí podle čl. 2 Směrnice z kapitoly Všeobecná pokladní správa, přičemž podle čl. 1 odst. 2 se nevztahuje (tato Směrnice) na výdaje hrazené ze státního rozpočtu České republiky prostřednictvím rozpočtových kapitol Ministerstva vnitra, ČSÚ, Ministerstva obrany a Ministerstva zahraničí. Z uvedeného vyplývá mj., že ne všechny výdaje související s volbami je možno hradit

prostřednictvím kapitoly Všeobecná pokladní správa, která je spravována Ministerstvem financí. Cit. 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. Prostředky ve státním rozpočtu v kapitole Všeobecná pokladní správa určené v konkrétním roce k financování voleb jsou tedy přísně účelové 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 textu rozpočtového opatření je výslovně odkázáno na Směrnici. V rámci vyúčtování pak v některých případech Ministerstvo financí uvolní další částku (pokud oprávněné výdaje převyšují 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 jejich výhradní využití k dosažení cíle a hospodárnosti při jejich vynakládání, když podmínka hospodárnosti bez stanovených mantinelů by nebyla realizovatelná. Hospodárnost je obvykle stanovena v konkrétních dokumentech, pravidlech, směrnících 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 MF) 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/, u něhož Směrnice připouští i položky nad rámec výčtu) tyto výdaje konkrétně specifikuje. S tím, že Směrnici daný rámec je třeba akceptovat, ostatně souhlasí zřejmě i příjemce dotace, když některá porušení rozpočtové kázně vyhodnocuje právě v intencích zmíněné Směrnice (nikoliv tedy v tom smyslu, že by Směrnici neakceptoval vůbec). Žalovaný tak měl zato, že princip hospodárnosti je zakotven ve Směrnici 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 nehospodárné. V tomto smyslu tedy žalovaný uzavřel, že ačkoli ust. § 84 zákona o volbách uvádí, že náklady na volby se hradí z prostředků státního rozpočtu, je pod předmětnou formulací třeba chápat jen prostředky vydané hospodárně, když rámec tohoto požadavku stanovuje Směrnice, neboť oprávněně a legálním způsobem reguluje výdaje na volby, a to smysluplným určením výdajů nezbytných.

Dále žalovaný uvedl, že žalobce uzavřel v devíti případech se svými příspěvkovými organizacemi nepojmenované smlouvy, které však podle obsahu jsou smlouvami nájemními, takže finanční plnění z nich posoudil jako úhradu nájemného, které z hlediska pravidel Směrnice vyloučil z prokazovaných výdajů na volby. Žalobce v této otázce odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 1977/2007. Tento rozsudek stanovuje, že u nepojmenovaných smluv určují obsah smlouvy sami účastníci a teprve není-li v určité otázce nic smluveno, použijí se na

závazkový právní vztah analogicky ta zákonná ustanovení, která upravují závazkový právní vztah obsahem a účelem nejblíží. Kromě poskytnutí místností a počítačů upravuje smlouva i úklidové práce, spolupráci při rozvozu a svozu volebních plent, uchování věcí nutných pro volební komisi apod., což považoval žalobce nesporně za službu a dodává, že ve větě druhé čl. III je uvedeno, že cena zahrnuje pouze provedení činností nutných k zajištění řádného průběhu voleb nikoliv cenu za pronájem. Svým charakterem se tak dle žalobce nejedná o smlouvu o nájmu. Žalobce rovněž připomněl, že příspěvkové organizace města jsou oprávněny vykonávat majetková práva spojená s hospodářskou činností namísto vlastníka, pokud je jim toto právo resp. jeho rozsah vymezen ve zřizovací listině. Na podporu uvedl judikaturu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 455/05, a Nejvyššího soudu 29 Odo 905/2006. V tomto smyslu omezilo město svá vlastnická práva ve prospěch svých příspěvkových organizací a umožnilo jim pronajímat nebytové prostory ve svěřených nemovitostech na dobu 29 dnů. Žalovaný se hodnocením předložených smluv přiklonil k závěrům, že se spíše o nájemní smlouvy nejedná, současně však konstatoval, že se nejedná ani o smlouvy o poskytnutí služeb. Z uvedeného pak dovodil, že prostředky vydané na úhradu neurčitého plnění, nelze s ohledem na obsah Směrnice akceptovat podle čl. 1 odst. 2 písm. d/ jako uznatelné výdaje na pronájem nebytových prostorů pro konání voleb, ozvučení těchto prostorů včetně audiovizuální techniky, účelné a funkční vybavení těchto místností včetně nutných výdajů na jejich úklid a výdaje na technický provoz, tj. náklad na otop, elektrický proud, plyn, vodu, páru. Žalovaný použil pro argumentaci i stanovisko MF uveřejněné k volbám do zastupitelstev obcí, krajů a voleb do Parlamentu ČR roku 2006 na webových stránkách, kde na konkrétní dotaz k možnosti uplatnění výdajů potřebných pro např. přípravu prostor volebních místností (sem by bylo zcela jistě možno zařadit např. i mimořádný úklid apod.) bylo sděleno, že výdajem je i odměna proplácená podle dohody o provedení práce (takový smluvní vztah by bylo možno akceptovat, neboť prokazuje skutečné výdaje na tuto činnost). Obdobně i k výdajům na technický provoz ve volebních místnostech uvedlo MF, že je třeba provést určitou kalkulaci skutečných nákladů, je tedy třeba vycházet z reálných hodnot ceny energií s výpočtem připadajícím na období voleb apod. S tímto stanoviskem se žalovaný ztotožnil, neboť přesně vystihuje základní povinnost příjemce jakékoliv dotace, tj. prokázat věrohodným způsobem, že uplatněné výdaje skutečně vznikly na základě reálných potřeb. Pokud by město postupovalo tímto způsobem, tj., že by vyčíslilo a hodnověrně prokázalo, že takové výdaje bylo třeba příspěvkové organizaci uhradit (resp., že příspěvkové organizaci takové výdaje nad rámec její činnosti vznikly), pak by jistě nebyl problém uznat tyto výdaje jako oprávněně „refundované“ z dotace na volby. Žalovaný konstatoval, že pokud stát požaduje při nakládání s prostředky státního rozpočtu poskytovanými formou dotací dodržování přísné účelovosti u všech příjemců dotací, přičemž ukládá uvedené i prokázat, musí stejné pravidlo platit i pro územně samosprávné celky.

K otázce úhrady regionálního tisku - Radničních listů - a jeho distribuce z dotačních prostředků odkázal žalovaný na svou předchozí argumentaci týkající se uznatelnosti výdajů podle Směrnice. Konstatoval, že v cit. 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 s odvolací námitkou, že zvolený způsob není na závadu, nicméně podle jeho názoru tento způsob ani nezaručuje, že je informace dostupná všem voličům. 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. Z předložených historických výtisků Radničních listů vyplývá, že skutečně informace o volbách je v tomto tisku uváděna. Jestliže však kromě výše uvedeného zvolil starosta i jiný způsob poskytnutí informace, byť chvályhodný, nemohou jít výdaje za něj na vrub dotace.

K otázce výdajů na nákupy hmotného majetku ve formě korkových tabulí odkázal žalovaný na předchozí odůvodnění neuznatelných výdajů, tedy těch, které nejsou specifikovány ve Směrnici. Nad rámec odvolacích námitek pak konstatoval, že správce daně je povinen se řídit při kontrole dotací těmi podmínkami, které stanoví poskytovatel. Jsou-li tyto podmínky stanoveny zákonným způsobem (tedy na základě vydané Směrnice) a jsou závazné pro možnost čerpání dotace ze státního rozpočtu, nemůže správce daně ani odvolací orgán zohlednit argumenty příjemce dotace, kterými poukazuje na to, že určité výdaje související s volbami měl nad rámec výdajů konkretizovaných Směrnicí. Pokud již Směrnice svým výčtem uznatelných nákladů nevyhovuje, je třeba usilovat o její změnu.

V písemném vyjádření k žalobě odkázal žalovaný na obsah odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s.ř.s. bez nařízení jednání, když žalobce i žalovaný dali k tomuto postupu souhlas. Po prostudování obsahu správního spisu v kontextu s žalobními námitkami pak dospěl k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

Ze skutkových okolností vyplynulo, že žalobce obdržel na základě rozpočtového opatření Krajského úřadu Královéhradeckého kraje č. 1892 ze dne 11. 9. 2008 podle přípisu Ministerstva financí částku 1 095 000 Kč poskytnutou ze státního rozpočtu na úhradu výdajů souvisejících s volbami do zastupitelstev krajů a 1/3 Senátu Parlamentu ČR konanými ve dnech 17. a 18. 10. 2008. Uvedená rozpočtová opatření konstatovala, že použití poukázaných prostředků je účelově určeno a řídí se směrnicí Ministerstva financí čj. 124/1354/2002 ve znění směrnice 124/123009/2002 uveřejněné v částce 1 Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí vydaného dne 20. 2. 2003. Dále bylo v rozpočtovém určení konstatováno, že poskytnuté prostředky jsou přísně účelové a podléhají finančnímu vypořádání. Na základě těchto podkladů pak správce daně zahájil kontrolu skutečností rozhodných pro případné stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně se zjištěním, že se příjemce dotace dopustil porušení rozpočtové kázně v jednotlivých konkrétně specifikovaných krocích.

Mezi účastníky řízení bylo v projednávané věci sporné to, zda v daném případě došlo k porušení rozpočtové kázně žalobcem a zda mu správce daně oprávněně a v souladu se zákonem stanovil odvod za porušení rozpočtové kázně. Žalobce podanou žalobou vyslovil jednoznačné přesvědčení, že směrnice ústředních správních orgánů nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem, současně konstatoval, že prostředky státního rozpočtu vyčleněné na zajištění voleb čerpal v souladu se zákonem, a proto mu byl odvod za porušení rozpočtové kázně uložen neoprávněně. S tímto názorem se krajský soud nemohl ztotožnit, a proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Ve smyslu ustanovení § 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 je 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, kterou se upravuje postup obcí, krajů a okresních úřadů pro financování voleb do zastupitelstev obcí, krajů a Parlamentu České republiky. Žalobce vyslovuje pochybnost ohledně závaznosti této Směrnice. 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 přináležejí metodicky řídit 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 této 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 usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. Tato usnesení a tyto směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Dané 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 financování voleb do ústředních i místních orgánů a že tato směrnice ukládá povinnosti nad rámec zákona. Směrnice byla vydána za účelem zabezpečení účelného a hospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu. Je tedy logicky správné a zákonné, že autorem toho předpisu je právě Ministerstvo financí, které kontroluje a garantuje výdej finančních

prostředků ze státního rozpočtu. Postup při vydání této Směrnice neodporuje ani ust. § 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 ust. § 69 odst. 2 zákona o obcích naplněna.

Ze samotného obsahu shora uvedené Směrnice je pak zřejmé, že byla vydána k zabezpečení účelného a hospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu při financování výdajů spojených s volbami. Uvedla, že se vztahuje na výdaje obcí, měst, krajů a okrskových volebních komisí při financování voleb, které se hradí ze státního rozpočtu. V odst. 3 čl. 1 pak Směrnice konkrétně vymezila mantinely výdajů. Vyplynulo z ní rovněž, že výdaje spojené s přípravou a konáním voleb se hradí z 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. Je rovněž nepochybné, že krajský úřad ve svých rozpočtových opatřeních na závaznost dané Směrnice upozornil.

Dále se krajský soud zabýval žalobními námitkami dotýkajícími se otázky jednotlivých konkrétních výdajů žalobce na zajištění voleb, tedy výdajů na nájem volebních místností, úplatné poskytnutí počítač, telefonní linky, dále úklidové práce, spolupráce při rozvozu a svozu volebních urn a uschování věcí nutných pro práci volební komise, dále pak výdajů na úhradu regionálního tisku a výdajů na nákup korkových tabulí.

Krajský soud z předložených podkladů zjistil, že žalobce uzavřel v devíti případech se svými příspěvkovými organizacemi nepojmenované smlouvy, na základě nichž byly žalobci poskytnuty jednak určené místnosti k pronájmu, dále pak byly žalobci dány k dispozici počítače, zajištěny úklidové práce a spolupráce při rozvozu a svozu volebních urn a plent. Žalovaný se hodnocením předložených smluv přiklonil k závěrům, že se spíše o nájemní smlouvy nejedná, současně však konstatoval, že se nejedná ani o smlouvy o poskytnutí služeb. Dovodil pak, že prostředky vydané na úhradu neurčitého plnění, nelze s ohledem na obsah Směrnice akceptovat podle čl. 1 odst. 2 písm. d/ jako uznatelné výdaje na pronájem nebytových prostorů pro konání voleb, ozvučení těchto prostorů včetně audiovizuální techniky, účelné a funkční vybavení těchto místností včetně nutných výdajů na jejich úklid a

výdaje na technický provoz, tj. náklad na otop, elektrický proud, plyn, vodu, páru. Krajský soud přisvědčil názoru žalobce, že shora vzpomínaná Směrnice Ministerstva financí připouští za výdaj pro technicko organizační zajištění voleb i výdaj na pronájem nebytových prostorů na dobu nezbytně nutnou pro činnost volebních komisí. Tato výdajová položka má samozřejmě své opodstatnění spočívající v zajištění místností pro konání voleb. V případě žalobce se však jedná o zcela specifickou situaci, kdy došlo k uzavření nájemních smluv, jejichž předmětem však byly místnosti v budovách ve vlastnictví žalobce, které byly předány do správy jeho příspěvkovým organizacím. Nastala tak situace, kdy žalobce jako nájemce a vlastník zároveň uzavřel nájemní vztah se svou příspěvkovou organizací jako pronajímatelem. Jedná se tedy o situaci, kdy si vlastník pronajímá svůj majetek, který svěřil pronajímateli do správy k zabezpečení jeho konkrétní činnosti. Je sice nepochybné, jak žalobce uvádí, že příspěvková organizace má právo svěřený majetek pronajímat jiným subjektům. Musí se ovšem jednat opravdu o subjekty jiné a ne samotného vlastníka pronajímaných nemovitostí a to i za předpokladu, že se jedná o zajištění průběhu voleb. Jestliže žalobce poskytl pro tyto účely místnosti, které jsou v nemovitostech, jichž je vlastníkem on sám, nelze než dovodit, že mu žádné náklady s pronájmem místností, tak jak je zmiňuje předmětná Směrnice v čl. 1 odst. 3 písm. d/ nemohly vzniknout. Pokud jde o výdaje na technický provoz ve volebních místnostech, krajský soud má zato, že by se mohlo jednat o výdaje k zabezpečení voleb, které Směrnice Ministerstva financí připouští jako uznatelné. Žalobce však uzavřel s příslušnými subjekty nepojmenované smlouvy o poskytnutí místností a služeb, přičemž odměnu vyčíslil v jednotné částce. Není tedy vůbec zřejmé, jaká částky odpovídala výdajům za pronájem a jaká na poskytnutí služeb. Žalobce tak nesplnil základní povinnost příjemce dotace, když věrohodným způsobem neprokázal, jaké uplatněné výdaje skutečně vznikly. Pokud by žalobce hodnověrně prokázal, že takové výdaje bylo třeba příspěvkové organizaci uhradit, bylo by možno takové výdaje dle Směrnice Ministerstva financí uznat. Žalobce však svoje důkazní břemeno neunesl.

K otázce úhrady výdajů za volební přílohu v Radničních listech krajský soud uvádí, že zmiňovaná Směrnice Ministerstva financí 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 jakákoliv 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. Ta 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 vytykala žalovanému neuznání výdajů na nákup korkových tabulí pro potřeby vyvěšení vzorových hlasovacích lístků. Lze souhlasit s žalobcem, že volební zákony stanoví v průběhu voleb povinnost vyvěsit vzorové hlasovací lístky na viditelném místě. Zákon již dále nespecifikuje, jakým způsobem, či

jakými pomůckami má být takové viditelné místo vybaveno. Neodiskutovatelná je však skutečnost, že na výdaje tohoto druhu Směrnice Ministerstva financí v taxativním výčtu povolených výdajů nepamatuje. Správce daně i žalovaný tedy postupovali zákonně, když položku na nákup korkových tabulí nepovažovali za výdaj pro organizačně technické zabezpečení voleb.

Na závěr krajský soud uvádí, že finanční prostředky, které jsou poskytnuty z veřejných zdrojů, zpravidla subjektům buď práva soukromého, nebo územní samosprávy, jsou veřejné prostředky, jejichž použití musí být pod přísnou kontrolou státu, neboť s veřejnými prostředky nakládá osoba, která zpravidla není v tomto případě v pozici orgánu veřejné moci. Proto z důvodu hospodárného využití těchto veřejných prostředků je namístě důsledná kontrola jejich užití. V tomto směru je tak nutné trvat na dodržování všech povinností, které vyplývají z příslušné zákonné úpravy i úkonu, jímž byly tyto veřejné prostředky poskytnuty. Je proto zcela pochopitelné, že příjemce dotace je povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat všechny zákonné podmínky vážící se k poskytnutí dotace. Správce daně přitom není oprávněn posuzovat míru závažnosti porušení podmínek stanovených při poskytnutí dotace.

Krajský soud proto musel žalobou jako nedůvodnou ve smyslu ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítnout.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu proto nevzniklo. Ze spisu nevyplývalo, že by žalovanému náklady v souvislosti s tímto řízením vznikly.

P o u č e n í :

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

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

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

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

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

V Hradci Králové dne 27. února 2013

Mgr. Marie Kocourková, v.r.
předsedkyně senátu