



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudkyň JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Zory Šmolkové ve věci

žalobce: **Statutární město Havířov**
sídlem Svornosti 86/2, 736 01 Havířov - Město

proti

žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**
sídlem Masarykova 427/31, 602 00 Brno

**o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 2. 2017 č. j. 6234/17/5000-10610-701638,
ve věci odvodu do státního rozpočtu**

takto:

- I.** Rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 9. 2. 2017 č. j. 6234/17/5000-10610-701638 se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Ostravě dne 7. 4. 2017 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 2. 2017 č. j. 6234/17/5000-10610-701638 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 13. 7. 2016 č. j. 2259013/16/3200-31473-800447 o povinnosti žalobce odvést do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně částku 36 512 Kč. Žalobce s napadeným rozhodnutím nesouhlasil, neboť je považuje za nezákonné. Částka 36 512 Kč se týká žalovaným tvrzeného porušení rozpočtové kázně při volbách do Senátu Parlamentu České republiky a zastupitelstev krajů ve dnech 12. a 13. 10. 2012, spočívající ve stanovení nesprávného počtu odpracovaných hodin členů okrskových volebních komisí pro výpočet ceny za občerstvení; první den voleb byly započteny hodiny přípravy volebních místností, přičemž podle žalovaného tato činnost není podle § 14e odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. a § 16 zákona č. 130/2000 Sb. náplní členů volební komise, a v těchto ustanoveních uvedené taxativní vymezení rozsahu činnosti nelze překročit. Žalobce však byl povinen zajistit pořádek ve volební místnosti, spočívající ve vybavení této místnosti, a k tomu využil členů okrskové komise, kteří se tímto vybavením a úpravou volební místnosti zabývali před započtím hlasování, což včetně úkonů spojených s hlasováním zabralo více než 4 hodiny, proto jim žalobce poskytl občerstvení v sazbě 12 - 18 hodin, nikoliv 5 - 12 hodin. Podle žalobce to, že zákon stanoví povinnosti členů okrskové volební komise, neznamená nemožnost rozšíření jejich povinností již nikoliv jako členů okrskové volební komise. Nadto, vybavení volebních místností úzce souvisí s pořádkem ve volební místnosti, což činností volební komise je. V případě přípravy voleb zákon zakládá povinnost státního rozpočtu nahradit žalobci veškeré vynaložené náklady. K tomu dospěla i judikatura, která definovala kritéria pro určení nahraditelných nákladů, kterými jsou souvislost s volbami a přiměřenost. Obě tato kritéria splněna byla. Činnosti, za které žalobce poskytl občerstvení, byly konány bezprostředně v souvislosti s volbami, a vynaložený náklad je přiměřený; samotný žalovaný předpokládá náhrady mzdy pracovníkům, kteří úpravu volebních místností provádějí, plus náhradu dalších pracovněprávních nároků pro tyto osoby, přičemž v posuzovaném případě jim bylo poskytnuto pouze stravné, tedy občerstvení, což je pouze část nároku, která by takto vzniknout mohla. Žalobce dodržel i zákonné rozpětí 96 Kč, neboť náklady na občerstvení této hranice nedosáhly. Podle žalobce si žalobce počínal tak, aby náklady šetřil. Pokud žalovaný dospěl k opačnému závěru, jeho rozhodnutí je nezákonné.
2. Žalovaný s žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí. Vzhledem k tomu, že žalobce v žalobě uvádí prakticky shodné argumenty jako v odvolání, odkázal na napadené rozhodnutí. Zdůraznil, že výdaje v rozsahu nezbytném pro organizačně-technické zabezpečení voleb podrobně upravuje směrnice MF č. j. 124/1354/2002, podle které může obecní úřad členům volebních komisí poskytnout občerstvení jako nepeněžitě plnění v případech, kdy úkony stanovené volebním komisím budou vyžadovat neustálou přítomnost členů volebních komisí, přičemž se výdaje na občerstvení stanoví ve výši dolní hranice stanovené sazby stravného podle předpisů o cestovních náhradách, s tím, že na poskytnutí občerstvení není právní nárok. Podle žalovaného neustálá přítomnost členů volebních komisí trvala 5 - 12 hodin, což přesahuje částku 64 Kč na osobu. Žalobce však poskytl 96 Kč za osobu, což při počtu členů volebních komisí představuje odvod ve výši 36 512 Kč. Žalovaný považuje napadené rozhodnutí za správné.
3. Krajský soud poté, co zjistil, že žaloba byla podána včas ve lhůtě dvou měsíců po doručení písemného vyhotovení rozhodnutí žalovaného žalobci, tedy v souladu s ustanovením § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s. v mezích žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná; ve věci rozhodl bez jednání v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s tímto postupem oba účastníci souhlasili.

4. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že žalobce byl příjemcem finančních prostředků ze státního rozpočtu na úhradu výdajů souvisejících mj. s konáním voleb do Senátu Parlamentu České republiky a do zastupitelstev krajů, vyhlášených na pátek 12. 10. 2012 a sobotu 13. 12. 2012, ve výši 3 070 365,18 Kč. Na základě podnětu Ministerstva financí ČR ze dne 7. 4. 2015 podle protokolu o výsledku veřejnosprávní kontroly MF-72687/2014/1705 ze dne 20. 1. 2015 zahájil správce daně dne 5. 2. 2016 místní šetření k prověření skutečností rozhodných pro vznik povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně u žalobce. Dne 1. 4. 2016 se žalobce seznámil s výsledkem provedených šetření, přičemž správce daně konstatoval porušení podmínek stanovených směrnicí Ministerstva financí ČR č. j. 124/1354/2012 ze dne 12. 2. 2012, kterého se žalobce dopustil mj. úhradou výdajů na občerstvení (správce daně zjistil další pochybení, která však nejsou předmětem přezkumu). V důsledku konstatování porušení rozpočtové kázně správce daně vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně původně ve výši 155 697 Kč platebním výměrem ze 7. 4. 2016 č. j. 1133285/16/3200-31473-800447, proti kterému podal žalobce dne 4. 5. 2016 odvolání. Na základě tohoto odvolání správce daně rozhodnutím č. j. 2259013/16/3200-31473-800447 dne 13. 7. 2016 snížil celkovou výši odvodu o 119 185 Kč, představující výdaje na tisk pozvánek k volbám, a výši odvodu stanovil částkou 36 512 Kč, vyplývající z nesprávně stanovené částky na občerstvení členů okrskových volebních komisí. Odvod ve výši 36 512 Kč žalobce dne 9. 8. 2016 zaplatil.
5. V odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobce zpochybnil úvahu správce daně o době, za kterou poskytl občerstvení členům okrskové volební komise, neboť ti se podíleli na úpravě a realizaci vybavení volebních místností, což zabralo více než 4 hodiny. Vzhledem k tomu, že samotné volby trvají 8 hodin, žalobce jim poskytl občerstvení v rozsahu 12 - 18 hodin, nikoliv 5 - 12 hodin. O odvolání žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím a uzavřel, že příprava volebních místností není náplní práce členů okrskové komise, kteří nemohou konat činnosti při vybavení volební místnosti. Žalobce neprokázal, že by všichni členové okrskové komise byli přítomni a vykonávali úkony jako členové okrskové komise více než 4 hodiny před samotným počátkem voleb. Před hlasováním je úkolem člena okrskové komise podle zákona kontrola volebních místností a volebních schránek a převzetí a kontrola volební dokumentace a tiskopisů, což je možno provést v poměrně krátké době před samotným hlasováním, proto mohl žalobce poskytnout občerstvení pouze v rozsahu doby 5 - 12 hodin, tedy do 64 Kč, nikoliv v limitu 12 - 18 hodin, tedy do 96 Kč. Nadto, vybavení volebních komisí zajišťují školy samotné, ve kterých volby zpravidla probíhají. Vyměřený odvod odpovídá rozdílu mezi násobkem 64 Kč násobenou počtem členů okrskové komise a částkou, žalobcem skutečně na občerstvení vydal.
6. Ustanovení § 17 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění účinném pro volby v říjnu 2012 (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu“), stanoví, jak má být vybavena volební místnost (musí zde být volební schránka, přenosná volební schránka, dostatečné množství hlasovacích lístků, prázdných obálek opatřených úředním razítkem, psací potřeby, výpisy ze stálého seznamu a zvláštního seznamu voličů, který musí být voličům předložen k nahlédnutí, zvláštní prostory určené pro úpravu hlasovacích lístků, musí zde viset státní vlajka a velký státní znak, musí být vyvěšeny hlasovací lístky označené nápisem „VZOR“ a prohlášení o vzdání se kandidatury nebo odvolání kandidátů, pokud byly doručeny do 48 hodin před zahájením voleb; dále jsou zde upraveny nároky na úřední obálky). Obdobnou úpravu obsahuje § 29 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev“).
7. Podle § 14e odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, *okrsková volební komise*: a) dbá o pořádek ve volebních místnostech, b) zajišťuje hlasování a dozírá na jeho průběh, c) sčítá hlasy a vyhotovuje zápis o proběhlém

výsledku hlasování a d) odevzdá volební dokumentaci do úschovy obecnímu úřadu s výjimkou prvního vyhotovení o zápisu o průběhu a výsledku hlasování. Podle § 16 zákona o volbách do zastupitelstev, okrsková volební komise a) dbá o pořádek ve volební místnosti, b) zajišťuje hlasování a dozírá na jeho průběh, c) sčítá hlasy a vyhotovuje zápis o průběhu a výsledku hlasování, a d) odevzdá ostatní volební dokumentaci do úschovy obecnímu úřadu.

8. Podle § 84 zákona o volbách do Parlamentu, *výdaje orgánů státní správy, krajů, obecních úřadů, okrskových volebních komisí, zvláštních okrskových volebních komisí a zastupitelských úřadů spojených s volbami do poslanecké sněmovny a výdaje orgánů státní správy, krajů, obecních úřadů a okrskových volebních komisí spojené s volbami do Senátu, se hrají ze státního rozpočtu. Podle § 63 zákona o volbách do zastupitelstev, výdaje orgánů státní správy, krajů, obcí, měst, městských obvodů a městských částí a okrskových volebních komisí spojené s volbami do zastupitelstev krajů se hrají ze státního rozpočtu.*
9. Poslední citované ustanovení stanoví hmotně právní podmínky o financování výdajů státních úřadů a volebních orgánů, které vynaloží v souvislosti s konáním voleb. Obdobnou úpravu obsahují volební zákony upravující ostatní volby, § 69 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, § 66 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a § 70 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky. Jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 Ans 7/2011-90 z 29. 11. 2012, je rozdíl mezi způsobem 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 hospodaří s prostředky státního rozpočtu, jejichž výdaje jsou přímo výdaji státního rozpočtu [§ 5 odst. 3 a § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech], obce, kraje a hlavní města činnosti vykonávané v přenesené působnosti, kterými jsou též činnosti správních úřadů a volebních orgánů souvisejících s volbami, financují z vlastního rozpočtu. Náklady vynaložené územními samosprávnými celky (v posuzovaném případě žalobce) 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]. Jelikož podle shora citovaného § 84 zákona o volbách do Parlamentu a § 63 zákona o volbách do zastupitelstev mají být tyto výdaje v plné výši hrazeny ze státního rozpočtu, musí být odpovídající prostředky ze státního rozpočtu do územních rozpočtů převedeny, k čemuž podle ustálené praxe dochází formou neinvestičních účelových dotací. Územně samosprávné celky tak vystupují ve dvojím postavení. Na jedné straně jako volební orgány, které samy platí výdaje související s konáním voleb, a to z prostředků, které jsou součástí jejich rozpočtu, a zároveň jsou příjemcem účelové dotace ze státního rozpočtu, z níž mají být výdaje financovány, resp. hrazeny. Z citovaného § 84 zákona o volbách do Parlamentu a § 63 zákona o volbách do zastupitelstev tak vyplývá subjektivní právo územně samosprávného celku vůči státu na plnou úhradu výdajů spojených s volbami, které důvodně vynaložili. Tomuto subjektivnímu právu odpovídá i povinnost orgánů státu poskytnout do rozpočtu územních samosprávných celků dotace ve výši odpovídající důvodně vynaloženým nákladům.
10. Výdaje, které lze ze státního rozpočtu v souvislosti s konáním voleb nahradit, musí tedy splňovat tři kritéria: 1. souvislost s konáním voleb, 2. důvodnost jejich vynaložení a 3. přiměřenost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 43/2013-26 ze dne 26. 3. 2015). Žalovaný s odvoláním na směrnici Ministerstva financí č. 124/1354/2012 uzavřel, že náklad na občerstvení členů okrskové volební komise není nákladem nezbytným ani přiměřeným, neboť členové okrskové volební komise se podle obou zákonů o volbách nemohou podílet na vybavení volební místnosti a činnosti, které tito členové vykonávají a které jsou činností členů okrskové komise podle zákona o volbách, netrvají 4 hodiny nad samotnou dobu konání voleb.

11. Krajský soud se s tímto názorem žalovaného neztotožňuje. Žalobce byl povinen vybavit volební místnosti tak, jak mu ukládá citované ustanovení § 17 zákona o volbách do Parlamentu a § 29 zákona o volbách do zastupitelstev, a bylo na něm, jakým způsobem se s touto povinností vyrovná. Mezi zákonem předvídané povinnosti členů okrskové volební komise skutečně nepatří vybavovat volební místnosti; to však neznamená, že tyto osoby nemohou tuto činnost vykonat samostatně a nezávisle na funkci člena volební komise. Jak žalovaný správně uvedl, osobám zajišťujícím vybavení volebních místností, vznikne nárok na odměnu a další pracovněprávní nároky podle příslušného zvoleného typu pracovně právní smlouvy. Není však důvod, aby členům volební komise, pokud – nikoliv v pozici člena volební okreskové komise – tuto práci vykonají, takový nárok nevznikl. Žalobce vybavení volebních místností provedl pomocí členů okrskové volební komise, kteří tak učinili bez odměny (z tvrzení účastníků ani ze správního spisu nevyplývá, že by obdrželi jakoukoliv odměnu). Jediné, co od žalobce obdrželi, bylo nepeněžní plnění ve formě stravného, resp. občerstvení, a to v částce do 32 Kč (rozdíl mezi 64 Kč v případě stravného v limitu 5 - 12 hod. a 96 Kč v případě 12 - 18 hod.), podle § 176 odst. 1 písm. b) zákoníku práce. Krajský soud poměřil tento výdaj shora uvedenými kritérii pro jeho nahraditelnost ze státního rozpočtu a uzavřel, že je splňuje: 1. vznikl v souvislosti s volbami (splnění tohoto kritéria ani není mezi účastníky sporné); 2. je nákladem nezbytným; bez vybavení volebních místností by volby nebylo možné zrealizovat a žalobce by nesplnil svou povinnost, vyplývající mu z § 17 zákona o volbách; 3. je nákladem přiměřeným; je sice teoreticky možné, že by některé osoby úpravu volební místnosti provedly zcela bez jakéhokoliv plnění, nicméně taková možnost byla ze strany žalovaného přednesena pouze v teoretické rovině (s poukazem na to, že základní školy takto činí často samy), práci zdarma však samozřejmě nelze ani předpokládat ani vynucovat. Jak dovodil Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku 5 Afs 43/2013-26, kritérium nezbytnosti uplatněného výdaje a jeho přiměřenosti souvisí s hospodárným počínáním správních úřadů a volebních orgánů (jde o požadavek, aby tyto orgány k vynakládání finančních prostředků v souvislosti s volbami přistupovaly s rozvahou, neboť nelze připustit, aby obce ze svých rozpočtů nesly volební výdaje bez toho, aby jim byly nahrazeny, nelze však současně připustit, aby se v rámci zabezpečení voleb s finančními prostředky státního rozpočtu plýtvalo). Pokud měl žalovaný za to, že uplatněný výdaj neodpovídá přiměřenosti a nezbytnosti, bylo třeba, aby svou úvahu odůvodnil konkrétními skutečnostmi (např. že volební místnosti již byly vybaveny základními školami, ve kterých se místnosti nacházely, popř. že náklady s tím spojené byly uplatněny a ze státního rozpočtu nahrazeny jinému subjektu, který vybavení ve skutečnosti provedl, apod.) a tyto prokázal, což se nestalo. Odůvodnil-li žalovaný nenahrazení uplatněného výdaje pouze tím, že k povinnostem člena volební komise nepatří zabezpečit vybavení volební místnosti a v souvislosti se samotnými volbami činnost člena volební komise nepřekročila 12 hodin, a tudíž mu nevznikl nárok na stravné ve výši do 96 Kč, ale pouze do 64 Kč, je jeho rozhodnutí nesprávné, neboť nemá oporu v zákoně, který nevylučuje, aby člen volební komise vykonal v souvislosti s volbami i jinou práci, a to nikoliv jako člen volební komise. Soud proto napadené rozhodnutí postupem podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, přičemž zde vysloveným právním názorem je žalovaný vázán.
12. Krajský soud dodává, že skutečnost, že Směrnice Ministerstva financí č. 124/1354/2002 v článku 1, odst. 3, písm. g., předpokládá jako výdaj pouze občerstvení poskytnuté členům volebních komisí, není pro posouzení nahraditelnosti tohoto výdaje určující, neboť – jak bylo dovozeno výše – žalobce má podle § 84 zákon o volbách do Parlamentu a § 63 zákona o volbách do zastupitelstev veřejné subjektivní právo na náhradu nákladů vynaložených ve spojitosti s volbami ze státního rozpočtu a tento vztah již není vztahem uvnitř hierarchicky uspořádaných orgánů podílejících se na výkonu státní správy (srov. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 43/2013 – 26).

13. Žalobce žalobou navrhl zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, což je postup předvídaný ustanovením § 78 odst. 3 s. ř. s., krajský soud však pro tento postup neshledal důvod, a proto tak nepostupoval; o návrhu nerozhodl, neboť domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému rozhodnutí, není procesním právem žalobce (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006 – 106).
14. Vzhledem k tomu, že v řízení byl plně procesně úspěšný žalobce, vzniklo mu v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, k jejichž náhradě soud žalovaného zavázal. Náklady řízení žalobce představují zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3.000 Kč. Soud žalovaného k jejich zaplacení zavázal. Lhůtu k zaplacení soud stanovil v souladu s ustanovením § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. ve spojení s ustanovením § 64 s. ř. s., neboť tato lhůta je přiměřená možností žalovaného.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá toto vykonatelné rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 10. května 2018

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu