



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

Středočeský kraj, IČ 70891095,
se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5,

proti

žalovanému

Ministerstvo financí,
se sídlem Letenská 525/15, Praha 1,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 4. 2025, č. j. MF-28879/2022/1203-34,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 4. 2025, č. j. MF-28879/2022/1203-34, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 5 000 Kč a to ve lhůtě 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný, jako správní orgán příslušný podle § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „územní rozpočtová pravidla“), rozhodl podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, o návrhu spolku DEFIZ z. s., se sídlem Chotěšovská 680/1, Praha 9, IČO 45251819 (dále jen „DEFIZ z. s.“), na určení neplatnosti výpovědi smlouvy o realizaci grantového projektu v rámci globálního grantu CZ.1.07/3.2.11 – Podpora nabídky dalšího vzdělávání ve Středočeském kraji, operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost, s nepřímými náklady č. 2271/REG/2013 ze dne 10. 12. 2013. Rozhodnutím žalovaného bylo určeno, že výpověď smlouvy o realizaci grantového projektu je **neplatná**.
2. Mezi žalobcem a DEFIZ z. s. byla uzavřena smlouva o poskytnutí dotace, jejímž předmětem bylo poskytnutí finanční podpory ze strany žalobce ve výši maximálně 2 130 100,93 Kč na realizaci projektu pod registračním číslem CZ.1.07/3.2.11/03.0154 s názvem „Vzděláváním k rozvoji mezinárodního obchodu“ (dále jen „projekt“).
3. Po ukončení realizace projektu provedl žalobce kontrolu zaměřenou na posouzení výstupů projektu, respektive na splnění účelu projektu specifikovaného v žádosti o finanční podporu. Na základě této kontroly dospěl žalobce k závěru, že výstup projektu nebyl uznán za kvalitativně vyhovující. V důsledku toho zaslal dne 7. 10. 2015 spolku DEFIZ z. s. výpověď smlouvy o realizaci grantového projektu z důvodu nenaplnění indikátorů grantového projektu, konkrétně indikátoru 06.43.10, a stanovil lhůtu do 9. 11. 2015 pro vrácení do té doby vyplacených finančních prostředků.
4. Námitky, které spolek DEFIZ z. s. proti výpovědi uplatnil, žalobce neakceptoval a dopisem ze dne 12. 11. 2015 je zamítl. Proti zamítnutí námitek podal spolek DEFIZ z. s. opravný prostředek k Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy jako řídicímu orgánu daného operačního programu. Argumentace spolku však nebyla akceptována a podaný opravný prostředek byl dopisem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 17. 12. 2015 zamítnut.
5. Následně podal spolek DEFIZ z. s. návrh na určení neplatnosti výpovědi smlouvy, o němž rozhodl žalovaný právě žalobou napadeným rozhodnutím.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

6. V podané žalobě žalobce namítá nesprávnost a nezákonnost důvodů výpovědi smlouvy, jak je shledal žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí. Žalobce cituje z rozhodnutí o neplatnosti výpovědi smlouvy, v němž žalovaný jako výpovědní důvod označil nesplnění monitorovacích indikátorů ve stanovené době.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

7. Žalovaný své právní závěry ohledně platnosti výpovědi smlouvy zakládá na konstatování, že z čl. X odst. 10 a 11 smlouvy vyplývá, že pokud příjemce nenaplní jakýkoliv monitorovací indikátor uvedený v příloze č. 3 smlouvy a poskytovatel smlouvu nevypoví, je oprávněn uložit příjemci odvod za porušení rozpočtové kázně. Tento závěr žalovaného je podle žalobce nepravdivý, neboť smlouva byla vypovězena. Není tedy možné aplikovat ustanovení o proporcionálním uložení sankcí za porušení smlouvy, neboť výpověď již byla učiněna.
8. Žalobce dále namítá, že žalovaný nesprávně aplikoval ustanovení čl. X odst. 11 smlouvy, pokud jde o výši sankce. Podle tohoto ustanovení platí, že pokud nenaplnění monitorovacích indikátorů výsledků a výstupů přesáhne 50 %, bude příjemci uložen odvod ve výši 100 % dotace vyplacené ke dni porušení rozpočtové kázně.
9. Napadené rozhodnutí žalovaný odůvodnil tím, že všechny indikátory, tedy komplexní celky, jak je žadatel o dotaci uvedl v žádosti, jsou si rovny. Žalovaný stanovil, že příjemce se zavázal naplnit celkem pět monitorovacích indikátorů, a to:
MI 06.43.10 – počet nově vytvořených/inovovaných produktů (měrná jednotka: produkt, plánovaná hodnota: 1,00),
počet podpořených osob – muži (indikátor 074101, měrná jednotka: muž, plánovaná hodnota: 30),
počet podpořených osob – ženy (indikátor 074102, měrná jednotka: žena, plánovaná hodnota: 30),
počet úspěšně podpořených osob – muži, (indikátor 074601, měrná jednotka: žena, plánovaná hodnota: 25)
počet úspěšně podpořených osob – ženy (indikátor 074601, měrná jednotka: žena, plánovaná hodnota: 25)
10. V souladu s metodikou a příručkou žalovaný konstatoval, že indikátor MI 06.43.10 je definován jako počet nově vytvořených inovovaných produktů určených pro cílovou skupinu, vzniklých v rámci projektu, přičemž „počtem“ se rozumí počet druhů nebo souborů, nikoliv počet kusů.
11. Podle žalobce však nezáleželo na tom, z kolika modulů se nově vytvořený/ inovovaný produkt skládá, ale na výsledku jako celku. Tvrdí, že byl vytvořen jeden soubor, který je ve všech závazných ukazatelích uváděn jako jeden produkt.
12. V další části napadeného rozhodnutí žalovaný citoval z metodiky. Žalobce namítá, že rozdělení jednoho produktu (číslo aktivity 01, název: tvorba vzdělávacího programu) na šest dílčích částí žalovaným představuje nesprávné a nezákonné hodnocení naplnění monitorovacího indikátoru. Podle žalobce musí být hodnoceno jako naplněný jeden soubor, nikoliv šest samostatných částí, a tedy nelze považovat indikátor za nenaplněný.
13. Žalobce dále konstatuje, že pokud by měl být akceptován závěr žalovaného, že každý jednotlivý modul tvoří samostatný monitorovací indikátor, pak by nenaplnění pěti modulů z celkových šesti představovalo nenaplnění více než 50 % monitorovacích indikátorů. V takovém případě by podle čl. XI odst. 1 písm. b) smlouvy byl dán výpovědní důvod.
14. Žalobce souhlasí se závěrem žalovaného, že nebylo naplněno pět modulů ze šesti, které tvoří jeden monitorovací indikátor – konkrétně indikátor „počet nově vytvořených/inovovaných

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

produktů“. V takovém případě by bylo možné konstatovat, že tento indikátor byl naplněn pouze z jedné šestiny.

15. Dalšími monitorovacími indikátory byly počty podpořených osob – žen a mužů. Předpokladem pro jejich naplnění bylo, že podpořené osoby absolvují nově vytvořený/inovovaný produkt, tj. vzdělávací program. Pokud však tento produkt byl naplněn pouze z jedné šestiny, nemohlo dojít k jeho předání podpořeným osobám.
16. Žalobce zdůrazňuje, že smyslem vytvoření produktu nebylo pouze předat podpořeným osobám nové informace, ale předat informace autorsky zpracované, neopakovatelné, a především nikoliv běžně dostupné. Skutečnost, že pět modulů bylo převzato z internetu a zkopírováno z jiných podkladů, žalovaný správně vyhodnotil tak, že se nejedná o vlastní autorskou tvorbu.
17. Žalobce však namítá, že žalovaný nesprávně uzavřel, že čtyři monitorovací indikátory týkající se podpory osob byly naplněny na 100 %. Pokud by byl akceptován závěr žalovaného, že každý modul je samostatným monitorovacím indikátorem, pak by k naplnění těchto čtyř indikátorů došlo pouze z jedné šestiny.
18. Podle čl. X odst. 11 smlouvy platí, že pokud nenaplnění monitorovacích indikátorů výsledků a výstupů přesáhne 50 %, bude příjemci uložen odvod ve výši 100 % dotace vyplacené ke dni porušení rozpočtové kázně. Žalobce uzavírá, že nebyl naplněn žádný z monitorovacích indikátorů tak, jak si je žadatel zvolil, a že monitorovací indikátor „nově vytvořený/inovovaný produkt – vzdělávací program“ nebyl naplněn jako celek.
19. V písemném vyjádření k podané žalobě žalovaný vylicil skutkový děj s tím, že spolek DEFIZ z. s. podal dne 22. 9. 2022 k žalovanému návrh ve věci určení neplatnosti výpovědi veřejnoprávní smlouvy s názvem „*Smlouva o realizaci grantového projektu v rámci globálního grantu CZ.1.07/3.2.11 – Podpora nabídky dalšího vzdělávání ve Středočeském kraji*“, operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost, s nepřímými náklady č. 2271/REG/2013, uzavřené dne 10. 12. 2013 mezi spolkem DEFIZ z. s. a žalobcem jako poskytovatelem dotace (dále jen „smlouva“).
20. Předmětem smlouvy bylo poskytnutí finanční podpory ze strany žalobce ve výši maximálně 2 130 100,93 Kč na realizaci projektu vedeného pod registračním číslem CZ.1.07/3.2.11/03.0154 s názvem „*Vzděláváním k rozvoji mezinárodního obchodu*“ (dále jen „projekt“).
21. Po ukončení realizace projektu provedl žalobce kontrolu zaměřenou na posouzení výstupů projektu a konstatoval, že pět ze šesti modulů nebylo zpracováno uspokojivě, tj. v kvalitě specifikované v žádosti o finanční podporu. Výstup projektu nebyl uznán za kvalitativně vyhovující. Podle výsledků kontroly byly texty, s výjimkou modulu č. 6, okopírovány ze zahraničních zdrojů, které ve své většině nejsou v České republice běžně dostupné.
22. Na základě provedené kontroly zaslal žalobce dne 7. 10. 2015 spolku DEFIZ z. s. výpověď smlouvy a stanovil lhůtu pro vrácení do té doby vyplacených finančních prostředků. Jelikož spolek DEFIZ z. s. povinnost vrátit poskytnutou dotaci nesplnil, žalobce jej dne 19. 3. 2019 vyzval k vrácení dotace ve výši 1 113 040,25 Kč. Uvedená částka byla následně vymáhána na základě platebního výměru vydaného správcem daně.
23. K samotnému odůvodnění žaloby žalovaný uvedl, že si strany nad rámec zákona sjednaly konkrétní důvody pro výpověď veřejnoprávní smlouvy, a to v čl. IX odst. 1 písm. a) až h)

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

smlouvy. Žalobce podřadil výpovědní důvod pro ukončení smlouvy o poskytnutí dotace pod čl. IX odst. 1 písm. b), tedy nenaplnění monitorovacích indikátorů ve stanovené době.

24. Žalovaný proto posuzoval, zda došlo k naplnění tohoto výpovědního důvodu. V rámci své rozhodovací praxe žalovaný neposuzoval vzdělávací programy a vytvořené moduly podle jejich obsahové stránky. Výpovědní důvod užitý žalobcem umožňoval ukončit veřejnoprávní smlouvu za předpokladu, že příjemce dotace nenaplní monitorovací indikátory ve stanovené době.
25. Projekt měl být ukončen k 31. 12. 2014, přičemž tuto podmínku spolek DEFIZ z. s. splnil, o čemž mezi účastníky nebylo sporu. Žalovaný tedy přistoupil k jazykovému výkladu použitého výpovědního důvodu tak, jak je formulován v textu smlouvy o poskytnutí dotace.
26. Žalovaný dále uvedl, že čl. X odst. 10 smlouvy o poskytnutí dotace je nutno vykládat v kontextu čl. XI odst. 1 téže smlouvy, a to tak, že pokud žalobce zjistí, že příjemce dotace nenaplnil jakýkoliv monitorovací indikátor, k jejichž naplnění se zavázal v projektové žádosti, a žalobce nevypověděl smlouvu o poskytnutí dotace pro některý z taxativně vyjmenovaných důvodů uvedených v čl. IX odst. 1 smlouvy, je oprávněn uložit odvod ve stanovených procentuálních mezích dle míry daného pochybení.
27. Žalovaný je tedy přesvědčen, že čl. X odst. 10 smlouvy o poskytnutí dotace se nevztahuje na výpověď projednávané veřejnoprávní smlouvy v případě nesplnění byť jen jednoho monitorovacího indikátoru. Takový výklad by podle žalovaného vedl k situaci, kdy by odvod za porušení rozpočtové kázně nebylo možno vůbec uložit, neboť jakákoliv nesrovnalost či nenaplnění, byť i jediného z monitorovacích indikátorů by vedla k výpovědi veřejnoprávní smlouvy. Takový výklad je podle žalovaného nelogický a nepřipustný.
28. Žalovaný je toho názoru, že čl. X odst. 10 smlouvy, který stanoví, že pokud poskytovatel nevypoví smlouvu, je oprávněn uložit příjemci dotace odvod za porušení rozpočtové kázně, je nutno vykládat *a priori* v souvislosti s výpovědními důvody specifikovanými v čl. IX odst. 1 smlouvy o poskytnutí dotace. V opačném případě, jak usuzuje žalobce, by přímá aplikace čl. X odst. 10 vytvářela prostor pro obcházení smyslu a účelu sjednané veřejnoprávní smlouvy, stejně tak zákonných podmínek a právních zásad souvisejících s poskytováním dotace.
29. Žalovaný dále připomíná, že to byl žalobce jako poskytovatel dotace, kdo vytvořil právní rámec veřejnoprávní smlouvy, v němž se měl příjemce dotace pohybovat; je tedy dílem žalobce. Zásadně pak platí, že za dodržování podmínek dotace odpovídá příjemce dotace. Recipročně by však mělo platit rovněž to, že za určitost, srozumitelnost a jednoznačnost výkladu dotační smlouvy odpovídá poskytovatel dotace.
30. Žalovaný dále uvedl, že pokud jsou dotační podmínky netransparentní, nejednoznačné nebo diskutabilní, nemohou být kladeny k tíži příjemce dotace, neboť ten může předloženou smlouvu pouze akceptovat nebo odmítnout, avšak do jejího obsahu zasahovat nemůže. K tomuto závěru žalovaný odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudky ze dne 23. 9. 2020, č. j. 6 Afs 188/2020–40, ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010–81, ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012, a ze dne 3. 3. 2017, č. j. 2 Afs 142/2016–32.
31. Žalovaný rovněž citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013–53, který se zabýval postavením orgánů veřejné moci jako poskytovatelů dotace a základními zásadami kontraktačního procesu při uzavírání dotačních smluv.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

32. Žalovaný shrnul, že pokud poskytovatel dotace v obsahu smlouvy výslovně vymezil jako výpovědní důvod nenaplnění monitorovacích indikátorů ve stanovené době, pak v souladu se zásadou právní jistoty založil legitimní předvídatelnost, jak bude postupovat v případě nenaplnění stanovených monitorovacích indikátorů. Pokud žalobce zamýšlel uplatnit výklad výpovědního důvodu způsobem, který by jej opravňoval vypovědět dotační smlouvu již při nenaplnění, byť jen jednoho monitorovacího indikátoru, učinil tak podle žalovaného nejasně a nekonkrétně.
33. Žalovaný je přesvědčen, že dodatečná výkladová nejasnost nemůže být s ohledem na stávající judikaturní praxi a zásadu *in dubio mitius* kladena k tíži příjemce dotace.

III.

Posouzení žaloby

34. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
35. Skutkový stav není mezi účastníky sporu rozporný.
36. Městský soud vyšel ze zjištění, že mezi žalobcem a subjektem: Pražská Mezinárodní Managerská škola, IČ: 45251819, se sídlem Jose Martího 407/2, Praha, (nyní DEFIZ z. s., se sídlem Chotěšovská 680/1, Letňany, 190 00 Praha 9) byla uzavřena shora uvedená smlouva.
37. Podle článku IX smlouvy o poskytnutí dotace se strany dohodly, že poskytovatel **může smlouvu vypovědět** bez poskytnutí dodatečné lhůty ke zjednání nápravy, jestliže příjemce:
- a) *bezdůvodně a dlouhodobě neplní některou ze svých povinností uvedených ve smlouvě, například nepodává průběžně monitorovací zprávy nebo žádosti o platby, a to ani během 20 pracovních dnů po doručení písemné výzvy k nápravě, případně nepodá uspokojivé vysvětlení;*
 - b) **nenaplní monitorovací indikátory ve stanovené době;**
 - c) *je v úpadku, likvidaci nebo jiné obdobné situaci směřující k jeho zániku;*
 - d) *změní právní formu bez předložení ke schválení písemného dodatku ke smlouvě;*
 - e) *uvede do smlouvy nebo žádosti o finanční podporu nepravdivé nebo neúplné údaje, které mohou mít podstatný vliv na dosažení účelu smlouvy dle čl. II odst. 2, a toto bude kontrolou zjištěno;*
 - f) *dopustí se finančních podvodů nebo jiného nekalého jednání;*
 - g) *dopustí se on, jeho člen statutárního orgánu nebo zaměstnanec trestného činu souvisejícího s realizací projektu, za který byl pravomocně odsouzen;*
 - h) *projekt již nesplňuje podmínky, za nichž byla finanční podpora přidělena, a příjemce nenavrhuje jeho uspokojující modifikaci k dosažení původních cílů projektu.*
38. Podle čl. VII bodu 12 smlouvy se příjemce zavázal naplňovat monitorovací indikátory uvedené v příloze č. 3 smlouvy po dobu realizace projektu. U monitorovacích indikátorů sledujících podpořené a úspěšně podpořené osoby je příjemce povinen vykazovat rovněž

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

relevantní údaje podle pohlaví, a u podpořených osob také podle věku, dosaženého vzdělání a dalších specifík uvedených v příloze k Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006. Úplný výčet monitorovacích indikátorů pro příslušnou oblast podpory je uveden v metodice monitorovacích indikátorů.

39. Příloha č. 3 není součástí doložené smlouvy, soud nicméně vyšel z nesporného stanoviska účastníků s tím, že:
40. Vzdělávací program, který měl být vytvořen, (byl tvořen) 6 moduly a to konkrétně:
- Modul 1 – Mezinárodní obchod (e-learning – přednášky)
 - Modul 2 – Mezinárodní marketing (e-learning – přednášky)
 - Modul 3 – Mezinárodní obchodní operace (e-learning – přednášky)
 - Modul 4 – Environmentální problematika v mezinárodním obchodu (e-learning – přednášky)
 - Modul 5 – Etika různých kultur a psychologické aspekty
 - Modul 6 – Mentoring v mezinárodním obchodu
41. Z kontrolních listů poskytovatele dotace (žalobce) vyplynulo, že každý z pěti modulů trpěl dílčími nedostatky, které externí hodnotitel popsal v komentáři u každého jednotlivého modulu zvlášť. Za společné nedostatky u modulů č. 1 až 5 (modul 5 nebyl vůbec zpracován podle původně navrženého tématu) byly označeny: převzaté texty postrádající vlastní přidanou hodnotu, chybějící prvky, které byly popsány v projektové žádosti, a to učební osnovy, cíle programu a učební cíle, vytvoření edukačních materiálů formou pracovních listů v tištěné a elektronické podobě a funkčního e-learningového programu včetně nevhodného formátu, rozvrh hodinových dotací na jednotlivá témata a grafická a typografická kvalita materiálů a jejich vizuální atraktivita pro cílovou skupinu.
42. Součástí správního spisu je výpověď smlouvy o realizaci grantového projektu, kterou žalobce adresoval Pražské mezinárodní manažerské škole. Soud ověřil, že v této výpovědi je uvedeno, že výstupy projektu byly po třetím doplnění monitorovací zprávy zaslány ke kontrole externímu hodnotiteli. V rámci kontroly výstupů vyhověl pouze jeden modul ze šesti vytvořených. Vzhledem k tomu, že těchto šest modulů tvořilo jediný produkt projektu – vzdělávací program složený ze šesti samostatných modulů – nebylo možné uznat jako výstup celý program. Došlo tak k *nenaplnění monitorovacího indikátoru MI 06.43.10 – počet nově vytvořených/inovovaných produktů*. Na základě zjištění externího hodnotitele žalobce následně přistoupil k výpovědi smlouvy.
43. Jádrem sporu je zodpovězení otázky, zda příjemce dotace ve sjednané době (to účastníci nerozporují) naplnil monitorovací indikátory.
44. Obecně platí, že indikátory slouží pro monitorování průběhu a výsledku realizace projektů, oblastí podpory, prioritních os a programů vzhledem ke stanoveným cílům. Seznam sledovaných indikátorů schvaluje monitorovací výbor a je součástí prováděcího dokumentu. Každý žadatel o finanční podporu je povinen v rámci žádosti o podporu doložit monitorovací ukazatele projektu a zejména uvést kvantifikaci vybraných indikátorů, které mají vazbu na indikátory stanovené v rámci dané oblasti podpory v prováděcím dokumentu. Monitorovací ukazatele projektu budou následně uvedeny ve smlouvě o financování a budou mít klíčový význam při hodnocení realizace projektu.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

45. Plnění monitorovacích indikátorů se vykazuje v monitorovacích zprávách. Nedodržení monitorovacích ukazatelů může vést k částečnému nebo dokonce i úplnému odebrání poskytnuté dotace. Jinak řečeno *„indikátor je nástroj pro měření cíle, mobilizovaných prostředků, dosažených efektů, míry kvality nebo kontextových proměnných. Tvoří jej šestimístný kód, přesná definice, hodnota, měrná jednotka a zdroj“* (viz Metodika monitorovacích indikátorů Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost). Indikátory slouží k získání zpětné vazby o tom, zda poskytnutá finanční podpora splnila svůj účel, zda byly naplněny kvantifikovatelné cíle projektu. Indikátory měří, jaký je vytyčený cíl, jaké jsou výsledky realizace, kvalita a kontext daného programu či projektu.
46. Číselný kód indikátoru je šestimístným kódem, který je tvořen dle vzorce: XX.yy.00 resp. XX.yy.zz kdy: XX. vyjadřuje kód číselné řady tematického celku (první dvojčíslí) yy. je pořadové číslo v rámci číselné řady (druhé dvojčíslí) zz. pořadové číslo v rámci číselné řady (třetí dvojčíslí), (v případě nutné bližší specifikace).
47. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vyšel z toho, že se příjemce dotace zavázal naplnit celkem pět monitorovacích indikátorů, a to sporný indikátor MI 06.43.10 (I.) „počet nově vytvořených/inovovaných produktů“ (měrná jednotka je produkt s plánovanou hodnotou 1,00), dále monitorovací indikátor (II.) „počet podpořených osob – muži“ (monitorovací indikátor 074101, měrná jednotka muž s plánovanou hodnotou 30) (III.) „počet podpořených osob – ženy“ (monitorovací indikátor 074102, měrná jednotka ženy s plánovanou hodnotou 30) (IV.) „počet úspěšně podpořených osob – muži“ (monitorovací indikátor 074601, měrná jednotka je počet osob s plánovanou hodnotou 25) a (V.) „počet úspěšně podpořených osob – ženy“ (monitorovací indikátor 074602, měrná jednotka počet osob s plánovanou hodnotou 25).
48. Metodika MI v části 4. uvedla, že v případě monitorovacích indikátorů sledujících podpořené osoby *„jsou ve schématech monitorovacích indikátorů relevantních oblastí podpory tučně zvýrazněny monitorovací indikátory, k jejichž cílové hodnotě se žadatel zavazuje v projektové žádosti, pokud si tyto indikátory zvolí jako povinné k naplnění.“*
49. Žalovaný konstatoval, že příjemce dotace si tyto „tučně zvýrazněné“ indikátory zvolil za povinné. Jednalo se tak o samostatné monitorovací indikátory se samostatnými výstupy. Vyšel z předpokladu, že se jednotlivé monitorovací indikátory podílely na naplnění účelu dotace stejnou měrou, neboť ve smlouvě o poskytnutí dotace nebyl určen žádný z monitorovacích indikátorů jako méně či více důležitý, resp. primární.
50. Žalovaný dále pracuje s pojmem Klíčové aktivity, které rozděluje takto:
- klíčová aktivita č. 1: Tvorba vzdělávacího programu (dále jen „K01“)
 - klíčová aktivita č. 2: Tvorba vzdělávacího materiálu a e-learningu (dále jen „K02“)
 - klíčová aktivita č. 3: Pilotáž a evaluace vzdělávacího programu (dále jen „K03“)
51. Klíčové aktivity zahrnovaly přípravu 6 (šesti) samostatných modulů, k jejichž vytvoření se příjemce dotace zavázal v části XII. schválené projektové žádosti. Splnění výstupů klíčových aktivit K01 až K03 byl sledován a požadován u všech modulů zvlášť.
52. Výstupem K01 měl být *„komplexní vzdělávací program rozpracovaný do obsahu šesti jednotlivých modulů, učebních osnov a hodinových dotací“*, dále *„metodika pro lektory obsahující propojení odborných obsahů s inovativními vzdělávacími metodami, ale také s evaluačními postupy“*, a *„proškolený tým lektorů.“* V popisu realizace klíčové aktivity se příjemce dotace

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zavázal vytvořit komplexní vzdělávací program rozpracovaný do šesti (6) jednotlivých (vzdělávacích) modulů, učebních osnov a hodinových dotací jednotlivých modulů.

53. Pro jednotlivé moduly se zavázal vytvořit metodiku shrnující metody, formy a postupy výuky a způsob realizace evaluace procesů a cílů vzdělávání. Vzdělávací cíle se zavázal dosáhnout kombinací moderních metod výuky, jejichž nastavení bude závislé na konkrétních požadavcích tematických oblastí jednotlivých modulů. Pro potřeby distanční výuky se zavázal k vytvoření e-learningové aplikace popsané ve výstupu K02.
54. Výstupem K02 měly být: *„edukační materiály formou pracovních listů (v tištěné a elektronické podobě); e-learningový program pro flexibilní výuku; lektorský tým proškolený pro práci s edukačními materiály a s e-learningem.“* V popisu realizace klíčové aktivity se navrhovatel zavázal vytvořit edukační materiály pro jednotlivé vzdělávací moduly formou pracovních listů, které měly umožnit flexibilní využívání během celého vzdělávacího procesu. Účastníkům pilotáže (blíže K03) měly být tyto materiály vytištěny a pro zájemce připraveny v elektronické podobě. Obsahem této aktivity byla i tvorba funkčního e-learningového vzdělávacího programu, který měl kromě primárního cíle (distanční výuka) sloužit jako evaluační nástroj.
55. Výstupem K03 měla být: *„pilotáž vzdělávacího programu, modulů, obsahu, osnov, metod, e-learningu, edukačních materiálů a konkrétní poznatky z praktického využití ve vzdělávacím procesu“.* Tato klíčová aktivita měla ověřit správnost nastavení obsahu, osnov, forem a metod vzdělávacího programu a jeho jednotlivých modulů, využitelnost připravených edukačních materiálů e-learningového programu v rámci K01 a K02 a hodnotila jejich efektivitu ve vzdělávacím procesu.
56. Definicí pojmu nově vytvořený/inovovaný produkt se podrobně zabývala metodika MI v části 3, konkrétně na str. 13 až 17, která uvedla, že se jedná *„o nově vytvořený/inovovaný produkt, ve kterém provedené změny v jejich cílech, obsahu, metodách a formách zvýšily jejich kvalitu (nové/inovované vzdělávací programy, nové vzdělávací moduly, studijní materiály, pilotní ověřování, analýzy, studie, syntézy, učební pomůcky, e-learningové kurzy, webové portály atd.). Nově vytvořený/inovovaný produkt je výstupem projektu, který může být dále cíleně využíván pro účely vzdělávání. Kvalitu nově vytvořeného/inovovaného produktu, za předpokladu, že produkt není akreditován, je oprávněn posuzovat poskytovatel podpory (zejména z hlediska, zda vynaložené finanční prostředky odpovídají kvalitě produktu)“.*
57. Totožnou definici nově vytvořeného/inovovaného produktu obsahuje i popis MI 06.43.10 v tabulce na str. 132 metodiky MI. Z výše uvedeného plyne, že metodika MI považuje, mimo jiné, za nově vytvořený/inovovaný produkt též *„nový vzdělávací program“.*
58. Strana 13 metodiky MI dále uvádí: *„V případě, že je v rámci projektu vytvořen produkt, který představuje po sobě následující fáze jednoho procesu nebo jednoho výstupu, vždy se započítává nejvyšší stádium tohoto procesu nebo výstupu (např. bude-li v rámci projektu vytvořena analýza, na základě které vznikne nová metodika je za nově vytvořený/inovovaný produkt považována pouze metodika, jedná se tedy o jeden nově vytvořený/inovovaný produkt).“*
59. Zároveň byl modul definován metodikou MI jako *„samostatná, ucelená, monotematická studijní jednotka s uceleným studijním tématem a se samostatnými výstupy (učebními cíli)“.*
60. Žalovaný dále uvedl, že vzhledem k tomu, že vzdělávací program projektu byl tvořen šesti moduly, tak za rozhodné pro posouzení, zda příjemce dotace naplnil MI 06.43.10 je to, kolik kompletních (tj. samostatných a ucelených) modulů navrhovatel vytvořil. Cílem

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

jednotlivých klíčových aktivit dle projektové žádosti bylo vytvoření šesti samostatných modulů, a nikoli pouze jejich dílčí části. Pouze modul č. 6 splnil požadavky klíčových aktivit stanovené v žádosti. To, že moduly č. 1 až 5 z nějaké části splnily podmínky a z nějaké ne, nelze z důvodu, jak byl definován modul a nastaven monitorovací indikátor, zohlednit. S částečným uznáním modulů projektová žádost ani metodika MI nepočítala.

61. Žalovaný v napadeném rozhodnutí učinil závěr, že příjemce dotace se zavázal vytvořit jeden komplexní vzdělávací program, který byl tvořen šesti samostatnými vzdělávacími moduly. Tedy se v rámci projektu zavázal naplnit celkem pět monitorovacích indikátorů, takže MI 06.43.10 nebyl jediným monitorovacím indikátorem, k jehož splnění se navrhovatel zavázal.
62. Sporný MI 06.43.10 měřil, zda příjemce dotace vzdělávací program jako jeden produkt v rámci projektu vytvořil či inovoval. Žalovaný konstatoval, že v souladu s metodikou MI tak mohly nastat pouze dvě alternativy: buď modul splňuje všechny podmínky na něj kladené, a pak je nutno ho započíst do předmětného monitorovacího indikátoru, či uvedené podmínky nesplňuje, a poté ho nelze do daného monitorovacího indikátoru započíst. S tímto závěrem se městský soud ztotožňuje.
63. Žalovaný dále vyšel ze znění čl. X odst. 10 a 11 smlouvy o poskytnutí dotace, v němž je uvedeno, že „*Pokud příjemce nenaplní jakýkoliv monitorovací indikátor uvedený v příloze č. 3 této smlouvy a poskytovatel smlouvu nevypoví, je oprávněn uložit příjemci odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši:*
- 3 až 5 % z celkových způsobilých výdajů projektu, pokud dojde k nenaplnění některého z monitorovacích indikátorů výsledků a výstupů o nejvýše 15 %;*
- 30 až 40 % z celkových způsobilých výdajů projektu, pokud dojde k nenaplnění některého z monitorovacích indikátorů výsledků a výstupů více než o 15 %, ale nejvýše o 50 %;*
- 100 % dotace vyplacené ke dni rozpočtové kázně, pokud nenaplnění monitorovacích indikátorů výsledků a výstupů přesáhne 50 %.*“
- který s ohledem na procentní míru naplnění monitorovacího indikátoru upravuje vyměření případného odvodu.
64. Žalovaný dovodil, že výsledným nově vytvořeným/inovovaným produktem měl být nově vytvořený/inovovaný komplexní vzdělávací program jako nejvyšší stádium výstupu v rámci projektu, příjemce dotace splnil MI 06.43.10 **pouze na 16,66 %**.
65. Postup výpočtu zaujatý žalovaným je následující: 6 modulů = 100 %, 5 modulů vyhovělo, 1 nevyhověl, tj. $100:6 = 16,66 \%$).
66. Dále žalovaný vzal v úvahu, že příjemce dotace se v rámci projektu zavázal naplnit celkem pět monitorovacích indikátorů, takže MI 06.43.10 nebyl jediným monitorovacím indikátorem, k jehož splnění se navrhovatel zavázal.
67. Žalovaný své právní závěry vtělil do následující tabulky:

Monitorovací indikátor	Měrná jednotka	Cílová hodnota	% naplnění
Počet nově vytvořených/inovovaných produktů	produkt	1	16,66 %
Počet podpořených osob – muži	muži	30	100,00 %

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Počet podpořených osob – ženy	ženy	30	100,00 %
Počet úspěšně podpořených osob – muži	počet osob	25	100,00 %
Počet úspěšně podpořených osob – ženy	počet osob	25	100,00 %
Průměr procentního naplnění hodnot za všechny indikátory	---	---	83,33 %

68. Žalovaný uzavírá, že: „Vzhledem k tomu, že výpovědní důvod zněl: „nesplnění monitorovacích indikátorů v stanovené době“, j e z výše uvedeného zřejmé, že výpovědní důvod nebyl naplněn. Aby byl naplněn výpovědní důvod dle čl. IX odst. 1 písm. b) smlouvy, muselo by dojít k nesplnění monitorovacích indikátorů, což se, jak vyplývá z výše uvedené tabulky, nestalo“.
69. Argumentaci žalovaného a jeho právní závěry soud pokládá za nesprávné.
70. Podle § 159 odst. 1 správního řádu, *veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.*
71. Podle § 166 odst. 2 správního řádu, *veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen písemnou formou a jen tehdy, jestliže to bylo ve veřejnoprávní smlouvě smluvními stranami dohodnuto a jestliže byla dohodnuta výpovědní lhůta.*
72. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 3 Afs 22/2019 – 52, platí, že: „rozhoduje-li finanční orgán o porušení rozpočtové kázně fyzickou nebo právnickou osobou jinou než stát podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, pak je povinností finančního orgánu zvažovat také to, zda poskytovatel dotace vymezil dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, který by zajistil předvídatelnost postupu při případném zpětném vymáhání poskytnuté dotace“.
73. Městský soud konstatuje, že žalobce jako poskytovatel dotace vymezil dotační podmínky jednoznačným způsobem a na základě kontrolního zjištění vypověděl veřejnoprávní smlouvu, tak jak její znění umožňovalo.
74. Mezi účastníky je sporný výklad smlouvy uzavřené mezi žalobcem a příjemcem dotace. Smluvní ujednání nelze vykládat odděleně, bez ohledu na jejich smysl upravující práva a povinnosti smluvních stran.
75. Poskytovatel dotace byl oprávněn smlouvu vypovědět, pokud příjemce nenaplní monitorovací indikátory ve stanovené době. Ze znění smluvního ujednání žalovaný dovodil, že výpověď je možná pouze v případě nenaplnění více monitorovacích indikátorů, a to zřejmě s ohledem na to, že čl. IX písm. b) smlouvy používá množné číslo. Uvedené ustanovení však musí být vykládáno v souvislosti s navazujícím čl. X odst. 10 a 11 smlouvy. To stanoví, že *pokud příjemce nenaplní jakýkoliv monitorovací indikátor uvedený v příloze č. 3 této smlouvy a poskytovatel smlouvu nevypoví, je oprávněn uložit příjemci odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši*. Jazykovým výkladem smlouvy je na místě dovodit, že poskytovatel je oprávněn, shledá-li, že příjemce monitorovací indikátor nenaplnil, buď smlouvu vypovědět, nebo příjemci uložit odvod. Vypovědět smlouvu je oprávněn v případě nenaplnění jakéhokoliv indikátoru, i v případě, že jde o indikátor jediný.
76. Jak uvedl žalovaný (bod 64 tohoto rozsudku) mohly nastat pouze dvě alternativy - buď modul splňuje všechny podmínky na něj kladené, a pak je nutno ho započíst do předmětného

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

monitorovacího indikátoru, či uvedené podmínky nesplňuje, a poté ho nelze do daného monitorovacího indikátoru započíst.

77. Indikátor MI 06.43.10 (I.) naplněn nebyl, neboť nebyl naplněn jeho modul „počet nově vytvořených/inovovaných produktů“ došlo tedy k tomu, že příjemce dotace jeden z monitorovacích indikátorů v plném rozsahu nenaplnil a žalobce byl oprávněn smlouvu vypovědět. Pokud tak učinil, postupoval v souladu s uzavřenou smlouvou o poskytnutí dotace a výpověď smlouvy nebyla nezákonná.
78. Procentuální vyjádření naplnění monitorovacích indikátorů, jak je žalovaný uvedl v tabulce pod bodem 68 rozsudku, je chybné. Za nesprávný městský soud pokládá už samotný závěr, že monitorovací indikátor MI 06.43.10 byl naplněn na 16,66 %. Žalovaný nezohlednil kontrolní výstupy, podle kterých nevyhovělo 5 sledovaných modulů a modul „*Etika různých kultur a psychologické aspekty v obchodním jednání*“ byl sice hodnocen jako kvalitně zpracovaný autorský text, zároveň však bylo konstatováno, že projekt je nevyhovující a nebude využitelný pro cílovou skupinu.
79. Závěr, že žalobce byl oprávněn od smlouvy odstoupit pro nenaplnění monitorovacího indikátoru, má oporu nejen v jazykovém výkladu smlouvy, ale i v interpretaci, která se zaměří na její smysl a účel.
80. Účelem uzavřené veřejnoprávní smlouvy bylo poskytnutí finančních prostředků příjemci dotace, který se zavázal vytvořit učební program v rámci podpory dalšího vzdělávání, konkrétně zaměřeného na rozvoj mezinárodního obchodu. Projektová žádost stanovila monitorovací indikátory, jejichž naplnění mělo být měřítkem úspěšnosti realizace projektu. Tyto indikátory směřovaly k tomu, aby se vzdělávacího programu zúčastnilo nejméně 30 mužů a 30 žen, přičemž požadavek na úspěšné absolvování programu činil 25 mužů a 25 žen.
81. Zcela klíčovým monitorovacím indikátorem však nebyl počet účastníků, nýbrž indikátor zahrnující vytvoření nových či inovovaných vzdělávacích produktů – tedy distančních kurzů, které měly být nosným prvkem celého projektu. Bez jejich zpracování by ostatní indikátory postrádaly smysl. Jinak řečeno, pokud takový kurz vytvořen není, nelze jej podporovat, nelze realizovat vzdělávání a nelze naplnit žádný z dalších indikátorů. Tento indikátor proto soud považuje za základní předpoklad smysluplnosti celé smlouvy.
82. Klíčová přitom není pouze formální existence kurzů, ale jejich kvalita – tedy zda nově vytvořené či inovované produkty skutečně naplňují požadavky na novost, inovativnost a obsahovou hodnotu zprostředkovaných informací, jakož i na formální stránku, zahrnující strukturu, přehlednost, vymezení učebních cílů, doporučenou literaturu a rozvrh hodinových dotací na jednotlivá témata. Pokud tento indikátor naplněn nebyl, pak smlouva postrádá svůj účel a je důvodné uzavřít, že její plnění selhalo v podstatné části. Žalobce nepochybil, pokud smlouvu vypověděl.
83. Námitce žalovaného, že tento závěr vede k vyprázdnění čl. X smlouvy, soud nepřisvědčil. Uvedený článek zjevně opravňuje poskytovatele dotace k volbě opatření, shledá-li, že došlo k nenaplnění některého monitorovacího indikátoru. Pokud se rozhodne smlouvu nevypovědět, uloží příjemci odvod, jehož výše odvisí od procentuálního nenaplnění indikátoru. Takovou situaci lze osvětlit na konkrétním případě: k uložení odvodu by poskytovatel mohl přistoupit, pokud by zjistil, že poskytovatel nenaplnil monitorovací indikátor „Počet úspěšně podpořených osob“ tak, že místo cílové hodnoty 25 žen, by bylo dosaženo hodnoty „jen“ 24 žen, poskytovatel dotace by nemusel smlouvu vypovědět, ač by

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

monitorovací indikátor splněn nebyl, avšak byl by oprávněn nařídit tomu odpovídající odvod nejvýše 15%.

84. Takový postup by naplňoval smysl a účel poskytnutí dotace a představoval by rozumné vyvážení práv a povinností mezi poskytovatele a příjemcem, jako smluvními stranami.
85. V projednávané věci městský soud nicméně dospěl k závěru, že žalobce byl oprávněn smlouvu vypovědět a napadené rozhodnutí nemůže proto obstát.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

86. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žalobní námitka je důvodná, a proto v souladu s § 78 odst. 1 s.ř.s. napadené rozhodnutí pro jeho nezákonnost zrušil.
87. V dalším řízení žalovaný, vázán v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. právním názorem vysloveným městským soudem v tomto rozsudku, znovu rozhodne o návrhu podaném příjemcem dotace.
88. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Ve věci úspěšnému žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení, které představují zaplacený soudní poplatek 5 000 Kč, (3 000 Kč za podanou žalobu a 2 x 1 000 Kč za podané návrhy na přiznání odkladného účinku žaloby dle pol. 18 odst. 2 písm. a) a pol. 20 sazebníku zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.)
89. Soud se zabýval otázkou, zda je žalobce – Středočeský kraj – osvobozen od soudního poplatku podle § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Podle citovaného ustanovení jsou od poplatku osvobozeny územní samosprávné celky v případech, kdy se spor týká výkonu státní správy, který je na ně přenesen.
90. V projednávané věci však nejde o výkon přenesené působnosti státní správy. Dotace, o jejíž vrácení se vede spor, byla poskytnuta na základě usnesení zastupitelstva Středočeského kraje, tedy v rámci jeho samostatné působnosti. Poskytování dotací na rozvojové projekty je činností, kterou kraj vykonává jako územní samosprávný celek na základě své autonomie, nikoli jako orgán vykonávající státní správu přenesenou zákonem. Přenesená působnost se vztahuje na činnosti, při nichž kraj jedná jménem státu (např. rozhodování ve správních řízeních podle zvláštních zákonů), což zde nenastalo.
91. Jelikož spor se týká plnění povinností z veřejnoprávní smlouvy uzavřené v rámci samostatné působnosti kraje, nelze aplikovat osvobození podle § 11 odst. 2 písm. b) zákona o soudních poplatcích. Žalobce proto není od poplatkové povinnosti osvobozen.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 10. prosinec 2025

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.