



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudkyň Mgr. Jitky Zavřelové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **Město Trutnov**, Slovanské náměstí 165, 541 01 Trutnov, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, Masarykova 31, 602 00 Brno, o žalobě proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Hradci Králové ze dne 27. 2. 2012, č. j. 466/12-1700-602615, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 2. 2013, č. j. 31 Af 39/2012 – 30,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 2. 2013, č. j. 31 Af 39/2012 – 30, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Finančního ředitelství v Hradci Králové ze dne 27. 2. 2012, č. j. 466/12-1700-602615, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 8000 Kč do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Rozhodnutím ze dne 27. 2. 2012, č. j. 466/12-1700-602615, Finanční ředitelství v Hradci Králové [jehož působnost s účinností zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění zákonů č. 458/2011 Sb. a č. 407/2012 Sb., tj. od 1. 1. 2013 přešla na žalovaného] zamítlo odvolání žalobce a potvrdilo rozhodnutí Finančního úřadu v

Hradci Králové (dále jen „finanční úřad“) ze dne 13. 9. 2011, č. j. 380013/11/228985603497, jimiž byl stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 41 184 Kč (porušení podmínek čerpání finančních prostředků poskytnutých žalobci na základě rozpočtového opatření Krajského úřadu Královéhradeckého kraje č. 1727 ze dne 30. 4. 2010 na úhradu výdajů spojených s volbami do Poslanecké sněmovny vyhlášenými na 28. a 29. 5. 2010).

Toto rozhodnutí žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji rozsudkem ze dne 28. 2. 2013, č. j. 31 Af 39/2013 – 30, zamítl. Krajský soud se nejprve zabýval námitkami zpochybňujícími pravomoc Ministerstva financí k vydání ve věci aplikované směrnice Ministerstva financí č. j. 124/1354/2002 ze dne 12. 2. 2002, kterou se upravuje postup obcí, krajů a okresních úřadů při financování voleb do zastupitelstev obcí, krajů a Parlamentu České republiky, ve znění směrnice Ministerstva financí č. j. 124/123009/2002 ze dne 3. 1. 2003 (dále jen „směrnice Ministerstva financí“), a námitkami zpochybňujícími její závaznost. S těmi se neztotožnil. Uvedl, že směrnice Ministerstva financí, která byla řádně zveřejněna ve Věstníku vlády pro orgány krajů, okresní úřady a orgány obcí, byla vydána za účelem zabezpečení účelného a hospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu, a je tedy logicky správné a zákonné, že jejím autorem je právě Ministerstvo financí. Krajský soud dodal, že prostředky státního rozpočtu sloužící k financování voleb jsou přísně účelově vymezeny, a tudíž podléhají režimu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), zejména jeho ustanovením § 14, § 19 a § 44.

Dále se krajský soud zabýval žalobními námitkami dotýkajícími se jednotlivých konkrétních výdajů žalobce, tedy výdajů na úhradu městského zpravodaje a výdajů na nákup 36 USB flash disků. K výdajům za volební přílohu městského zpravodaje krajský soud uvedl, že ačkoli tento výdaj, který byl vynaložen za účelem informování občanů o průběhu voleb, lze považovat za výdaj sloužící k přípravě voleb, směrnice Ministerstva financí žádný výdaj na jakékoliv tiskoviny takového charakteru nepřipouští, a proto tento výdaj nelze uznat. K výdajům na nákup USB flash disků pro potřeby přenosu dat krajský soud uvedl, že ačkoli v § 42 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu ČR“) je při zpracování výsledků voleb předpokládáno využití technického nosiče dat, jde o způsob pouze alternativní. Byť by bylo možné tento způsob hodnotit jako efektivnější, nelze s ohledem na zásahu hospodárnosti při vynakládání výdajů, tento postup hradit z prostředků státního rozpočtu.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, kterou opírá o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení, a o důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., v němž namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů.

pokračování

Nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů stěžovatel spatřuje ve strohém vypořádání se s žalobní argumentací ohledně nezákonnosti směrnice Ministerstva financí, jejíž podstatou bylo tvrzení, že Ministerstvo financí nebylo oprávněno tuto směrnici vůbec vydat. Krajský soud pouze uvedl, že jelikož tato směrnice sloužila k zabezpečení účelného a hospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu, je logicky správné a zákonné, že autorem tohoto předpisu je Ministerstvo financí. Tuto argumentaci stěžovatel považuje nejen za nedostatečnou, ale též za nesprávnou, neboť v podstatě znamená, že Ministerstvo financí, jakožto odborný garant státního rozpočtu, je oprávněn zasahovat do jakékoli oblasti státní správy. Stěžovatel již v žalobě tvrdil, že příslušným orgánem k vydání této směrnice je Ministerstvo vnitra. Na tuto argumentaci však krajský soud nereagoval.

Stěžovatel též zpochybňuje základní východisko, na němž krajský soud postavil své úvahy, totiž že ze státního rozpočtu lze hradit pouze ty výdaje vynaložené na organizačně technické zabezpečení voleb, které jsou výslovně uvedeny ve směrnici Ministerstva financí, přičemž jiné výdaje, byť účelně vynaložené v souvislosti s konáním voleb, hradit nelze. Krajský soud pomíjí, že vedle zákona o rozpočtových pravidlech, který je obecným právním předpisem, existují i speciální ustanovení volebních zákonů, podle kterých se výdaje spojené s volbami hradí plně ze státního rozpočtu. V tomto směru stěžovatel poukazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 Ans 7/2011 – 95, publikovaného pod č. 2782/2013 Sb. NSS. S ohledem na shora uvedenou vadnou výchozí premisu, posoudil krajský soud nesprávně otázku hrazení výdajů na informování občanů o konání voleb a výdajů na nákup USB flash disků za účelem vyhotovení a předání údajů o průběhu a výsledku voleb. Ačkoli totiž krajský soud připustil, že jde o výdaje vynaložené za účelem konání voleb, shledal je neoprávněnými, protože nejsou uvedeny ve směrnici Ministerstva financí.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasí s tvrzením stěžovatele o nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Z napadeného rozsudku je dle žalovaného zřejmé, z jakého skutkového stavu zjištěného správními orgány krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je právně posoudil. Z odůvodnění rozsudku je rovněž zřejmé, proč považuje soud závěry žalobce za liché, mylné a vyvrácené. V přezkoumávaném rozhodnutí soud zcela jednoznačně a srozumitelně uvedl, na základě jakých důvodů dospěl k závěru, že nelze vyhovět žalobě.

K podstatě věci žalovaný uvádí, že směrnice Ministerstva financí byla vydána v dohodě s Ministerstvem vnitra k zabezpečení účelného a hospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu při financování výdajů spojených s volbami do zastupitelstev obcí, krajů a voleb do Parlamentu České republiky. Ministerstvo financí tuto směrnici vydalo jako správce Všeobecné pokladní správy, z níž jsou výdaje spojené s volbami hrazeny. Tato směrnice, která prošla řádným legislativním procesem a byla zveřejněna v příslušném věstníku, je pro orgány obce při výkonu přenesené působnosti závazná a při financování výdajů spojených s volbami je třeba z ní striktně vycházet, neboť specifikuje výdaje, které jsou považovány za nezbytné pro organizačně technické zabezpečení voleb. Být s přípravou voleb mohou souviset i jiné výdaje, které je třeba vynaložit, nelze je uhradit ze státního rozpočtu a takové výdaje musí obec uhradit z rozpočtu svého. Proto žalovaný souhlasí s krajským soudem, který dle jeho názoru správně posoudil úhradu tisku

městského zpravodaje a úhradu 36 kusů USB flash disků jako výdaje nevynaložené v souladu se směrnicí Ministerstva financí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Následně Nejvyšší správní soud 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.

Financování výdajů vynaložených správními orgány v souvislosti s konáním voleb není právními předpisy systematicky a podrobně upraveno. Volební zákony upravující jednotlivé volby v tomto ohledu obsahují vždy pouze jediné ustanovení, a to § 84 zákona volbách do Parlamentu ČR, § 63 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů, § 69 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, § 66 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů a § 70 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky). Byť se tato ustanovení terminologicky vždy mírně odlišují (v závislosti na typu voleb a době vzniku jednotlivého volebního zákona), v základu všechna vycházejí z téhož principu, podle něhož se výdaje správních úřadů a volebních orgánů spojené s jednotlivými volbami hradí ze státního rozpočtu. Tato ustanovení tedy stanoví hmotněprávní podmínky financování výdajů státních úřadů a volebních orgánů, které tyto vynaloží v souvislosti s konáním voleb.

Procesními aspekty této problematiky se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 Ans 7/2011 - 90, publikovaném pod č. 2782/2013 Sb. NSS. V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvedl, že již z povahy věci se liší způsob financování volebních výdajů obcí a krajů od financování výdajů volebních orgánů, které jsou organizační složkou státu nebo její součástí (např. Ministerstvo vnitra, Státní volební komise). Zatímco totiž organizační složky státu hospodáří 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], obce, kraje a hlavní město Praha i činnosti vykonávané v přenesené působnosti, kterými jsou též činnosti správních úřadů a volebních orgánů související s volbami, financují z vlastního rozpočtu. Náklady vynaložené územními samosprávnými celky v souvislosti s konáním voleb tedy 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, ve znění pozdějších předpisů]. Jelikož však podle volebních zákonů mají být tyto výdaje v plné výši hrazeny ze státního rozpočtu,

pokračování

musí být odpovídající prostředky ze státního rozpočtu do územních rozpočtů převedeny. K tomu podle ustálené praxe dochází formou neinvestičních účelových dotací, přičemž tyto dotace se poskytují z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa, jejímž správcem je Ministerstvo financí. Zatímco krajům jsou dotace poskytovány přímo Ministerstvem financí, obcím jsou tyto dotace poskytovány podle § 19 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech prostřednictvím krajů, v jejichž obvodu se obce nacházejí. Právě k této činnosti krajů se posléze upínaly další úvahy Nejvyššího správního soudu uvedené ve shora označeném rozsudku, neboť předmětem řízení v dané věci byla tvrzená nečinnost krajského úřadu při vydání rozhodnutí o neposkytnutí dotace obci (současnému stěžovateli).

Krom toho však Nejvyšší správní soud učinil i další zásadní úvahy, které je třeba zopakovat a na které je třeba s ohledem na předmět řízení v nyní rozhodované věci navázat. Nejvyšší správní soud tedy uvedl: *„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 se o lex specialis ve vztahu k § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a § 29 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), podle nichž je obcím a krajům poskytován ze státního rozpočtu na plnění úkolů v přenesené působnosti pouze příspěvek, jenž nemusí plně krýt náklady spojené s výkonem činností v přenesené působnosti (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, publikovaný pod č. 53/2003 Sb.). Naopak ze znění § 66 zákona o volbách do EP vyplývá, že obce a kraje nemají povinnost nést náklady voleb z vlastních prostředků. Náklady spojené s výkonem přenesené působnosti při přípravě a konání voleb proto nesmí zatěžovat hospodaření obcí a krajů s jejich vlastním majetkem. Územní samosprávné celky jsou rozpočtově autonomními veřejnoprávními korporacemi (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Do jejich činnosti lze zasahovat pouze způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Stanoví-li tedy § 66 zákona o volbách do EP, že se výdaje spojené s volbami hradí ze státního rozpočtu, pak mají územní samosprávné celky vůči státu subjektivní právo na plnou úhradu těch výdajů, které v této souvislosti důvodně vynaložily. Tomuto subjektivnímu právu odpovídá i povinnost orgánů státu poskytnout do rozpočtů územních samosprávných celků dotace ve výši odpovídající důvodně vynaloženým nákladům.“

K tomu nutno připomenout, že tyto závěry platí nejen pro výdaje spojené s volbami do Evropského parlamentu, kterých se týkal citovaný rozsudek, ale i pro výdaje spojené s volbami do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do Poslanecké sněmovny, do Senátu a volbami prezidenta, neboť jak již bylo uvedeno v úvodu, všechny volební zákony upravující volby do vyjmenovaných zastupitelských sborů a volby prezidenta obsahují tutěž hmotněprávní úpravu financování voleb, jejíž podstatou, pokud jde o

územně samosprávně celky (obce a kraje), je jejich právo na plnou úhradu těch výdajů, které v souvislosti s volbami ze svých územních rozpočtů důvodně vynaložily.

O to, které výdaje jsou těmi, jejichž náhradu má obec právo požadovat, je přitom veden spor v nyní rozhodované věci. K tomu je třeba uvést následující podstatné skutkové okolnosti věci:

V souvislosti s volbami do Poslanecké sněmovny konanými ve dnech 28. a 29. 5. 2010 byl na základě rozpočtového opatření Krajského úřadu Královéhradeckého kraje č. 1727 ze dne 30. 4. 2010 zvýšen rozpočet stěžovatele o částku 651 800 Kč s tím, že použití těchto prostředků je účelově určeno na úhradu výdajů souvisejících s uvedenými volbami a řídí se směrnicí Ministerstva financí. Tato částka byla následně na základě finančního vypořádání Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 1. 3. 2011 ještě zvýšena o 72 338,20 Kč

Tato rozpočtové opatření bylo následně předmětem kontroly zahájené finančním úřadem u stěžovatele dne 8. 10. 2010 s cílem ověřit skutečnosti rozhodné pro stanovení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44 zákona o rozpočtových pravidlech. Ze zprávy o kontrole č. 2010/68 ze dne 13. 9. 2011 vyplynulo, že za porušení rozpočtové kázně finanční úřad v případě financování voleb do Poslanecké sněmovny konaných ve dnech 28. a 29. 5. 2010 považuje mj. částečnou úhradu tisku městského zpravodaje a úhradu 36 kusů USB flash disků. Kromě těchto kontrolních zjištění, proti kterým stěžovatel brojil žalobou u krajského soudu, učinil finanční úřad i další zjištění, kdy například za porušení rozpočtové kázně považoval úhradu nájemného za volební místnosti ve vlastnictví města. Toto posledně uvedené kontrolní zjištění stěžovatel žalobou a ani kasační stížností nenapadá, a proto se jím Nejvyšší správní soud nezabývá.

Jelikož základní premisou finančního úřadu, žalovaného a též krajského soudu je úvaha, že ze státního rozpočtu lze hradit pouze ty výdaje vynaložené na organizačně technické zabezpečení voleb, které jsou výslovně uvedeny ve směrnici Ministerstva financí, přičemž jiné výdaje, byť účelně vynaložené v souvislosti s konáním voleb, hradit nelze, je třeba, aby se Nejvyšší správní soud nyní zabýval charakterem této směrnice. Nejprve k jejímu obsahu. Tato směrnice Ministerstva financí byla vydána v dohodě s Ministerstvem vnitra k zabezpečení účelného a hospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu při financování výdajů spojených s volbami do zastupitelstev obcí, krajů a voleb do Parlamentu České republiky. Podle čl. 1 odst. 1 se tato směrnice vztahuje na výdaje obcí, krajů a volebních komisí. Naopak se podle čl. 1 odst. 2 nevztahuje na výdaje hrazené ze státního rozpočtu prostřednictvím rozpočtových kapitol Ministerstva vnitra, Českého statistického úřadu, Ministerstva obrany a Ministerstva zahraničních věcí. Tato výluka je přitom logická s ohledem na již zmiňovaný odlišný způsob financování volebních výdajů obcí a krajů a výdajů volebních orgánů, které jsou organizační složkou státu nebo její součástí. Z hlediska rozhodované věci je dále podstatný čl. 1 odst. 3 této směrnice, který taxativně vypočítává, které výdaje lze považovat za výdaje nezbytné pro organizačně technické zabezpečení voleb, tedy výdaje, které podle názoru žalovaného i krajského soudu lze obci nahradit. Bylo by nadbytečné uvádět všechny tyto „uznané“ výdaje. S ohledem na předmět sporu v dané věci je však třeba uvést alespoň výdaje uvedené pod bodem a), kterými jsou výdaje na základní kancelářské potřeby (papír, psací pomůcky, pravítka, nůžky, sponky, desky na spisy apod.) a poštovní poplatky; a výdaje uvedené bodem f),

pokračování

kterými jsou výdaje na zajištění distribuce hlasovacích lístků voličům, a to v částce 3 Kč na jednoho voliče; v případech, kdy distribuce hlasovacích lístků bude zajišťována prostřednictvím pošty, výdaje na poštovné, a to ve výši dohodnuté Ministerstvem vnitra s držitelem poštovní licence. Čl. 2 této směrnice stanoví podrobnosti k zařazení přijaté účelové dotace podle platné rozpočtové skladby, zajištění sledování čerpání účelové dotace a zařazení výdajů. Čl. 3 posléze upravuje povinnosti krajů související s předložením předběžného vyúčtování výdajů a souhrnného vyúčtování výdajů.

Pro úplnost lze dodat, že tato směrnice Ministerstva financí byla s účinností od 8. 1. 2014 zrušena směrnicí Ministerstva financí ze dne 19. 12. 2013, č. MF-62 970/2013/12-1204, o postupu obcí a krajů při financování voleb, která vedle ní zrušila i směrnici Ministerstva financí ze dne 11. 3. 2004, č. 124/42 055/2004, kterou se upravuje postup obcí a krajů při financování voleb do Evropského parlamentu, a směrnicí Ministerstva financí ze dne 3. 12. 2012, č. MF-78 977/2012/12-124, o postupu obcí a krajů při financování volby prezidenta republiky. Úprava financování voleb tedy byla tímto na úrovni těchto předpisů sjednocena pro všechny typy voleb.

Všechny uvedené směrnice jsou vnitřními předpisy. Tedy nejsou právní normou, neboť jim především chybí obecná právní závaznost. Zavazovat mohou pouze podřízené orgány a osoby ve vnitřních vztazích veřejné správy, přičemž jejich vydávání je uskutečňováním oprávnění řídit činnost podřízených subjektů a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se pokyny nadřízených subjektů (viz Boguszak, J., Čapek, J., Teorie práva. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 74). Z toho vyplývá, že vnitřní předpisy mohou primárně ukládat úkoly a pokyny pouze těm, kteří podléhají řídicí pravomoci toho, kdo vnitřní předpis vydává. Určitým typem pokynu je i pokyn k výkladu právní normy, který je tím pro podřízené orgány závazný při jejich rozhodování o právech a povinnostech účastníků správního řízení. V dané věci takový závazný právní výklad obsahuje shora částečně citovaný čl. 1 odst. 3, který určuje, jak mají při výkladu ustanovení volebních zákonů týkajících se financování výdajů souvisejících s volbami postupovat správní úřady podřízené Ministerstvu financí, kterými mj. byla i finanční ředitelství a finanční úřady rozhodující v dané věci [§ 4a odst. 1 písm. d), § 9 písm. a) a § 11 písm. a) zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění účinném od 1. 1. 2011].

Závaznost vnitřního předpisu však může stanovit i zákon. Směrnicí Ministerstva financí tak je především vázán krajský úřad, na který byla fakticky přenesena působnost poskytovatele dotace do rozpočtů obcí; jde přitom o působnost přenesenou (§ 19 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech). Závaznost této směrnice pro krajský úřad vyplývá z § 30 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení je důsledkem nutnosti zajistit pokud možno jednotný výkon státní správy a současně je nástrojem k tomu, aby ministerstva (zde Ministerstvo financí, které je ústředním orgánem státní správy mj. pro státní rozpočet) mohla dostát své povinnosti plynoucí z § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož ministerstva dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti.

Dalším nástrojem k tomu, aby ministerstva a jiné ústřední správní úřady mohly plnit povinnost plynoucí z posledně uvedeného ustanovení, je dále samotné oprávnění k vydávání vnitřních předpisů, které tedy plyne právě z § 24 zákona o zřízení ministerstev

a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, z něhož současně vyplývá, že toto oprávnění ministerstvům a jiným ústředním správním úřadům přísluší pouze v rozsahu jejich působnosti.

Namítá-li stěžovatel v této souvislosti nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu proto, že se dostatečně nevypořádal s jeho námitkami popírajícími oprávnění Ministerstva financí k vydání ve věci aplikované směrnice, nelze mu přisvědčit. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je vyhrazena jen vážným nedostatkům odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, kdy závěry soudem vyslovené vůbec nelze přezkoumat v řízení o kasační stížnosti. Jedná se o případy, kdy z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, *„proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené“*, a to zejména tehdy, *„jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS). Vadu takové intenzity Nejvyšší správní soud neshledává, neboť krajský soud k podstatě žalobní námitky týkající se oprávnění Ministerstva financí k vydání aplikované směrnice sice stručně, avšak dostatečným způsobem argumentoval. Pokud snad podrobně nevyvrátil všechny dílčí stěžovatelovy argumenty, nezakládá to nepřezkoumatelnost jeho rozsudku pro nedostatek důvodů. Nutno přitom dodat, že jeho závěr je správný. Je sice pravdou, že podle volebních zákonů je pravomoc metodicky řídit organizační a technickou přípravu, průběh a provedení voleb přiznána Ministerstvu vnitra [§ 9 odst. 2 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu České republiky, § 8 odst. 1 písm. a) zákona o volbách do zastupitelstev obcí], nicméně nelze pominout, že samotné financování voleb je již činností odlišnou. Jsou-li navíc volby financovány formou účelových dotací ze státního rozpočtu, a to přímo z kapitoly, jejímž správcem je Ministerstvo financí, nelze tomuto ministerstvu upřít oprávnění metodicky řídit prostřednictvím směrnice správní úřady (krajské úřady), jejichž prostřednictvím jsou dotace poskytovány.

Toto odlišení se nutně projevuje i v specifickém dvojím postavení územně samosprávných celků. Ty na straně jedné jako volební orgány činí úkony směřující k zajištění voleb a tuto činnost vykonávají v přenesené působnosti [§ 61 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecního zřízení) ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“)], přičemž při této činnosti jsou ve smyslu § 61 odst. 2 písm. b) obecního zřízení vázány směrnicemi ústředních správních úřadů. Nicméně s ohledem na shora uvedené by šlo o směrnice Ministerstva vnitra týkající se problematiky přípravy, průběhu a provedení samotných voleb. Územně samosprávné celky se však na straně druhé v důsledku toho, že ze svého rozpočtu platí výdaje související s konáním voleb, dostávají do postavení příjemce účelové dotace ze státního rozpočtu, z níž mají být tyto výdaje financovány, respektive nahrazeny. Vztah, který tu tak vzniká mezi územně samosprávným celkem a poskytovatelem dotace (tj. mezi obcí a krajským úřadem nebo mezi krajem a Ministerstvem financí), již není finančním vztahem uvnitř hierarchicky uspořádaných orgánů podílejících se na výkonu státní správy. Obce tu již nevykonávají přenesenou působnost, při níž by s ohledem na shora uvedený § 61 odst. 2 písm. b) obecního zřízení byly vázány jakoukoli směrnicí ústředního správního úřadu. Obce si totiž v rámci tohoto vztahu toliko nárokují náhradu výdajů, které vynaložily při výkonu přenesené působnosti z vlastního rozpočtu. V podstatě tento jejich nárok na příjem do jejich rozpočtu má totožný charakter jako nyní posuzovaný odvod z jejich rozpočtu pro porušení rozpočtové

pokračování

kázně, o který je veden spor, a který není sporem týkajícím se výkonu státní správy, který je na územní samosprávné celky přenesen.

Žádnými vnitřními předpisy nelze zavazovat soudce, neboť ti jsou při výkonu své funkce nezávislí (čl. 82 odst. 1 Ústavy ČR) a při svém rozhodování jsou vázáni pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, přičemž jsou oprávněni posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou (čl. 93 odst. 1 Ústavy ČR). Pokud tedy krajský soud dospěl k závěru, že ze státního rozpočtu lze hradit pouze ty výdaje vynaložené na organizačně technické zabezpečení voleb, které jsou výslovně uvedeny ve směrnici Ministerstva financí, přičemž jiné výdaje, byť účelně vynaložené v souvislosti s konáním voleb, hradit nelze, zaujal nesprávný právní názor. V dané věci nepřicházelo do úvahy ani posouzení souladu směrnice Ministerstva financí s volebním zákonem, neboť, jak již bylo řečeno, vnitřní předpis není předpisem právním. Bylo tedy na krajském soudu, aby vyložil ustanovení volebního zákona o financování výdajů souvisejících s volbami, které je jedinou hmotněprávní normou na úrovni právních předpisů, a posoudil, zda jednotlivé výdaje, které uplatnil stěžovatel, jsou výdaji důvodně vynaloženými v souvislosti s volbami. V této souvislosti krajský soud ve vztahu k výdajům na tisk městského zpravodaje Radniční listy obsahujícího volební informace uvedl, že tento výdaj byl nepochybně vynaložen za účelem informování občanů o průběhu voleb, a ve vztahu k výdajům na nákup 36 USB flash disků uvedl, že zákon o volbách do Parlamentu ČR předpokládá při zpracování výsledků voleb využití technického nosiče dat, avšak pouze alternativně. Krajský soud tedy sice správně konstatoval, že šlo o výdaje důvodně vynaložené, avšak dodal, že takové výdaje nelze je nahradit, neboť nepatří mezi výdaje uvedené ve směrnici Ministerstva financí, což již je ze strany krajského soudu závěr nesprávný, jak bylo vyloženo shora.

K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že při hledání odpovědi na otázku, které výdaje lze považovat za výdaje důvodně vynaložené v souvislosti s konáním voleb, je třeba vyjít z následujících obecných kritérií. Prvním kritériem je skutečnost, že výdaj je navázán na splnění povinnosti, kterou správním úřadům a volebním orgánům v souvislosti s konáním voleb ukládá volební zákon. Dalšími kritérii je pak nezbytnost takového výdaje a jeho přiměřenost (z pohledu ceny), tedy kritéria, která sledují hospodárné počínání správních úřadů a volebních orgánů. Jde o požadavek, aby tyto orgány k vynakládání finančních prostředků v souvislosti s volbami přistupovaly s rozvahou, neboť byť na straně jedné nelze připustit, aby obce ze svých rozpočtů hradily volební výdaje bez toho, aby jim byly nahrazeny, nelze současně na straně druhé připustit, aby se v rámci zabezpečení voleb s finančními prostředky státního rozpočtu plýtvalo.

V souvislostech rozhodované věci, tj. při posuzování charakteru výdaje na tisk městského zpravodaje je třeba poukázat na povinnost uloženou starostovi obce týkající se informování voličů. Ta v případě voleb do Poslanecké sněmovny vyplývá z § 15 zákona o volbách do Parlamentu ČR, podle něhož starosta zveřejní způsobem v místě obvyklým, nejpozději 15 dnů přede dnem voleb, oznámení o době a místě konání voleb v obci. Bylo-li na území obce zřízeno více volebních okrsků, uvede, které části obce náleží do jednotlivých volebních okrsků, a oznámení zveřejní na území každého z nich. Zároveň starosta uvede v oznámení adresy volebních místností. Dále starosta v oznámení upozorní voliče na povinnost prokázat při hlasování totožnost a státní občanství České republiky a

uvede další potřebné údaje nutné k nerušenému průběhu voleb, přičemž v obci, ve které se zřizuje výbor pro národnostní menšiny podle zvláštního zákona, to vše zveřejní i v jazyce příslušné národnostní menšiny. Splní-li tuto povinnost starosta obce tím, že vydá zvláštní číslo městského zpravodaje (či jeho zvláštní přílohu), který je bezplatně distribuován do všech domácností ve městě, přičemž po státním rozpočtu nárokuje pouze náklady vynaložené na jeho tisk v rozsahu převyšujícím náklady spojené s vydáním běžného čísla (bez přílohy), má Nejvyšší správní soud za to, že jde o náklady důvodně vynaložené. K argumentaci žalovaného, že tato povinnost může být splněna uveřejněním zákonem požadovaných informací na úřední desce obce, a tedy že jakékoli další náklady nelze přiznat jako oprávněné, je třeba uvést, že smyslem informování voličů je dosáhnout maximální volební účasti, přičemž z tohoto úhlu pohledu je třeba způsob informování voličů, který zvolil stěžovatel, považovat ve srovnání s jejím pouhým uveřejněním na úřední desce (a to i elektronické) výrazně efektivnější. Nejvyšší správní soud přitom neshledává, že by se uplatněný výdaj vymykal dalším shora uvedeným kritériím, neboť volební informace byly otištěny v přiměřeném rozsahu a po státním rozpočtu byly náklady nárokovány pouze v poměrné výši, přičemž ani cena tisku není nepřiměřená.

Ve vztahu k výdaji na nákup 36 kusů USB flash disků, které sloužily okrskovým komisím k předání výsledků hlasování Českému statistickému úřadu na technickém nosiči dat, je třeba upozornit na § 42 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu ČR, podle něhož *„využije-li okrsková volební komise nebo zvláštní okrsková 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“*, a na § 43 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu ČR, podle něhož *„po podepsání zápisu o průběhu a výsledku hlasování předseda okrskové volební komise nebo pověřený člen okrskové volební komise předá 1 stejnopis zápisu o průběhu a výsledku hlasování, popřípadě i výsledek hlasování na technickém nosiči neprodleně Českému statistickému úřadu na pracovišti u pověřeného obecního úřadu“*. Z citovaných ustanovení plyne, že lze zápis o průběhu a výsledku hlasování zpracovat a Českému statistickému úřadu předat v elektronické podobě, což zcela odpovídá technickému vývoji a trendu doby. Byť jde o způsob alternativní, lze se domnívat, že v dnešní době půjde o způsob převažující, který s sebou nese řadu výhod, například v podobě časové úspory z důvodu, že odpadá nutnost přepisovat výsledky voleb z papírové do elektronické podoby, a v podobě minimalizace chyb, které při takovém přepisování mohou vzniknout.

I tento výdaj je tedy výdajem důvodným, a to i z hlediska dalších kritérií, neboť počet zakoupených USB flash disků je úměrný počtu volebních místností a ani jejich cena není nepřiměřeně vysoká (200 Kč za jeden kus včetně DPH). Lze přitom předpokládat, že toto zařízení má delší životnost a bude opakovaně využíváno i při dalších volbách. Řečeno jinak, za nezbytný výdaj by nebylo možné považovat nákup obdobného zařízení při konání každých voleb.

Toliko na okraj a nad rámec nutných úvah lze upozornit na novou směrnici Ministerstva financí ze dne 19. 12. 2013, č. MF-62 970/2013/12-1204, o postupu obcí a krajů při financování voleb, účinnou od 8. 1. 2014, již byla úprava financování voleb na úrovni těchto předpisů sjednocena pro všechny typy voleb. Tato směrnice v čl. 1 odst. 2 písm. a) totiž uvádí, že výdajem nezbytně nutným pro organizačně technické zabezpečení voleb jsou mj. paměťové klíče USB (flash disky), přičemž tyto mohou být pořízeny pro

pokračování

jeden volební okrsek nejvýše jednou za 5 let, a to v pořizovací ceně nejvýše 200 Kč včetně DPH za kus.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že v případě úhrady tisku volebního městského zpravodaje a v případě úhrady USB flash disků se tedy stěžovatel nedopustil porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech.

IV. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že kasační stížnost jako celek je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že v dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, než zrušit napadené rozhodnutí žalovaného, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný postupovat podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku.

Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, a proto mu podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v částce 8000 Kč. Tuto částku tvoří zaplacené soudní poplatky za žalobu a kasační stížnost. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 26. března 2015

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu