ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci **žalobce: Zoologická zahrada Ústí nad Labem, příspěvková organizace,** se sídlem Drážďanská 23, Ústí nad Labem, zast. JUDr. Lubomírem Pánikem, advokátem se sídlem Masarykova 43, Ústí nad Labem, proti **žalovanému: Finanční ředitelství v Ústí nad Labem**, se sídlem Velká Hradební 61, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2009, č. j. 14444/07-1700-506345, ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 9. 2011, č. j. 15 Ca 92/2009 - 40,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým bylo pro nezákonnost zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 20. 4. 2009, č. j. 14444/07-1700-5063454. Tímto rozhodnutím byl změněn platební výmět Finančního úřadu v Ústí nad Labem ze dne 27. 3. 2007, č. 13/D/2007, č. j. 80284/07/214980/5465, kterým bylo žalobci uloženo vrácení zadržených prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu ve výši 33 700 Kč tak, že ve výroku uvedená částka odvodu ve výši 33 700 Kč se mění na částku 265 924 Kč.

Krajský soud nepřisvědčil celé řadě žalobcem uplatněných námitek jak procesního, tak věcného charakteru. Zdůraznil, že v projednávané věci byl rozsah čerpání dotace v

rámci jednotlivých projektů stanoven v žalobcově žádosti o poskytnutí dotace, neboť v samotném rozhodnutí o poskytnutí dotace žádné podmínky týkající se rozsahu čerpání dotace uvedeny nejsou. Rozhodnutí pod písmenem b) pouze uvádí, že příjemce dotace odpovídá za to, že poskytnuté finanční prostředky budou použity v rozsahu uvedeném v žádosti a v tomto rozhodnutí. Klíčovým dokladem pro posouzení správnosti rozhodnutí stěžovatele o nedodržení podmínek pro čerpání dotace žalobcem je tak samotná žádost žalobce o poskytnutí dotace. Z obsahu žádosti vyplývá, že v případě dotačních titulů uvedených v žádosti pod bodem 2.7 byl u jednotlivých projektů uveden vlastní podíl žadatele i navrhovaná dotace jak v podobě konkrétní částky, tak i prostřednictvím procentního podílu na celkových nákladech na realizaci projektu. Dle názoru soudu byl žalobce proto vázán nejen maximální výší přiznané dotace určenou konkrétní částkou, ale i jejím procentním podílem na celkových nákladech každého jednotlivého projektu, neboť v těchto případech nebyly dotace přiznány jako příspěvky v neměnných výších. Při nižších celkových nákladech na jednotlivé projekty byl proto žalobce povinen dodržet procentní podíl dotace na celkových nákladech. Jinými slovy při vynaložení celkových nákladů na realizaci projektu v částce nižší, než původně rozpočtované, musel žalobce poměrným způsobem čerpat dotaci pouze v takovém rozsahu, aby její procentuální podíl na celkových nákladech odpovídal procentuálnímu podílu uvedenému v žádosti o poskytnutí dotace.

V případě dotačního projektu „Spolupráce s dětmi a mládeží v rámci praktických cvičení z biologie“ krajský soud vytkl stěžovateli nesprávné použití procentuálního poměru 21,62 %, který neodpovídá procentuálnímu poměru uvedenému v žádosti, tedy 22 %. Nesprávným použitím procentuálního poměru byl odvod neoprávněně čerpaných prostředků nesprávně vyšší, a to o částku 528,54 Kč. V případě dotačních projektů „Zapojení do výzkumu malajských medvědů“ a „Projekt umělé inseminace slona indického (Elephas maximus) - 3. etapa“, krajský soud shledal pochybení stěžovatele v posouzení dodržení podmínek čerpání dotace. Žalobou napadené rozhodnutí pro nezákonnost dle ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

V případě prvního z uvedených projektů je v žádosti o poskytnutí dotace uvedeno, že žalobce žádá o dotaci v určité částce, která je současně specifikována procentuálním podílem na celkových rozpočtovaných nákladech. Z částky celkově přiznané na dotační titul „Spolupráce českých zoologických zahrad v rámci mezinárodních programů chovů ohrožených druhů s významnými zoologickými zahradami a institucemi v cizině; podpora členství a účasti českých zoologických zahrad v mezinárodních organizacích“, pod který projekt „Zapojení do výzkumu malajských medvědů“ spadá, však vyplývá, že dotace nebyla přiznána ve výši požadované žalobcem v žádosti, ale pouze ve výši, kterou doporučila Rada Unie českých a slovenských zoologických zahrad (dále jen „Rada“). Doporučení Rady již bylo dle soudu koncipováno výhradně jako konkrétní částka ve výši 35 000 Kč bez dalšího vymezení v podobě procentuálního poměru na celkových rozpočtovaných nákladech. Z tohoto důvodu je nutno takto přiznanou dotaci považovat za příspěvek v konkrétní výši, který i při změně výše skutečně vynaložených nákladů oproti rozpočtovaným celkovým nákladům zůstává beze změny, pokud nepřesáhne podíl 80 % skutečných celkových nákladů na projekt ve smyslu § 5 odst. 2 nařízení vlády č. 17/2004 Sb., o pravidlech pro poskytování dotací provozovatelům zoologických zahrad (dále jen „nařízení vlády“). V daném konkrétním případě skutečné celkové náklady na

uvedený projekt činily částku 56 612 Kč. V případě dotace ve výši 35 000 Kč představoval podíl dotace na skutečně vynaložených celkových nákladech 61,82 %, tj. nedosáhl podílu 80 % skutečně vynaložených celkových nákladů a nemohlo tak dojít k porušení rozpočtové kázně.

Obdobně i v případě dotačního projektu „Projekt umělé inseminace slona indického (Elephas maximus) - 3. etapa“ vyplývá z rozhodnutí o přiznání dotace, že tato byla žalobci v souladu s doporučením Rady přiznána konkrétní částkou ve výši 300 000 Kč. Na základě žádosti žalobce ze dne 10. 12. 2004 byla na tento dotační projekt se souhlasem poskytovatele dotace, Ministerstva životního prostředí, přesunuta částka 57 000 Kč z dotačního projektu „Spolupráce českých zoologických zahrad s významnými zoologickými zahradami, institucemi a organizacemi v zahraničí v rámci koordinace mezinárodních chovů ohrožených druhů živočichů a plnění úkolů zoologických zahrad“. Skutečnost, že se jednalo o konkrétní finanční částku, vyplývá i ze souhlasu poskytovatele dotace s přesunem finančních prostředků mezi jednotlivými dotačními projekty ze dne 16. 11. 2004, č. j. MPŽ/41081/04-630/34261/04. V daném konkrétním případě skutečné celkové náklady na uvedený projekt činily částku 736 403,70 Kč. V případě dotace ve výši 357 000 Kč představoval podíl dotace na skutečně vynaložených celkových nákladech 48,48 %, tj. nedosáhl podílu 80 % skutečně vynaložených celkových nákladů a ani u tohoto projektu tedy nemohlo dojít k porušení rozpočtové kázně

Ve včas podané kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítá nesprávné právní posouzení u všech shora uvedených projektů.

V případě projektu „Spolupráce s dětmi a mládeží v rámci praktických cvičení z biologie“ nevzal dle názoru stěžovatele krajský soud v úvahu skutečný poměr 21,62 %, který vychází z celkové částky rozpočtovaných nákladů na projekt a částky dotace. Žalobce se totiž v žádosti o dotaci spletl při výpočtu procent, v sumáři k bodům 2.7 pod částkou dotace 80 000 Kč uvedl 22 %, když správně měl uvést 21,62 %, neboť částka 80 000 Kč z částky 370 000 Kč představuje 21,62 %. Pokud by dotace měla z celkových nákladů 370 000 Kč činit 22 %, musela by být vyčíslena ve výši 81 400 Kč. Žalobce však žádal o dotaci ve výši 80 000 Kč, proto je jeho procentní výpočet uveden nesprávně. Krajský soud matematicky neověřil správnost žalobcem uvedeného 22 % podílu dotace a bez ověření jej převzal jako správný. Stěžovatel v rámci odvolacího řízení ověřoval výpočtem správnost všech procentuálních podílů u všech projektů a v předmětném případě zjistil chybu. Nemohl proto akceptovat matematicky nesprávně určený poměr 22 % uvedený v žádosti o dotaci, když skutečný poměr byl 21,62 % a tento správný poměr byl pak také použit pro výpočet oprávněně čerpané výše dotace odpovídající skutečným nákladům. K porušení rozpočtové kázně tak nedošlo ve výši 49 399,93 Kč, jak nesprávně uvádí krajský soud, ale v částce 49 928,47 Kč, jak uvedl stěžovatel ve svém rozhodnutí.

Dále stěžovatel uvádí, že všechny dotace na projekty poskytnuté žalobci na základě programu „Příspěvek zoologickým zahradám pro rok 2004“ v celkové částce 3 470 550 Kč mají nařízením vlády stanovený stejný způsob financování, u kterého se předpokládá finanční spolupráce žalobce. Není žádný důvod posuzovat způsob financování některých

dotačních titulů jinak, jak tvrdí soud u projektů „Zapojení do výzkumu malajských medvědů“ a „Projekt umělé inseminace slona indického (Elephas maximus) - 3. etapa“.

Finanční spoluúčast příjemce dotace je vždy dána výši poskytnuté dotace, kterou na základě posouzení charakteru projektu a jeho rozpočtu určí poskytovatel dotace. Hranice 80 % dle ustanovení § 5 odst. 2 nařízení vlády je maximem, které může poskytovatel dotace na financování schváleného rozpočtu poskytnout. Jedná se o omezení pro rozhodování poskytovatele dotace, nikoli příjemce dotace, aby sám na základě své úvahy a bez vědomí poskytovatele dotace čerpal dotaci do jakékoliv výše celkových skutečných nákladů.

Skutečnost, že u obou projektů byla přiznána nižší než žalobcem požadovaná výše dotace, není ničím zvláštním, protože žádost o dotaci je pouze návrhem. V daném případě byly uvedené projekty a rozpočty na jejich provedení schváleny v podobě, v jaké byly navrhovány žalobcem, poskytovatel dotace pouze neakceptoval navrhované podíly státu. Proti skladbě nákladů na projekty evidentně neměl výhrady a odsouhlasil rozpočty v obou případech v navrhované skladbě a výši bez dalšího, jinak by mohl ve smyslu ustanovení § 4 nařízení vlády usoudit, že neshledává přiměřenost rozpočtovaných nákladů, a požadovat úpravu rozpočtu či dotaci nepřiznat. V nařízení vlády ani v rozhodnutí o poskytnutí dotace není uvedena žádná možnost či právo příjemce dotace rozhodovat se na základě vlastního uvážení, zda celou přiznanou dotaci vyčerpá či nevyčerpá i v případě, že skutečné náklady na projekt budou nižší. Naopak, ustanovení § 6 nařízení vlády ukládá příjemci dotace využít poskytované dotace hospodárně a dále v případě, že není možno finanční prostředky využít v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace, ukládá příjemci dotace povinnost neprodleně informovat příslušný orgán poskytovatele dotace. Ten jediný je oprávněn rozhodnout o dalším postupu.

V případě předmětných projektů byly celkové skutečné náklady oproti schválenému rozpočtu nižší, v případě prvního projektu více než 36 %, u druhého projektu o 13 %. Projekty nebyly realizovány tak, jak byly schváleny, a proto měl žalobce informovat poskytovatele dotace a případně požádat o možnost vyčerpat dotaci jinak. Pokud byly tedy skutečné náklady nižší než rozpočtované, nelze za hospodárné nakládání s prostředky státního rozpočtu ve smyslu ustanovení § 6 nařízení vlády považovat vyčerpání celé dotace. Žalobce měl buď informovat poskytovatele dotace o změnách, nebo dotaci řádně vypořádat a vyúčtovat.

V závěru kasační stížnosti stěžovatel upozorňuje na skutečnost, že Unie českých a slovenských zoologických zahrad (dále jen „UCSZ“), jejíž doporučení vzal krajský soud za podstatné pro rozhodnutí ve věci, není ani poradním orgánem poskytovatele dotace a nemá ani žádné postavení vrchnostenského orgánu vůči zoologickým zahradám. Jedná se o občanské sdružení, tj. dobrovolnou instituci, která má dle svých stanov za cíl rozvoj vzájemné spolupráce ZOO a působení na veřejnost. Ve skutečnosti jsou žádosti o dotace posuzovány Komisí pro zoologické zahrady, která je zřízena dle ustanovení § 11 zákona č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (zákon o zoologických zahradách), jako poradní orgán přímo na Ministerstvu životního prostředí.

UCSZ se vyjadřovalo ke všem dotacím, aniž by toto vyjádření mělo mít vliv na rozhodování poskytovatele a povinnost dodržet procentní podíl vlastních prostředků na financování projektu. Poskytovatel dotace vždy stanoví konkrétní částku podle toho, v jaké míře chce projekt podpořit. Na základě vlastních kritérií a potřeb posoudí významnost projektu, náklady na projekt, a pokud určí výši dotace k předloženému rozpočtu, určí tím podíl státu na financování, což znamená, že část nákladů musí hradit příjemce dotace. Podrobný rozpočet předkládá žadatel o dotaci dle ustanovení § 3 nařízení vlády právě proto, aby poskytovatel dotace mohl rozhodnout, v jaké míře ho má podpořit a v jaké míře ho má financovat příjemce dotace. Na uvedené zásadě nemůže nic změnit ani skutečnost, že došlo ke zvýšení dotace v průběhu realizace projektu, když došlo k přesunu prostředků z jiného projektu na základě souhlasu poskytovatele dotace.

Ze všech výše uvedených důvodů navrhuje stěžovatel napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupen. Kasační soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Pokud jde o první kasační námitku, pak jistě nelze než souhlasit se stěžovatelem v tom smyslu, že se žalobce v žádosti o dotaci při výpočtu procentního podílu spoluúčasti státu u projektu „Spolupráce s dětmi a mládeží v rámci praktických cvičení z biologie“ spletl, když v sumáři k bodům 2.7 pod částkou dotace 80 000 Kč uvedl 22 %. Správně měl totiž uvést 21,62 %, neboť částka 80 000 Kč připadající na dotaci představuje z částky 370 000 Kč celkových rozpočtovaných nákladů právě 21,62 %. Se stěžovatelem však již nelze souhlasit v tom, že je oprávněn takto nesprávně vypočtený podíl sám v rámci kontroly dodržování rozpočtové kázně měnit a z takto změněného podílu vycházet pro účely stanovení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně. Pokud totiž nebyla tato matematická chyba odhalena poskytovatelem dotace a 22% podíl státní spoluúčasti na financování projektu byl převzat do rozhodnutí o poskytnutí dotace [ve smyslu písmene b) rozhodnutí o poskytnutí dotace odpovídá příjemce dotace za to, že poskytnuté finanční prostředky budou použity v rozsahu uvedeném v žádosti], jde tato chyba na vrub poskytovatele dotace a nikoli příjemce dotace. Je to poskytovatel dotace, který primárně svým rozhodnutím vytváří právní rámec, v jehož mezích má žadatel povinnost se pohybovat a který svým rozhodnutím stanoví podmínky poskytnutí dotace, ale i případné změny těchto podmínek. Pokud se žadatel pohyboval v mezích, které poskytovatel dotace vymezil svým rozhodnutím, nelze mu takové jednání přičítat k tíži. Porušení rozpočtové kázně lze totiž vyvozovat toliko z neoprávněného použití peněžních prostředků státního rozpočtu, kterým zákon rozumí mimo jiné výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky

poskytnuty. O žádnou z těchto situací v projednávané věci nejde. Dle názoru kasačního soudu nemají správci daně, pověření kontrolou rozpočtové kázně, žádné zákonné oprávnění modifikovat podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta, a to ani v případě, že odhalí zjevnou matematickou chybu. Kasačnímu soudu je známo, že za pravdivost a správnost údajů uvedených v žádosti odpovídá žadatel o poskytnutí dotace, má však za to, že v případě zjevné matematické chyby leží odpovědnost za tuto chybu na poskytovateli dotace. Ten je totiž povinen údaje uvedené žadatelem překontrolovat a případná pochybení tohoto druhu korigovat, nikoli pasivně převzít žadatelem uvedené údaje do svého rozhodnutí.

Kasační soud nemůže přisvědčit ani druhé z uvedených námitek stěžovatele. Stěžovatel se zjevně mýlí, domnívá-li se, že krajský soud posoudil způsob financování projektů „Zapojení do výzkumu malajských medvědů“ a „Projekt umělé inseminace slona indického (Elephas maximus) - 3. etapa“ v rozporu s nařízením vlády, které stanoví pro všechny dotace na projekty poskytnuté na základě programu „Příspěvek zoologickým zahradám pro rok 2004“ stejný způsob financování. Krajský soud svým závěrem žádným způsobem nezpochybnil nařízením vlády předpokládanou finanční spoluúčast žalobce. Naopak ve své argumentaci zdůraznil, že s ohledem na chybějící vymezení procentuálního poměru na celkových rozpočtovaných nákladech je nutno přiznanou dotaci u sporných projektů považovat za příspěvek v konkrétní výši, který i při změně výše skutečně vynaložených nákladů oproti rozpočtovaným celkovým nákladům zůstává beze změny, pokud nepřesáhne podíl 80 % skutečných celkových nákladů na projekt ve smyslu § 5 odst. 2 nařízení vlády. V daném konkrétním případě skutečné celkové náklady na první z uvedených projektů činily částku 56 612 Kč, přičemž dotace ve výši 35 000 Kč představovala podíl na skutečně vynaložených celkových nákladech 61,82 %, tj. nedosáhla podílu 80 % skutečně vynaložených celkových nákladů. Jinými slovy snížením skutečně vynaložených nákladů nedošlo k překročení nařízením vlády stanovené maximální hranice finanční spoluúčasti státu. Obdobně v případě „Projektu umělé inseminace slona indického (Elephas maximus) - 3. etapa“ skutečné celkové náklady na uvedený projekt činily částku 736 403,70 Kč, přičemž dotace ve výši 357 000 Kč představovala 48,48% podílu na skutečně vynaložených celkových nákladech. Uvedená námitka míjí podstatu věcného posouzení krajského soudu.

Obdobně nemá oporu v napadeném rozsudku ani tvrzení stěžovatele, dle kterého vzal krajský soud za rozhodující skutečnost doporučení Rady. Krajský soud totiž neoznačil za stěžejní doporučení Rady o výši dotace, ale skutečnost, že poskytovatel dotace u obou těchto projektů nevycházel při poskytnutí dotace z údajů uvedených v žádosti žadatele, ale právě z doporučení Rady. Jestliže tedy poskytovatel dotace u těchto dvou projektů nevycházel ze žádosti žadatele, ale bez dalšího převzal doporučení Rady o konkrétní výši dotace v částce 35 000 Kč a 357 000 Kč a žádný procentní podíl na celkových nákladech na realizaci projektu žalobci nestanovil, pak nelze konstatovat, že žalobce byl nadále vázán procentním podílem odpovídajícímu výši přiznané dotace. Při nižších celkových nákladech na oba uvedené projekty byl proto žalobce povinen dodržet procentní podíl dotace na celkových nákladech stanovený v nařízení vlády, neboť jiný procentní podíl u těchto dvou projektů výslovně stanoven rozhodnutím neměl. Podmínky pro čerpání dotace musí být formulovány tak, aby bylo zcela zřejmé, jaké pravidlo bylo stanoveno. Porušení rozpočtové kázně musí vycházet z jasně formulovaného pravidla, které příjemce dotace

svým chováním porušil, nikoli z přesvědčení správního orgánu o způsobu, kterým měla být dle jeho názoru dotace čerpána.

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. května 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu