



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně zpravodajky Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **Regionální rada regionu soudružnosti Severozápad**, sídlem Berní 2261/1, Ústí nad Labem, zastoupená Mgr. Jiřím Schüllerem, LL.M., MBA, advokátem, sídlem U Sluncové 666/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, sídlem Letenská 525/15, Praha 1, **za účasti**: statutární město Chomutov, sídlem Zborovská 4602, Chomutov, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 2. 2016, č. j. MF-47284/2014/1203-17, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2020, č. j. 6 A 74/2016 - 79,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení případu

[1] Regionální rada regionu soudružnosti Severozápad (žalobkyně) a statutární město Chomutov (osoba zúčastněná na řízení) uzavřely dne 3. 11. 2008 Smlouvu o realizaci

integrovaného plánu rozvoje města (dále jen „smlouva o IPRM“) za účelem rozvoje areálu bývalých kasáren a přilehlého okolí. Město Chomutov se zavázalo integrovaný plán rozvoje města realizovat a žalobkyně se zavázala alokovat ve svém rozpočtu ve prospěch města Chomutova za účelem realizace dílčích projektů (ve smlouvě podrobně nespecifikovaných) částku v celkové výši 1 035 178 500 Kč a uvolňovat ji formou poskytování dotací na jednotlivé dílčí projekty. Smluvní strany uzavřely dne 19. 4. 2011 Dodatek č. 4 smlouvy o IPRM (dále též „dodatek smlouvy“), kterým změnily čl. 2 odst. 2 této smlouvy tak, že došlo ke snížení alokované částky na 952 657 087 Kč (viz čl. I. bod 1 dodatku). Zároveň byla tímto dodatkem nahrazena příloha č. 1 smlouvy o IPRM přílohou č. 1 tohoto dodatku, v níž je uvedeno, že „příspěvek Společenství“ činí 951 245 108 Kč (viz čl. I. bod 4 dodatku).

[2] Následně smluvní strany uzavíraly k dílčím projektům příslušné smlouvy o poskytnutí dotace, mezi nimi i Smlouvu č. CZ.1.09/1.1.00/34.00788 o poskytnutí dotace z rozpočtových prostředků Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad, uzavřenou dne 30. 6. 2011 (dále jen „smlouva o dotaci“) k realizaci projektu Oddychové a relaxační centrum. Podle této smlouvy se žalobkyně zavázala poskytnout statutárnímu městu Chomutov (osobě zúčastněné na řízení) při splnění všech podmínek smlouvy dotaci ve výši 252 347 459,54 Kč.

[3] Žalobkyně však osobě zúčastněné na řízení neproplatila celou výši dotace. Krácení dotace (v původní výši 252 347 459,54 Kč) o částku 677 224,74 Kč odůvodnila tím, že je třeba zohlednit snížení celkové výše alokované částky na realizaci integrovaného plánu rozvoje města, protože souhrn poskytnutých dotací nemůže překročit sníženou alokovanou částku. Vzhledem k tomu, že nová výše alokace činila dle žalobkyně částku ve výši 951 245 108 Kč (dle přílohy č. 1 smlouvy o IPRM ve znění dodatku) a nikoli 952 657 087 Kč (dle čl. 2 odst. 2 smlouvy o IPRM ve znění dodatku), žalobkyně dotaci poměrně pokrátila. Osoba zúčastněná na řízení požadovala proplacení dotace v celé dohodnuté výši a zahájila spor z veřejnoprávní smlouvy u žalovaného Ministerstva financí.

[4] Žalovaný spor projednal a v záhlaví označeným rozhodnutím přiznal osobě zúčastněné na řízení nárok na vyplacení krácené části dotace žalobkyní v plné výši (včetně úroků z prodlení). V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že smlouva o IPRM byla rámcovou smlouvou, z níž příjemci nevznikl nárok na vyplacení dotace. Jednalo se o „příslib“ žalobkyně osobě zúčastněné na řízení, že pro ni bude alokovat ve svém rozpočtu určitou částku a uvolňovat ji na dílčí projekty určené k rozvoji města za předpokladu, že osoba zúčastněná na řízení splní podmínky uvedené v této smlouvě. Mezi smlouvou o IPRM a smlouvou o poskytnutí dotace žalovaný neshledal přímou vazbu, tudíž změna celkové částky alokované na všechny projekty nemohla mít vliv na výši dotace sjednané ve smlouvě o poskytnutí dotace na konkrétní projekt. Nárok na vyplacení dotace vznikl osobě zúčastněné na řízení ze smlouvy o poskytnutí dotace, kde byla jasným způsobem sjednána konkrétní výše dotace a vymezeny podmínky, které musí osoba zúčastněná na řízení jako příjemce dotace splnit a za kterých má právo uplatňovat nárok na vyplacení dotace. Žalovaný se s ohledem na argumentaci žalobkyně uplatněnou v průběhu řízení zabýval posouzením smlouvy o IPRM a dopadem později uzavřeného dodatku. Neshledal, že by dodatek smlouvy byl absolutně neplatný; jeho obsah posoudil tak, že žalobkyně se zavázala alokovat osobě zúčastněné na řízení na projekty částku v celkové výši 952 657 087

pokračování

Kč. Odlišnou výši částky žalovaný nehodnotil jako chybu v psaní, jak tvrdila žalobkyně. Přílohu č. 1 dodatku smlouvy o IPRM obsahující částku 951 245 108 Kč žalovaný označil za neurčitou; měl za to, že z ní nevyplývá žádná vůle stran. Žalovaný uzavřel, že město Chomutov legitimně v dobré víře očekávalo, že žalobkyně splní svůj závazek a přidělí mu peněžní prostředky v celkové výši 952 657 087 Kč. Žalobkyně tak při krácení dotace nepostupovala podle smlouvy o poskytnutí dotace ani v souladu s právními předpisy.

[5] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného správní žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl. K žalobní námitce o existující vazbě mezi smlouvou o dotaci a smlouvou o IPRM ve znění dodatku, kterou bylo nutno zohlednit při rozhodování o oprávněnosti krácení dotace, městský soud uvedl, že takový vztah nelze z obsahu smluv dovodit. Ve sporném řízení z veřejnoprávní smlouvy byla předmětem řízení smlouva o dotaci, pouze ve vztahu k této veřejnoprávní smlouvě bylo možné prokazovat, že byly dány důvody pro krácení dotace. K dalším žalobním bodům týkajícím se výkladu dodatku smlouvy o IPRM (konkrétně tvrzení, že dodatek platně změnil původní přílohu č. 1 smlouvy o IPRM, tvrzení o skutečné vůli a vědomosti stran při uzavírání smlouvy o IPRM a zejména jejího dodatku, tvrzení stran existence písařské chyby v textu dodatku) se městský soud vyjádřil nad rámec nosných důvodů rozsudku, neboť se netýkaly smlouvy o dotaci. Městský soud nepovažoval za potřebné opakovat argumenty obsažené již v žalobou napadeném rozhodnutí žalovaného. Vědomost či nevědomost osoby zúčastněné na řízení o celkové výši poskytnutých prostředků podle smlouvy o IPRM nebyla dle městského soudu pro posouzení důvodnosti žaloby právně významná, neboť výše této částky nemohla nijak ovlivnit poskytnutí dotace ve výši uvedené ve smlouvě o dotaci. Městský soud též přihlédl k tomu, že smlouva o dotaci byla uzavírána až po uzavření dodatku ke smlouvě o IPRM, a tedy žalobkyně měla možnost výši částky dotace sjednané ve smlouvě o dotaci ovlivnit. To však neučinila.

## II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení, replika stěžovatelky

[6] V kasační stížnosti žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu spočívající v nedostatečném zdůvodnění, proč smlouva o IPRM jako smlouva rámcová není pro vyplacení (krácení) dotace významná. Stěžovatelka se domnívala, že smlouva o IPRM naopak významná je a v ní uvedená celková výše alokované částky (ve znění dodatku) představuje maximální částku, kterou stěžovatelka byla oprávněna a povinna na dotace vynaložit. Na podporu své argumentace poukázala na existenci monitorovací zprávy ze dne 27. 4. 2011, zpracované osobou zúčastněnou na řízení pouhých osm dní po podepsání dodatku smlouvy IPRM, z níž je patrné, že si osoba zúčastněná na řízení musela být vědoma maximální výše alokace. V příloze č. 5 této monitorovací zprávy se nachází tabulka zdrojů financování, v níž je uvedeno, že „příspěvek Společenství“ činí 951 245 108 Kč. Jedná se tedy o shodnou tabulku jako v případě přílohy č. 1 smlouvy o IPRM, ve znění uzavřeného dodatku.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zrekapituloval průběh dotačního vztahu a jím vedeného sporného řízení. Vyjádřil názor, že se jednalo o systémovou chybu na

straně stěžovatelky, která chybně rozpočítala sníženou alokovanou částku na jednotlivé projekty a tuto chybu se následně snažila napravit uzavřením dodatku smlouvy o IPRM. Pokud stěžovatelka nechtěla či nemohla příjemci dotace poskytnout dotaci v celé výši, mohla uzavřít smlouvu o dotaci na nižší výši dotace, anebo tuto smlouvu neuzavřít vůbec. Dle žalovaného stěžovatelka pouze opakuje argumenty, které již byly vypořádány ve sporném řízení i v řízení soudním. Námitky vztahující se ke smlouvě o IPRM žalovaný nepokládal za relevantní, neboť předmětem sporného řízení bylo plnění ze smlouvy o dotaci, nikoli ze smlouvy o IPRM.

[8] Ke kasační stížnosti se vyjádřila také osoba zúčastněná na řízení, která setrvala na tom, že má nárok na sjednanou dotaci v plné výši, tedy bez ohledu na to, jakou částku se stěžovatelka zavázala alokovat dle smlouvy o IPRM. Zavázala-li se stěžovatelka plnit více, než slíbila alokovat, nemůže to být důvodem pro odeprání plnění ze smlouvy o dotaci. Pro případ, že by výše alokace skutečně omezovala povinnost stěžovatelky plnit ze smlouvy o dotaci, osoba zúčastněná na řízení z procesní opatrnosti uvedla, že i v takovém případě stěžovatelka vycházela z nesprávné částky alokace. Rozhodné je znění alokačního závazku v textu smlouvy o IPRM, nikoliv částka uvedená v příloze obsahující tabulku nejasného významu v členění na „příspěvek Společenství“ a „ostatní zdroje (Regionální rada + vlastní zdroje žadatele)“. Existenci písařské chyby osoba zúčastněná na řízení vyloučila, neboť se nemohlo jednat o překlep v sedmi numerických znacích z devíti. Ke skutečné vůli stran při uzavírání dodatku smlouvy o IPRM uvedla, že částku uvedenou v textu dodatku zkontrolovala a tuto novou výši alokované částky odsouhlasila.

[9] Stěžovatelka reagovala na vyjádření osoby zúčastněné na řízení podáním repliky, v níž nesouhlasila se závěrem, že ve věci nebylo rozhodné, jaká byla vůle stran a zda si osoba zúčastněná na řízení byla vědoma výše alokace či nikoli. Stěžovatelka opětovně připomněla, že o vůli osoby zúčastněné na řízení jednoznačně vypovídá monitorovací zpráva o postupu realizace za rok 2010, kterou osoba zúčastněná na řízení sama zpracovala a předložila a v níž je správně uveden příspěvek Společenství ve výši 951 245 108 Kč (tj. ve výši maximální alokované částky v souladu s dodatkem a jeho přílohou). Je tedy zřejmé, že i osoba zúčastněná na řízení se chovala v souladu s uzavřeným dodatkem smlouvy o IPRM. Stěžovatelka se neztotožnila ani s názorem osoby zúčastněné na řízení, že výše celkově alokované částky neovlivňovala výši skutečně vyplacené dotace. Celkovou alokovanou částku je dle stěžovatelky třeba považovat za určitý rámec, v němž se pohybují jednotlivé dílčí dotace, které jej nemohou v součtu překročit. Bylo-li by tomu naopak, postrádala by smlouva o IPRM smysl. Stěžovatelka proto trvala na podané kasační stížnosti.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Důvody kasační stížnosti, jak je stěžovatelka obsahově vymezila, se opírají o § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy o nesprávné posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí městského soudu způsobilé soudního přezkumu, neboť případná nepřezkoumatelnost (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je vadou natolik závažnou, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatelka nadto v kasační stížnosti námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu výslovně uplatnila, neboť dle jejího názoru soud nedostatečně zdůvodnil, proč smlouva o IPRM jako smlouva rámcová není pro vyplacení (krácení) dotace významná. Nejvyšší správní soud zároveň podotýká, že s tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními orgány uchopen a s konečnou platností vyřešen. To není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (rozsudek ze dne 24. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25).

[13] V souzené věci Nejvyšší správní soud namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu neshledal. Městský soud se výslovně zabýval vazbou mezi smlouvou o dotaci a smlouvou o IPRM a zohlednil všechny okolnosti, na které stěžovatelka v žalobě poukazovala. Je pravdou, že námitku týkající se nutnosti zohlednit smlouvu o IPRM při úvahách o oprávněnosti krátit dotaci soud vypořádal stručně, nicméně k ní uvedl: „*Při krácení dotace nelze vzhledem k obsahu Smlouvy o IPRM a smlouvy o dotaci takový vztah dovodit. V řízení o návrhu na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy nebyla předmětem řízení Smlouva o IPRM, ale byla to pouze smlouva o dotaci. Pouze ve vztahu k této veřejnoprávní smlouvě lze prokazovat, že byly dány důvody pro krácení dotace*“ (odst. 20 odůvodnění rozsudku). Dále soud v odst. 21 odůvodnění pokračoval: „*(...) smlouva o dotaci byla uzavírána až po uzavření dodatku ke smlouvě o IPRM, a tedy žalobkyně měla možnost výši částky dotace sjednané ve smlouvě o dotaci ovlivnit. To však neučinila.*“ Závěr o tom, že obsah smlouvy o IPRM nebyl pro oprávněnost či neoprávněnost krácení dotace rozhodný, tedy městský soud vysvětlil. V kontextu nyní souzené věci (skutkových okolností a právních názorů účastníků řízení) Nejvyšší správní soud považuje takové (byť stručné) vysvětlení za dostačující; o jeho správnosti pojedná níže.

[14] Z hlediska právního posouzení je mezi účastníky řízení veden spor o to, zda stěžovatelka byla oprávněna krátit dotaci poskytovanou na základě smlouvy o dotaci nikoli z důvodů porušení podmínek smlouvy o dotaci, nýbrž z důvodu, že poskytnutá dotace nemůže překročit částku alokovanou smlouvou o IPRM, ve znění jejího dodatku, na celý projekt rozvoje areálu bývalých kasáren a přilehlého okolí.

[15] Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že právní úprava - ve znění rozhodném pro uzavření smlouvy o IPRM a smlouvy o dotaci - nestanovovala formu poskytování dotací (dotační titul), jako je tomu dnes v § 10a odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který pro poskytnutí dotace Regionální radou regionu soudržnosti výslovně stanoví formu veřejnoprávní smlouvy. Navzdory tomu se soudní judikatura ustálila na chápání tehdejších smluv o poskytnutí dotace jako smluv veřejnoprávních, neboť rozhodující je jejich obsah, kterým jsou plněny úkoly stěžovatelky v oblasti veřejné správy. Pro smlouvy o poskytnutí dotace se tak subsidiárně užije úprava v části páté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (shodně např. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 - 53, č. 2984/2014 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 28. 11. 2013, č. j. 7 Afs 98/2013 - 22).

[16] Podle § 170 správního řádu platí, že se na veřejnoprávní smlouvy přiměřeně použijí ustanovení občanského zákoníku s výjimkou některých ustanovení.

[17] Podle § 35 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění rozhodném při uzavírání posuzovaných smluv (dále jen „občanský zákoník z roku 1964“), *je třeba právní úkony vyjádřené slovy vykládat nejenom podle jejich jazykového vyjádření, ale zejména též podle vůle toho, kdo právní úkon učinil, není-li tato vůle v rozporu s jazykovým projevem.* Podle § 43 téhož zákona *jsou účastníci povinni dbát, aby při úpravě smluvních vztahů bylo odstraněno vše, co by mohlo vést ke vzniku rozporů.*

[18] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením městského soudu i žalovaného, kteří shodně vyhodnotili smlouvu o IPRM jako svojí povahou smlouvu rámcovou, kterou byl učiněn pouhý příslib alokace finančních zdrojů osobě zúčastněné na řízení na všechny projekty související s rozvojem areálu bývalých kasáren a přilehlého okolí v Chomutově. Právním titulem poskytnuté dotace tak byla výhradně teprve následně uzavřená smlouva o dotaci.

[19] Smlouvu o dotaci jako dvoustranný právní úkon (dnes právní jednání) je třeba s ohledem na znění § 35 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964 ve spojení s § 170 správního řádu skutečně vykládat podle vůle těch, kdo jej učinili, jak požadovala stěžovatelka. Je-li však vůle smluvních stran v rozporu s jejich písemným jazykovým projevem, ustupuje vůle stran jasnému jazykovému vyjádření, jak vyplývá z citovaného ustanovení občanského zákoníku (shodně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1116/2001).

[20] V projednávané věci smlouva o dotaci obsahuje v článku V. jasně dohodnutou částku dotace ve výši 252 347 459,54 Kč (tvořící 85 % celkových způsobilých výdajů), kterou se stěžovatelka zavázala poskytnout, pokud osoba zúčastněná na řízení splní všechny podmínky smlouvy o dotaci a jejích příloh. Stěžovatelka se dnes nemůže dovolávat odlišné vůle stran, pokud by tato vůle měla být v rozporu s jasným písemným jazykovým projevem nepochybného obsahu. Stěžovatelka žalovanému ve sporu z veřejnoprávní smlouvy neprokázala, že by došlo k porušení podmínek dotace, a proto žalovaný správně posoudil krácení dotace o částku 677 224,74 Kč jako neoprávněné a v rozporu se smlouvou o dotaci.

[21] Argumentaci stěžovatelky, že smlouva o IPRM byla nedílnou součástí smlouvy o dotaci, a proto je mezi oběma smlouvami úzká vazba, která mohla oprávněně ovlivnit výši poskytované dotace, je třeba odmítnout. Stěžovatelka poukazuje na to, že příloha smlouvy o dotaci (seznam závazných dokumentů) obsahovala rovněž „Příručku pro žadatele“, včetně její přílohy č. 9 „Postupy pro vypracování IPRM“, která ve své příloze č. 7 měla mít připojenu smlouvu o IPRM. Nejprve je třeba upozornit, že ve zmíněné „příloze přílohy původní přílohy“ smlouvy se nenachází konkrétní smlouva o IPRM, nýbrž pouze „vzor smlouvy o realizaci IPRM“. Konkrétní smlouva o IPRM, v níž byla smluvena celková výše alokované částky, se tedy ani skrze tuto argumentaci součástí smlouvy o dotaci nikdy nestala.

pokračování

[22] Nejvyšší správní soud však musí zároveň poznamenat, že i v případě, byla-li by shora popsaným způsobem přiložena konkrétní smlouva o IPRM, zůstala by nadále rozhodující částka smluvená stranami ve vlastním textu smlouvy o dotaci. Představa stěžovatelky, že by jasně projevenou vůli stran ohledně výše dotace obsaženou v samotné smlouvě mohla modifikovat částka uvedená kdesi v rozsáhlém balíku smluvní dokumentace, zcela popírá právní jistotu smluvních ujednání. Obsah tak zásadního ujednání, jakým je výše poskytované dotace, nemůže být zpochybňován skrze čtyřnásobný řetězec příloh. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na citovaný § 43 občanského zákoníku z roku 1964 ukládající smluvním stranám povinnost, aby při úpravě svých smluvních vztahů bylo odstraněno vše, co by mohlo vést ke vzniku rozporů. Bylo tedy povinností stěžovatelky při přípravě smluvní dokumentace zajistit, aby tato dokumentace v budoucnu nevzbuzovala nejasnosti a nezpůsobovala smluvní nejistotu.

[23] Smlouva o IPRM se tedy součástí smlouvy o dotaci nestala, jak se marně snaží dovodit stěžovatelka, a tedy zůstává k posouzení otázka, zda jako rámcová smlouva mohla jinak ospravedlnit krácení dotace poskytnuté konkrétní smlouvou o dotaci. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že nikoli. Bylo odpovědností stěžovatelky uzavřít smlouvu o dotaci takovým způsobem, aby mohla zohlednit celkovou alokovanou částku na všechny dotace vyplývající ze smlouvy o IPRM ve znění jejího dodatku. S ohledem na časový průběh smluvních vztahů lze uzavřít, že pokud v době uzavření smlouvy o dotaci již stěžovatelka znala nejvyšší možnou celkovou alokovanou částku ve smyslu dodatku smlouvy IPRM, bylo na jejím uvážení, jakým způsobem změny ve výši celkové alokace zohlední v jednotlivých projektech. Kromě poměrného snížení částek pro jednotlivé projekty připadalo v úvahu např. jejich nerovnoměrné krácení nebo revize počtu či rozsahu financovaných projektů. Pokud stěžovatelka naznačeným způsobem nepostupovala a tuto skutečnost nijak nezohlednila a nepromítla do jednotlivých smluv o dotacích, nemůže zpětně zpochybňovat smluvenou výši poskytnuté dotace zakotvené ve smlouvě o dotaci na úkor právní jistoty osoby zúčastněné na řízení a v rozporu se zásadou závaznosti smluv (*pacta sunt servanda*).

[24] Ve světle shora uvedených závěrů je dle Nejvyššího správního soudu nadbytečné řešit otázky, jaký je skutečný obsah smlouvy o IPRM po uzavření jejího dodatku, který založil rozpor mezi textem smlouvy IPRM (alokace ve výši 952 657 087 Kč) a textem přílohy č. 1 (alokace ve výši 951 245 108 Kč). Úvahy k této otázce, které popsal žalovaný v napadeném rozhodnutí, jdou nad rámec souzeného případu, neboť smlouva o IPRM (ať už v jakémkoli znění) nebyla rozhodnou pro řešení sporu z veřejnoprávní smlouvy o dotaci. Stejně tak je nerozhodný obsah monitorovací zprávy osoby zúčastněné na řízení ze dne 27. 4. 2011, kde skutečnost, že do svého textu převzala tabulku zdrojů financování z přílohy dodatku smlouvy o IPRM s částkou 951 245 108 Kč, nic nevypovídá o její údajné vůli uzavřít následně smlouvu o dotaci s nižší částkou, než je ve smlouvě uvedena. Na str. 6 monitorovací zprávy (oddíl „Problémy při realizaci IPRM“) se navíc osoba zúčastněná na řízení ohradila proti snížení celkové alokace, byť ji do tabulky zdrojů financování na příslušném místě promítla.

[25] Nad rámec rozhodovacích důvodů Nejvyšší správní soud ke všem námitkám stěžovatelky směřujícím k dopadům dodatku smlouvy IPRM a k výkladu této smlouvy uvádí, že i v případě, že by tato smlouva mohla mít vliv na spor o dotaci, jak tvrdí

stěžovatelka, přednost by i v tomto případě dostal text samotné smlouvy (ve znění dodatku) před tabulkou obsaženou v příloze, a to na základě shodné argumentace jako v bodě [21] tohoto rozsudku.

[26] Závěry předchozích odstavců lze podpořit také poukazem na obecný princip odpovědnosti poskytovatele dotace za jednoznačnost, určitost a srozumitelnost dotačních podmínek, jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu. Požadavkem jednoznačnosti veřejnoprávní smlouvy se zabýval již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010 - 81, č. 2243/2011 Sb. NSS: *„Vlastností veřejnoprávní smlouvy, která je uzavírána mezi správním orgánem vykonávajícím veřejnou správu na jedné straně a soukromou osobou na straně druhé, již jsou však zakládány povinnosti v oblasti veřejného práva (s možností dispozice s finančními prostředky z veřejného rozpočtu), musí být prioritně její jednoznačnost. (...) Je nepřijatelné, aby spory či nejasnosti formulací veřejnoprávní smlouvy ve svých důsledcích ztížily pozici slabší strany, tedy žalobce jako soukromé osoby.“* Požadavek na jednoznačnost a zřejmost dotačních podmínek vyslovil Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012 - 33 [bod 35]; a tento princip nalezneme také v rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 Afs 142/2016 - 32 [bod 33]: *„Právo poskytovatele dotace vymezit podmínky jejího čerpání souvisí s povinností vymezit dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, který zajistí předvídatelnost postupu při případném zpětném vymáhání poskytnuté dotace či uplatnění sankčního odvodu, resp. stav, kdy příjemce bude mít jistotu ohledně obsahu dotačních podmínek“.* Z popsaného principu odpovědnosti poskytovatele dotace vyplývá, že případné výkladové nejasnosti plynoucí z vnitřních rozporů dotačních podmínek (smluvní dokumentace) jsou přičitatelné poskytovateli dotace. Poskytovatel dotace se nemůže úspěšně dovolávat výkladu nejednoznačně upravené otázky, který by byl v neprospěch příjemce dotace.

[27] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že městský soud dospěl ve svém rozsudku ke správnému právnímu závěru, že rozhodujícím smluvním dokumentem v souzeném případě byla smlouva o dotaci a že znění smlouvy o IPRM nemohlo výsledek sporu nijak ovlivnit.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[29] O náhradě nákladů účastníků řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch a úspěšnému žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že stěžovatelka (žalobkyně) nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

[30] Osoba zúčastněná na řízení nemá dle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud v průběhu řízení neuložil žádnou



pokračování

povinnost, v jejíž souvislosti by mohly vzniknout náklady řízení, a osoba zúčastněná na řízení ani nenavrhla přiznání jiných nákladů zvláštního zřetele hodných.

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

V Brně dne 23. září 2020

JUDr. Filip Dienstbier  
předseda senátu