

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **P. Ministr, v. o. s.**, IČ: 63221691, se sídlem Husova 298, Pardubice, zast. Mgr. Josefem Smutným, advokátem, se sídlem třída Míru 92, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2017, č. j. KrÚ 30245/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 13. 6. 2018, č. j. 52 Af 33/2017 - 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí (platební výměr) Magistrátu města Pardubic ze dne 16. 1. 2017, č. j. MmP 3647/2017, kterým byla žalobci uložena povinnost odvést za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu statutárního města Pardubice neoprávněně použité prostředky (dále jen „odvod“) ve výši 18.412 Kč.

[2] Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že žalobce porušil čl. VI. odst. 1 písm. f) smlouvy ze dne 17. 10. 2016, č. D1734/00734/16, o poskytnutí dotace uzavřené mezi statutárním městem Pardubice a žalobcem (dále též „smlouva“), na základě které byla žalobci poskytnuta dotace ve výši 184 120 Kč na úhradu nájemného Skateparku Pardubice v období 1. 7. – 30. 9. 2016. Uvedený článek smlouvy žalobce zavazoval

předložit nejpozději do 31. 12. 2016 vyúčtování dotace. Smlouva dále ve smyslu § 10a odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále též „zákon o rozpočtových pravidlech“), vymezila podmínky, jejichž porušení je považováno za méně závažné, za které se uloží odvod za porušení rozpočtové kázně nižší, než odpovídá výši neoprávněně použitých nebo zadržených peněžních prostředků. V čl. IX. bod 3 písm. a) smlouvy je stanoveno, že za porušení méně závažné povinnosti se považuje předložení vyúčtování dotace v termínu do 15 kalendářních dnů po stanovené lhůtě a že v tomto případě činí odvod za porušení rozpočtové kázně 10 % z poskytnuté dotace. Žalobce předložil požadované dokumenty se zpožděním, tj. nikoli do 31. 12. 2016, jak bylo ujednáno, ale až dne 12. 1. 2017.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž vyjádřil přesvědčení, že několikadenní zpoždění s předložením vyúčtování dotace není neoprávněným použitím prostředků ve smyslu § 22 zákona o rozpočtových pravidlech, a tudíž není porušením rozpočtové kázně. Opoždění s předložením vyúčtování dotace a čestného prohlášení je sice porušením administrativní povinnosti podle zákona, ale nikoli neoprávněným použitím peněžních prostředků. O použití na stanovený účel nejsou žádné pochybnosti. Podle žalobce tak je čl. IX. bod 3 smlouvy v rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech, neboť za administrativní nedostatky zavádí sankce, jako kdyby se jednalo o méně závažné, ale přesto neoprávněné použití peněžních prostředků.

[4] Žalovanému bylo zřejmé, že dotace byla použita k účelu, pro nějž byla poskytnuta, jelikož mu žalobce nájemné s DPH zaplatil dne 19. 10. 2016. Smlouva může obsahovat pouze ty sankce, které předpokládá zákon upravující její obsah. Podle žalobce neumožňuje zákon o rozpočtových pravidlech uložit odvod za opožděné vyúčtování dotace, a tudíž je předmětné ustanovení smlouvy neplatné a nemůže být právním podkladem pro uložení odvodu.

[5] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. Konstatoval, že samotné vyúčtování (vypořádání) dotace je třeba považovat za důležitý prvek a nezbytnou součást procesu poskytování dotací. Na vyúčtování dotace nelze nahlížet odděleně jako na administrativní záležitost, která již jen formálně stvrzuje skutečný stav věci. Vyúčtování dotačních prostředků totiž souvisí s důležitou povinností příjemce dotace, který má ze zákona [viz § 10a odst. 5 písm. j) a § 22 odst. 2 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech] povinnost prokázat, jak byly prostředky použity, resp. prokázat to, že byly použity v souladu s poskytnutým účelem. Toto prokázání použití je právě přímo spjato s institutem vyúčtování dotace. Z uvedeného důvodu mu je proto přiřazena v celém procesu poskytnutí dotace vysoká důležitost. Prokázání využití prostředků (vyúčtování) nelze vyžadovat jinak, než v odpovídajícím rozsahu, tj. řádně, pravdivě a včasně.

[6] V této souvislosti krajský soud dále zmínil, že v judikatuře NSS převažuje při hodnocení různých pochybení princip proporcionality, a poukázal na závěry uvedené v usnesení NSS ze dne 29. 11. 2017, č. j. 1 Afs 291/2017 - 23. Poskytnutí dotace je podle krajského soudu svázáno i s veřejnoprávní smlouvou, kterou byl žalobce zavázán a která v čl. VI. odst. 1 písm. f) jednoznačně stanovila termín pro vyúčtování dotace a v čl. IX. bod 3 sankci odvodu 10 % dotace pro případ opožděného vyúčtování do 15 dní. Neoprávněné

použití peněžních prostředků se vztahuje nejen k vynaložení prostředků v souvislosti s účelem, na který byly použity, ale též na další pochybení. Nelze proto přisvědčit názoru žalobce, že čl. IX. bod 3 smlouvy je neplatný pro rozpor se zákonem.

[7] Vzhledem k tomu, že vyúčtování dotace představuje nepominutelnou součást dotačního procesu, nemění na výše uvedených závěrech podle krajského soudu nic ani specifická okolnost, že přijatá dotace byla použita jako platba nájemného poskytovateli dotace. Krajský soud uzavřel, že důraz na řádné a včasné formální vyúčtování dotace není nad rámec toho, co lze po osobách čerpajících dotaci požadovat, a uložená sankce ve výši 10 % z poskytnuté dotace není mimo proporce vyhodnocení výše sankce za porušení povinnosti související s použitím dotačních prostředků.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel") včas kasační stížnost, v níž poukázal na svoje žalobní tvrzení, že několikadenní zpoždění s předložením vyúčtování dotace a čestného prohlášení v situaci, kdy o použití na stanovený účel nebyly žádné pochybnosti, je sice porušením administrativní povinnosti podle zákona, ale nikoli neoprávněným použitím peněžních prostředků. Stěžovatel namítal, že rozsudek krajského soudu je stižen nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, zda lze sankci ve výši 10 % z poskytnuté dotace za neoprávněné použití peněžních prostředků uložit i za krátké prodlení s vyúčtováním dotace a předložením čestného prohlášení. Stěžovatel krajskému soudu vytknul, že při posuzování této otázky plně akceptoval extenzivní výklad správních orgánů, přestože takový výklad je pro oblast veřejného práva, do níž poskytování dotací z veřejných prostředků náleží, nepřípustný pro rozpor s čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Na základě uvedeného je stěžovatel přesvědčen o neplatnosti ustanovení čl. IX. bod 3 smlouvy. Jestliže zákonodárce chtěl sankcionovat i drobná porušení smlouvy, měl tak v zákoně výslovně učinit. Tento případný nedostatek zákona však nelze nahrazovat extenzívním výkladem a dotvářením zákona. Další pochybení spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud náležitě nezhodnotil dodržení proporcionality sankce ve vztahu k porušené povinnosti.

[9] Žalovaný ve svém vyjádření označil kasační stížnost za nedůvodnou a konstatoval, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů považuje za věcně správné a vydané v souladu s platnou právní úpravou a ustálenou judikaturou. S ohledem na § 10a odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech se žalovaný neztotožnil s názorem stěžovatele, že ujednání čl. IX bod 3 smlouvy nemá oporu v zákonné úpravě. Argumentace stěžovatele, že poskytovatel dotace věděl, k jakému účelu byly finanční prostředky z poskytnuté dotace užity, nic nemění na tom, že stěžovatel porušil svou povinnost stanovenou ve smlouvě o poskytnutí dotace. Žalovaný se neztotožnil s názorem stěžovatele, že rozsudek napadený kasační stížností je stižen nezákonností spočívající v nesprávném právním posouzení věci. S ohledem na § 22 zákona o rozpočtových pravidlech má totiž za to, že nedodržení termínu vyúčtování dotace je neoprávněným použitím peněžních prostředků, a tudíž porušením rozpočtové kázně, nikoli drobným administrativním opomenutím, jak tvrdí stěžovatel. Poskytovatelem dotace stanovený odvod za porušení rozpočtové kázně zcela odpovídá zákonné úpravě a uzavřené smlouvě o poskytnutí dotace. Závěrem žalovaný zmínil, že přisvědčení argumentaci stěžovatele by znamenalo nemožnost sankcionovat

nedodržování termínu vyúčtování poskytnutých dotací ze strany jejich poskytovatelů. Jelikož jednou ze základních povinností poskytovatelů dotací je povinnost hospodařit se svým majetkem hospodárně a v souladu s platnými právními předpisy, je pro ně nezbytné, aby měli přehled o tom, jakým způsobem příjemci dotace finanční prostředky užili. Za tímto účelem je nutné mít k dispozici vyúčtování dotace, které je jediné způsobilé tyto skutečnosti doložit.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Mezi účastníky je nesporné, že stěžovatel předložil požadované dokumenty k vyúčtování poskytnuté dotace se zpožděním, tj. nikoli do 31. 12. 2016, jak bylo ujednáno ve smlouvě, ale až dne 12. 1. 2017.

[13] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení, zda byl stěžovatel v důsledku této skutečnost povinen zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 10 % z poskytnuté dotace.

[14] Podle § 10a odst. 5 písm. i) zákona o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného, veřejnoprávní smlouva o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci obsahuje *případně další podmínky související s účelem, na nějž byly peněžní prostředky poskytnuty, které je příjemce povinen dodržet*.

[15] Podle odst. 6 téhož ustanovení, *ve veřejnoprávní smlouvě o poskytnutí dotace lze z podmínek stanovených podle odstavce 5 písm. i) vymezit podmínky, jejichž porušení bude považováno za méně závažné, za které se uloží odvod za porušení rozpočtové kázně nižší, než odpovídá výši neoprávněně použitých nebo zadržených peněžních prostředků. Ve veřejnoprávní smlouvě o poskytnutí dotace se pro stanovení nižšího odvodu uvede pevná částka, procento nebo procentní rozmezí, v jehož rámci bude odvod stanoven. Procento nebo procentní rozmezí se stanoví z poskytnutých prostředků, v souvislosti s jejichž použitím došlo k porušení rozpočtové kázně.*

[16] Podle § 22 odst. 2 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech se za neoprávněné použití peněžních prostředků považuje také porušení povinnosti, která souvisí s účelem, na který byly peněžní prostředky poskytnuty, stanovené veřejnoprávní smlouvou, ke kterému došlo po připsání peněžních prostředků na účet příjemce.

[17] Podle § 22 odst. 5 věty čtvrté téhož zákona, *při neoprávněném použití peněžních prostředků podle odstavce 2 písm. a) nebo b) odpovídá odvod za porušení rozpočtové kázně výši poskytnutých prostředků, ledaže se podle veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí peněžních prostředků za porušení méně závažné povinnosti uloží podle § 10a odst. 6 odvod nižší.*

[18] Článek VI bod 1 písm. f) smlouvy stěžovatele zavázal předložit poskytovateli dotace nejpozději do 31. 12. 2016 vyúčtování dotace včetně čestného prohlášení o účelovém použití prostředků dotace.

[19] Článek IX bod 3 písm. a) smlouvy stanovil, že za porušení méně závažné povinnosti ve smyslu § 22 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech se považuje předložení vyúčtování dotace v termínu do 15 kalendářních dnů po stanovené lhůtě; v tomto případě činí odvod za porušení rozpočtové kázně 10 % z poskytnuté dotace.

[20] Z § 22 odst. 2 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech vyplývá, že neoprávněným použitím peněžních prostředků po jejich připsání na účet příjemce představuje rovněž porušení povinnosti stanovené ve veřejnoprávní smlouvě, která souvisí s účelem, na který byly peněžní prostředky poskytnuty. Toto ustanovení tedy pamatuje na případná porušení jiných (např. i administrativních) smluvně stanovených povinností souvisejících s poskytnutým peněžním plněním. Přitom porušení povinnosti včas vyúčtovat a doložit způsob využití dotace nepochybně souvisí s účelem dotace. Ustanovení § 22 odst. 5 věta čtvrtá zákona o rozpočtových pravidlech umožňuje za porušení rozpočtové kázně spočívající v neoprávněném použití peněžních prostředků uložit nižší odvod stanovený ve veřejnoprávní smlouvě podle § 10a odst. 6 téhož zákona.

[21] Ustanovení předmětné smlouvy, která stěžovatele zavazovala k předložení vyúčtování dotace v určitém termínu a která stanovila pro případ porušení této povinnosti o délce maximálně 15 dnů odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 10 % z poskytnuté dotace, jsou v souladu s výše uvedenými ustanoveními zákona o rozpočtových pravidlech. Nelze proto přisvědčit námitkám stěžovatele, v nichž namítá neplatnost ustanovení čl. IX. bod 3 smlouvy.

[22] Stejně tak je nedůvodná argumentace stěžovatele, že několikadenní zpoždění s předložením vyúčtování dotace a čestného prohlášení v situaci, kdy o použití dotace na stanovený účel nebyly žádné pochybnosti, je sice porušením administrativní povinnosti podle zákona, ale nikoli neoprávněným použitím peněžních prostředků, neboť z § 22 odst. 2 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech vyplývá, že neoprávněným použitím peněžních prostředků po jejich připsání na účet příjemce představuje rovněž porušení povinnosti stanovené ve veřejnoprávní smlouvě související s účelem dotace.

[23] Nejvyšší správní soud nepovažuje právní úpravu podřazující pod porušení rozpočtové kázně administrativní pochybení příjemců dotací, kterými dojde k porušení veřejnoprávní smlouvy, za nelogickou, nevhodnou či nedávající smysl, neboť jak již přiléhavě konstatoval krajský soud, včasné vyúčtování dotace je třeba považovat za důležitý prvek kontroly a nezbytnou součást procesu poskytování dotací. Nejvyšší správní soud má stejně jako krajský soud za to, že na vyúčtování dotace nelze nahlížet odděleně jako na administrativní záležitost, která již jen formálně stvrzuje skutečný stav věci, jelikož

souvisí s důležitou povinností příjemce dotace, který musí prokázat, že finanční prostředky byly použity v souladu s poskytnutým účelem.

[24] Z obsahu kasační stížnosti je patrné, že stěžovatel považuje podřazení porušení administrativní povinnosti související s jemu poskytnutou dotací pod porušení rozpočtové kázně za extenzivní výklad. Tak tomu však není, neboť jak vyplývá z výše uvedeného, zákon o rozpočtových pravidlech za porušení rozpočtové kázně (neoprávněné použití peněžních prostředků) považuje také administrativní pochybení příjemců dotací, kterými dojde k porušení veřejnoprávní smlouvy, nikoli pouze samotné neoprávněné vynakládání a čerpání finančních prostředků v nejužším smyslu (srov. též rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 Afs 176/2017 - 30).

[25] Důvodnou Nejvyšší správní soud neshledal ani námitku stěžovatele, že krajský soud akceptoval extenzivní výklad správních orgánů, neboť správní orgány stejně jako krajský soud relevantní právní úpravu i ustanovení smlouvy vyložily doslovným jazykovým výkladem, nikoli extenzivně. Stejně tak není důvodná ani argumentace stěžovatele, že jestliže zákonodárce chtěl sankcionovat i drobná porušení veřejnoprávní smlouvy, měl tak v zákoně výslovně učinit. Možnost stanovit ve veřejnoprávní smlouvě nižší sankční odvod za porušení rozpočtové kázně pro případ porušení této smlouvy (se kterou souvisí povinnost tento odvod uložit, pokud k porušení smlouvy skutečně dojde) je totiž výslovně upravena v § 22 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech.

[26] Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil ani v tom, že krajský soud náležitě nezhodnotil dodržení proporcionality sankce ve vztahu k porušené povinnosti. Krajský soud totiž poukázal na skutečnost, že judikatura Nejvyššího správního soudu vychází při hodnocení různých pochybení příjemců dotací z principu proporcionality, a konstatoval, že uloženou sankci nepovažuje s ohledem na charakter porušené povinnosti, která souvisí s poskytnutím dotace a výši dotace, za disproporční. Rovněž Nejvyšší správní soud má s ohledem na výše uvedené za to, že výše sankčního odvodu v posuzované věci není zjevně nepřiměřená ve vztahu k závažnosti porušení smlouvy stěžovatelem, a nepředstavuje proto porušení principu proporcionality. Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud vystihl podstatu věci a správně ji posoudil. Není proto důvodná námitka stěžovatele, v níž tvrdí opak.

[27] Závěrem Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že „[z]*ásada pacta sunt servanda je obecným právním principem a vztahuje se i na veřejnoprávní smlouvy. I tyto smlouvy se musí dodržovat.*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Afs 49/2007 – 96). Stěžovatel v nyní posuzované věci uzavřel svobodně smlouvu o poskytnutí dotace, porušil povinnost, k níž se v této smlouvě sám zavázal, a nyní musí nést důsledky s tímto porušením povinnosti spojené, které rovněž byly jasně sjednány v smlouvě.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[28] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[29] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. října 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu