



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **ČR - Justiční akademie**, se sídlem Masarykovo náměstí 183/15, Kroměříž, zast. JUDr. Mgr. Petrou Novákovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Chodská 9, Praha 2, proti žalovanému: **Odvolačí finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 9. 2022, č. j. 30 Af 63/2020-44,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

**Odůvodnění:**

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 8. 2020, č. j. 33154/20/5000-10480-712945; tímto bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeny platební výměry Finančního úřadu pro Zlínský kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 25. 2. 2019, č. j. 312776/19/3300-31473-702366, jímž byl stěžovateli vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 821 588 Kč, a č. j. 312778/19/3300-31473-702366, jímž mu byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 145 207 Kč.

[2] Stěžovateli byly Ministerstvem financí (dále jen „MF“) prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti jakožto zprostředkujícího subjektu (dále jen „MSP“) převedeny peněžní prostředky z „Programu švýcarsko-české spolupráce“ na zabezpečení realizace projektu s názvem „Analýza vzdělávacích potřeb a systému vzdělávání zaměstnanců odborného aparátu soudů a státních zastupitelství“, reg. č. 7F-07532.01 (častěji se používá označení CH-007). Finanční prostředky byly poskytovány za účelem úhrady výdajů na předfinancování realizace projektu. Peněžní prostředky byly nejdříve poskytnuty ze strany MF příjemci grantu (MSP), a to na základě oznámení o poskytnutí grantu č. 2 ze dne

16. 3. 2011, ve znění změnových oznámení č. 2.1 až 2.5 (souhrnně jen „dohoda“). Tato dohoda má v případě organizační složky státu povahu stanovení výdajů na financování akce organizační složky státu. Následně vydalo MSp „Podmínky použití finančních prostředků pro realizaci projektu ze dne 1. 6. 2011, ve znění dodatků č. 1 až 4,“ (dále „podmínky přidělení dotace“), na jejichž základě převedlo příslušné peněžní prostředky konečnému příjemci - stěžovateli.

[3] Dne 6. 9. 2017 byl Finančnímu úřadu pro Zlínský kraj (dále jen „správce daně“) doručen podnět MSp č. j. MSP-11/2015-OEP-OSS/288, ze dne 6. 9. 2017; v podnětu bylo uvedeno, že v rámci závěrečného auditu provedeného ve dnech 14. – 16. 2. 2017 byly zjištěny nesrovnalosti s podezřením na porušení rozpočtové kázně, které se týkalo výdajů souvisejících s vytvořením nových e-learningových modulů. Dne 2. 10. 2017 zahájil správce daně na základě uvedeného podnětu daňovou kontrolu, přičemž dospěl k závěru, že stěžovatel neoprávněně použil prostředky státního rozpočtu v celkové výši 2 762 268,40 Kč. Stěžovatel nevyhlásil veřejnou zakázku na zhotovení textů pro elektronické vzdělávání (modulu pro řízení civilní a modulu pro řízení trestní) dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, čímž porušil povinnosti stanovené podmínkami použití finančních prostředků. Bylo zjištěno, že stěžovatel vyplatil JUDr. Jaromíru Jirsovi v letech 2013 - 2016 za zhotovení e-learningových textů 1 979 068 Kč a JUDr. Liboru Vávrovi bylo v letech 2013-2014 vyplaceno 783 200 Kč; ačkoli se jednalo o plnění zadané ve stejném časovém období a stejného charakteru, zhotovení textu bylo zadáno jako samostatná zakázka malého rozsahu s plněním do 10 000 CHF, přičemž hodnoty zakázek nebyly sečteny. Podle podmínek přidělení dotace však na plnění dle těchto parametrů měla být vyhlášena veřejná zakázka. Správce daně dospěl k závěru, že ve smyslu § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), došlo k neoprávněnému použití peněžních prostředků státního rozpočtu, což vedlo k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. a) a písm. b) téhož zákona. Správce daně vyměřil stěžovateli odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 821 588 Kč a dále odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 145 207 Kč. V odvolacím řízení žalovaný shledal postup správce daně souladný se zákonem, podaná odvolání zamítl a platební výměry potvrdil.

[4] V žalobě stěžovatel především namítal, že kontrola porušení rozpočtových pravidel se pohybuje v režimu správního trestání, a proto prvotní důkazní břemeno stran doložení důkazními prostředky, že stěžovatel rozpočtovou kázeň skutečně porušil, leží na správci daně, což nebylo prokázáno. Stěžovatel v žalobě popisuje, že realizace projektu se časově střetla s účinností nového občanského zákoníku a s navazujícími změnami prakticky většiny právního řádu, a to včetně změn v procesních předpisech či v technických postupech týkajících se soudů; tento fakt do značné míry dle stěžovatele ztížil proces výběru autorů, neboť součástí požadavků na autory byla jak znalost nové legislativy, tak i praktická znalost práce vyšších soudních úředníků, resp. vyšších úředníků státního zastupitelství v kontextu těchto změn. Tímto požadavkem byly *de facto* eliminovány osoby stojící mimo justici. Díky časovému střetu s rekonstrukcí občanského zákoníku rovněž nebylo možno realizovat tyto moduly za pomoci soudců z Nejvyššího soudu (důvodem byla jejich velká vytíženost související se školením v rámci rekonstrukce), kdy i mnozí oslovení soudci participaci na projektu mimo jiné právě z důvodu složitosti odmítli. Ač se tedy stěžovatel snažil za dané situace naplnit zákonná pravidla, tj. oslovil s nabídkou spolupráce vícero osob (potenciálních

pokračování

autorů), žádný z oslovených (až na JUDr. Jirsu a JUDr. Vávru) nabídku na spolupráci neakceptovali. Stěžovatel podotkl, že potenciální autor mimo resort justice by nebyl (z povahy věci) schopen nabídnout kvalifikovanou znalost jednotlivých procesů u různých pozic z praktického pohledu tak, aby byl schopen na tyto procesy aplikovat požadovanou znalost civilního a trestního práva. Navíc si stěžovatel byl vědom i omezení soudců zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, neboť v případě soudců jako potenciálních smluvních partnerů nelze práce poptávat za pomoci veřejné zakázky. Stěžovatel dále uvedl, že ačkoli poptával vyhotovení e-learningových modulů u autorů přímo, zachovával zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace; podotkl, že zákon o veřejných zakázkách nadto umožňuje pro zde řešenou situaci postupovat i mimo zadávací řízení s dodržáním výše uvedených zásad, resp. pomocí jednacího řízení bez uveřejnění. Zdůraznil, že prostředky, které byly na projekt získány, byly využity přesně na účel daný projektem, tj. e-learningové moduly byly jejich autory zpracovány, uvedeny „v život“, jsou součástí výukových materiálů, což představuje pro danou věc podstatnou okolnost, která měla být žalovaným zohledněna.

[5] Stěžovatel dále poukázal na to, že průběh projektu byl poskytovatelem opakovaně monitorován, aniž by mu bylo vytknuto jakékoliv pochybení mající vztah k uzavírání smluv s autory e-learningů; podrobně rekapituloval zásadní důkazy, které předložil v daňovém řízení; argumentoval tím, že předložené důkazy představují nepřímé důkazy o vědomosti poskytovatele ohledně postupu stěžovatele a schválení tohoto postupu. V neposlední řadě má za nezákonný i právní názor žalovaného, že by snad poskytovatel dotace nemusel postupovat dle § 14f zákona o rozpočtových pravidlech; stěžovatel zdůrazňuje, že poskytovatel dotace ho k navrácení finančních prostředků nevyzval, ač tak dle zákona o rozpočtových pravidlech učinit měl. Tento vadný procesní postup pak zatížil i napadené rozhodnutí, a proto by mělo být zrušeno.

[6] **Krajský soud** neshledal žalobu důvodnou. Odkázal na relevantní ustanovení zákona o veřejných zakázkách a zákona o rozpočtových pravidlech; dále podrobně shrnul pro věc rozhodné skutečnosti ze správního spisu. Krajský soud poukázal na to, že stěžovatele jako příjemce podpory z veřejných finančních prostředků tížilo prvotní důkazní břemeno, tj. měl povinnost doložit své tvrzení o splnění podmínek pro jejich poskytnutí, přičemž toto důkazní břemeno nelze přenášet na správce daně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2020, č. j. 1 Afs 331/2018-53); zdůraznil rovněž, že porušení rozpočtové kázně není správním deliktem a stejně tak uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46). Krajský soud podotkl, že stěžovatel akceptoval mimo jiné podmínku, že pro plnění v hodnotě 10 000 CHF a vyšší již musí být zadána veřejná zakázka, čímž současně deklaroval, že tuto podmínku bude dodržovat. Z tvrzení a důkazů předestřených ve správním (daňovém) řízení je zřejmé, že stěžovatel si před akceptací podmínek musel být vědom blížící se rekodifikace soukromého práva, v okamžiku přijetí podmínek nepředpokládal, že by autorem e-learningu mohl být jiný subjekt než soudce či odborný pracovník rezortu justice, ani že by plnění v rámci e-learningu mohlo být zadáno jinak, než napřímo, přesto si za daných okolností a po posouzení všech svých potřeb nevyjednal žádné speciální „vyvíňující“ podmínky pro pořizování e-learningových materiálů. V okamžiku přijetí podmínek musel být stěžovatel zcela srozuměn s tím, že pokud hodlá zadat zakázku

na vypracování e-learningových materiálů napřímo, může tak učinit pouze v případě zakázky, jejíž hodnota bude limitována částkou 10 000 CHF.

[7] K námitce stěžovatele, že ministerstvům či členům řídicího výboru projektu poskytl informace, ze kterých muselo být zřejmé, že nebude moci podmínky přidělení podpory dodržet a že zakázky na vypracování e-learningových materiálů je nezbytné zadat napřímo a že hodnota těchto zakázek bude vyšší než 10 000 CHF, a k odkazu na legitimní očekávání, že při zadávání dotčených plnění napřímo postupuje v souladu s podmínkami podpory, krajský soud odkázal na judikaturu Soudního dvora Evropské unie a z ní vycházející judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které plyne, že příjemce dotace se může dovolat zásady legitimního očekávání v případě, kdy mu je poskytnuto ze strany příslušného orgánu konkrétní a kvalifikované (vážné) ujištění, že počínání příjemce dotace není v rozporu s podmínkami pro poskytnutí dotace. Tato ujištění musí být v souladu s použitelnými právními předpisy (viz např. rozsudky SDEU ze dne 13. 3. 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* a další, spojené věci C-383/06 až C-385/06, ze dne 25. 3. 2010, *Sviluppo Italia Basilicata*, C-14/08, a ze dne 21. 12. 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10; rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, a ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014-43). Krajský soud podotkl s odkazem na obsah správního spisu, že MF, příp. řídicí výbor ani MSp neposkytly stěžovateli žádná taková „konkrétní kvalifikovaná ujištění“, která by odpovídala požadavkům uvedeným v citované judikatuře. Krajský soud se tak stran hodnocení důkazů ztotožnil s žalovaným a jeho závěry vzal za správné a přesvědčivé a skutkový stav za dostatečně zjištěný.

[8] K námitce stran možnosti použití jednacích řízení bez uveřejnění krajský soud poukázal na to, že jednacím řízením bez uveřejnění může zadavatel použít výhradně za podmínek stanovených v § 23 zákona o veřejných zakázkách. Podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách v jednacím řízení bez uveřejnění „*veřejná zakázka může být splněna z technických či uměleckých důvodů, z důvodu ochrany výhradních práv nebo z důvodů vyplývajících ze zvláštního právního předpisu pouze určitým dodavatelem.*“ Důkazní břemeno ohledně naplnění zákonných podmínek nese zadavatel (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2015, č. j. 8 As 149/2014-68). Dle krajského soudu by stěžovatel unesl toto důkazní břemeno, pokud by z předložených důkazů jednoznačně vyplynulo, že zadání vypracování e-learningových materiálů pouze určitým dodavatelům bylo absolutně nezbytné, jedinečné postavení vybraných dodavatelů by muselo vyplývat z jejich speciálních schopností umožňujících jim jako jediným zpracovat e-learningové materiály. Stěžovatel sice tvrdil, že neexistoval subjekt odlišný od vybraných dodavatelů, jež by byl schopen realizovat předmětné plnění, nicméně nepředložil jakékoli důkazy, které by vypovídaly o objektivní skutečné nemožnosti jiných než vybraných dodavatelů zakázky splnit.

[9] Krajský soud nepřisvědčil stěžovateli ani v tom, že potenciální dodavatelé e-learningových materiálů z řad soudců by nesměli na základě zákona o soudech a soudcích soutěžit o plnění zadaná ve formě veřejné zakázky. Konstatoval, že zákon o soudech a soudcích ani zákon o veřejných zakázkách neobsahuje jakékoli ustanovení, které by soudce jako potenciální uchazeče o veškeré veřejné zakázky vylučovalo. Pokud vybraní dodavatelé nebyli ničím omezeni, aby uzavřeli smlouvy o dílo ohledně zpracování e-learningových

pokračování

materiálů, pak logicky nemohli být omezeni v účasti na zadávacím řízení, kde by toliko soutěžili o pouhou možnost uzavření těchto smluv (argument *á maiori ad minus*).

[10] Co se týče namítaného dodržení účelu dotace, krajský soud uvedl, že pojem „neoprávněné použití finančních prostředků“ ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech nelze vykládat úzce pouze ve smyslu užití dotace v rozporu s účelem, k němuž byla poskytnuta; za neoprávněné použití prostředků je nutné považovat i porušení podmínek poskytnutí dotace; k tomu odkázal na relevantní judikaturu NSS.

[11] Krajský soud dospěl rovněž k závěru, že v dané věci poskytovatel dotace (případně správce daně) neměl povinnost vydat výzvu dle § 14f zákona o rozpočtových pravidlech, nicméně z jiných důvodů, než uvedl žalovaný; tato korekce však nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[12] V **kasáční stížnosti** stěžovatel tvrdí, že závěr krajského soudu stran (ne)unesení důkazního břemene neodpovídá skutečnosti. Stěžovatel v žalobě vysvětlil, že průběžně komunikoval s Ministerstvem spravedlnosti ohledně řešení projektu, a to včetně konkrétních smluv, které byly v rámci projektu uzavírány s konkrétními lektory; v rámci projektu byly nastaveny průběžné a pravidelné kontroly mj. řídicím výborem, v průběhu projektu stěžovatel zpracovával jak měsíční zprávy o průběhu, tak i pravidelné monitorovací zprávy; v rámci těchto zpráv průběžně a podrobně informoval o vlastním průběhu projektu, a to včetně jeho realizování jednotlivými lektory. Napadené rozhodnutí dle stěžovatele nevzalo v úvahu specifický způsob, jakým Ministerstvo spravedlnosti v rámci realizace daného projektu komunikovalo; zápis, resp. jednání řídicího výboru, které je jeho předmětem, bylo součástí pravidelné komunikace poskytovatele projektu a stěžovatele, tj. nejednalo se o žádnou *izolovanou informaci*. Stěžovatel má za to, že míra určitosti sdělení byla zcela odpovídající nastavené komunikační linii v rámci projektu; stěžovatel tak v rámci realizace projektu postupoval v dobré víře v řádnost jím prováděných postupů. Je tak namístě na danou věc nahlížet stejnou optikou, jako nahlížel NSS na ujištění ohledně dotací na postdoktorandy poskytnuté Jihočeské univerzitě (viz rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2020, sp. zn. 5 Afs 11/2019).

[13] Stěžovatel má za překvapivou úvahu krajského soudu, že nepředložil žádné důkazy ohledně dalších oslovených osob, tudíž neprokázal, že bylo nezbytné, aby na projektu spolupracoval jen se dvěma experty z justice. Stěžovatel uvádí, že k předložení důvěrné komunikace s dalšími seniorními postavami české justice neměl jejich souhlas ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. a) nařízení EP a Rady č. 2016/679 (obecné nařízení o ochraně osobních údajů, dále též „nařízení GDPR“). Stěžovatel má rovněž za překvapivou úvahu krajského soudu, že by se soudci mohli účastnit výběrového řízení. Soudce může vedle výkonu své funkce vykonávat pedagogickou činnost; to však neznamená, že by tak mohl činit podnikatelským způsobem, tedy na vlastní účet, soustavně a za účelem zisku (§ 420 odst. 1 občanského zákoníku), protože mu to zcela logicky zapovídá právě už uvedený § 85 odst. 1 zákona o soudech soudcích. Dané ustanovení totiž nejprve soudcům zakazuje určité činnosti (především jinou výdělečnou činnost) a pak z tohoto pravidla stanoví určité výjimky, v daném kontextu je podstatná výjimka pro pedagogickou činnost. To však neznamená, že by soudce mohl například na živnostenský list provozovat vedle výkonu funkce vzdělávací agenturu, nebo obsahově prakticky identicky nabízet své podnikatelské služby do

výběrových řízení, organizovaných podle předpisů o veřejných zakázkách. Dle stěžovatele soustavné vyhledávání pedagogické činnosti na vlastní účet za účelem zisku by totiž zcela logicky naplnilo definici podnikání, což je u soudců naprosto správně považováno za nepřipustné. Neobstojí tak úvaha krajského soudu uvedená v bodu 45 napadeného rozhodnutí, že účast v otevřeném výběrovém řízení podle předpisů o veřejných zakázkách je „menší“ zásah do pozice soudce než uzavření samotné smlouvy, a tudíž je přípustný. Stěžovatel poukazuje na to, že představa, že se seniorní soudci z Ústavního soudu, Nejvyššího soudu atp. budou hlásit do otevřeného výběrového řízení a mezi sebou otevřeně soutěžit, jednoduše neodpovídá skutečnosti. Dedukci, že by se do takové soutěže žádná z osob požadovaných kvalit nepřihlásila, lze označit za notoriету. Ostatně takový přístup seniorních soudců by byl lidsky zcela pochopitelný.

[14] Dle stěžovatele napadené rozhodnutí obsahuje zásadní myšlenkový rozpor, přestože na první čtení působí velmi přesvědčivě; stojí totiž na závěru, že stěžovatel zadal dané plnění „napřímo“, čímž porušil dotační podmínky. V bodu 44 a násl. však napadené rozhodnutí sleduje linii, podle které stěžovatel neprokázal splnění podmínek pro užití jednacního řízení bez uveřejnění (konkrétně „jedinečnost“ schopností dodavatelů). Zde však krajský soud směšuje skutkové a právní závěry. Kdyby totiž stěžovatel „jen“ neprokázal splnění podmínek pro užití jednacního řízení bez uveřejnění (skutkový závěr), platilo by, že stěžovatel postupoval podle tehdejšího zákona o veřejných zakázkách a daná plnění nezadal „napřímo“ (právní závěr). Jinými slovy, z daného skutkového závěru prezentovaného krajským soudem plyne pouze to, že stěžovatel nedostal technickým podmínkám tehdejších předpisů (nikoliv, že je ignoroval). Pro úplnost stěžovatel doplňuje, že podle něj byly jedinečné schopnosti dodavatelů jednoznačně prokázány.

[15] Za zjednodušující považuje stěžovatel také závěry krajského soudu ohledně závažnosti porušení dotačních podmínek. Je pravdou, že podle judikatury NSS každé porušení dotačních podmínek (pokud nejsou v těchto podmínkách vymezeny jako méně závažné porušení) zakládá porušení rozpočtové kázně. To však neznamená neomezený formalismus při hodnocení, zda vůbec došlo k porušení dotačních podmínek, a že by při tomto posuzování bylo možné zcela abstrahovat od toho, zda byl naplněn účel dotace. Jak případně vyložil NSS v rozsudku ze dne 12. 10. 2021, sp. zn. 8 Afs 280/2019: „[21] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že uložení odvodu nemůže být postaveno na ryze formalistickém přístupu a že je třeba zabývat se skutečným stavem věcí a účelem poskytnutých veřejných prostředků (viz např. rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2008, čj. 9 Afs 1/2008-45, ze dne 16. 7. 2008, čj. 9 Afs 202/2007-68; ze dne 28. 10. 2015, čj. 6 Afs 138/2015-28).“ Stěžovatel doplňuje, že pojetí dotace jako toliko veřejného „dobrodiní“ je překonané. Krajský soud tuto úvahu opírá o rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2005, čj. 2 Afs 58/2005-90. Ten je z doby, kdy NSS tento obrat relativně často užíval. V řešené věci je však jasně patrné, jak je toto pojetí zjednodušující. V ní totiž stát poskytl dotaci Justiční akademii (tedy také „státu“), aby pro něj zajistila určitou veřejnou službu. Konečný užitek z této veřejné služby (lepší odborná kvalita justice) je pak primárně užitek státu jako veřejné korporace, tvořenou obyvateli státu. Pokud zde nejsou pochybnosti o realizaci daných užitků, nelze tyto užitky banalizovat s odkazem na arbitrární moc poskytovatele dotace, se kterým má příjemce být až v jakémsi „lenním“ vztahu. Vzhledem k tomu, jak překvapivým způsobem rozhodl krajský soud o otázce samotného porušení dotačních podmínek, stěžovatel doplňuje, že stanovená výše odvodu je rovněž zcela excesivní. Součet

pokračování

částek obou odvodů činí dle bodu 30 napadeného rozhodnutí 996 729 Kč, což představuje celých 36 % odměn vyplacených dvěma řešitelům (2 762 268,40 Kč). Tvrzené porušení dotačních podmínek je přitom zcela marginální. Daná stížnostní námitka přitom může být uplatněna, i kdyby Nejvyšší správní soud shledal, že nebyla dostatečně určitě uplatněna v žalobě. Proti překvapivým rozhodnutím soudu je totiž možné uplatnit i námitky, které by jinak byly vyloučeny ustanovením procesního předpisu, zde § 104 odst. 4 s. ř. s. (takto viz náleží Ústavního soudu ze den 21. 9. 2019, sp. zn. I. ÚS 3006/15).

[16] Stěžovatel namítá, že není tomu tak, jak uvádí krajský soud, že by poskytovatel *toliko podal správci daně podnět* (viz bod 55 napadeného rozhodnutí), neboť je zřejmé, že tento podnět byl podán právě na základě výsledků závěrečného auditu, což ostatně poskytovatel v daném podnětu výslovně uvádí, když ostatně sám poskytovatel k podnětu předmětnou zprávu ze závěrečného auditu připojil jako přílohu č. 4. Je tak zřejmé, že v případě stěžovatele byla naplněna díkce § 14f zákona o rozpočtových pravidlech, tj. poskytovatel se „na základě kontrolního zjištění důvodně domníval,“ že stěžovatel porušil podmínky projektu; proto mělo být poskytovatelem dle § 14f zákona o rozpočtových pravidlech postupováno, tj. stěžovatel měl být poskytovatelem vyzván k provedení opatření k nápravě.

[17] Dle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil právní otázky týkající se akceptace změny podmínek projektu a skutečnost, že v dané věci byly splněny podmínky pro jednacím řízení bez uveřejnění, když stěžovatel rovněž postupoval v duchu zásad daných zákonem o zadávání veřejných zakázek. Rovněž v dané věci není jasné, co je stěžovateli vytýkáno: nedodržení ustanovení právních předpisů ohledně jednacím řízení bez uveřejnění, nebo že podle těchto předpisů vůbec nepostupoval. Dále stěžovatel napadá nezákonnost napadeného rozhodnutí pro přílišný formalismus při hodnocení splnění dotačních podmínek a excesivní výši odvodu pro porušení rozpočtové kázně.

[18] Žalovaný ve **vyjádření** ke kasační stížnosti poukazuje předně na to, že argumentací obsaženou v podané kasační stížnosti se stěžovatel snaží znepřehlednit skutečnosti, které jsou v posuzovaném případě rozhodující a dezinterpretovat závěry obsažené v napadeném rozsudku, to vše za účelem saturování vlastní důkazní nouze. Dle žalovaného je však zde řešená věc ve svém meritu zcela jasná.

[19] Dle žalovaného rozhodně nelze dojít k závěru, že by krajský soud učinil napadený rozsudek překvapivým ve smyslu citovaného náleží Ústavního soudu. Uplatnění celé řady kasačních námitek nekorespondujících s podanou žalobou v řízení o kasační stížnosti je dle žalovaného nepřipustné.

Stěžovatel se dle žalovaného navzdory skutečnostem vyplývajícím ze spisu snaží v podané kasační stížnosti vzbudit dojem, že v posuzovaném případě realizoval za účelem zadání předmětných plnění jednacím řízení bez uveřejnění. Skutečnost je ovšem taková, že těmito nepodloženými tvrzeními se stěžovatel pouze snaží dodatečně „očistit“ pořizování plnění v režimu přímého nákupu, které bylo s ohledem na hodnotu pořizovaného plnění zcela zjevně v rozporu s dotačními podmínkami. Stěžovatel v průběhu řízení žádným způsobem neprokázal, že by jednacím řízení bez uveřejnění v posuzovaném případě vůbec realizoval.

[20] Argumentaci absencí souhlasu k předložení důvěrné komunikace s „dalšími seniorními postavami české justice“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. a) nařízení GDPR považuje

žalovaný za zcela absurdní. Pokud by byla skutečně taková komunikace předmětem ochrany osobních údajů, je nutnost unesení důkazního břemene v daňovém řízení nepochybně zákonným důvodem pro jejich zpracování, a je tedy zcela v souladu s nařízením GDPR. Pro úplnost žalovaný dodává, že úřední osoby a rovněž všechny osoby zúčastněné na správě daní jsou dle § 52 odst. 1 daňového řádu vázány povinností mlčenlivosti o tom, co se při správě daní dozvěděly o poměrech jiných osob. Zásada mlčenlivosti je rovněž dle § 9 odst. 1 daňového řádu jednou ze základních zásad správy daní. Daňovým subjektům (tj. i stěžovateli) tak daňový řád poskytuje zákonnou garanci, že s informacemi, které daňový subjekt poskytne správci daně, bude zacházeno jako s informacemi důvěrnými. Mlčenlivostí je pak samozřejmě vázán i soudce, a to i po zániku soudcovské funkce.

[21] Dle žalovaného za překvapivý pak rozhodně nelze označit ani závěr krajského soudu, že zákon o soudech a soudcích ani zákon o veřejných zakázkách neobsahuje jakékoliv ustanovení, které by soudce jako potenciální uchazeče o veškeré veřejné zakázky vylučovalo. Pro všechny činnosti uvedené v § 85 zákona o soudech a soudcích (vč. té pedagogické) platí, že je soudce může vykonávat pouze tehdy, pokud taková činnost nenarušuje důstojnost soudcovské funkce nebo neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost soudnictví.

[22] Co se týče legitimního očekávání, stěžovatel neprokázal, že by podmínky pro možnost dovolávat se legitimního očekávání o souladnosti jeho postupu s dotačními podmínkami naplnil, když doložil toliko komunikaci s ministerstvem, ze které žádné konkrétní a kvalifikované ujištění ani zdaleka nevyplývalo. Z kasační stížnosti je přitom zřejmé, že skutečnosti, že se stěžovateli ze strany MSp ani MF nedostalo konkrétního a kvalifikovaného (vážného) ujištění v kvalitě požadované judikaturou SDEU a NSS, si je vědom i sám stěžovatel, proto se domáhá zohlednění konkrétních okolností případu, když uvádí, že vyjádření MSp, z něhož dovozuje svoje legitimní očekávání, bylo prakticky nejjednoznačnějším vyjádřením, jaké bylo od MSp možné získat.

[23] Žalovaný má námitku ohledně neproporcionality uloženého odvodu za nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť tato nekoresponduje s podanou žalobou. Výše odvodu nebyla rozporována ani v průběhu odvolacího řízení. Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[24] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu a z důvodů v kasační stížnosti uvedených, současně zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet ex offio (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost není důvodná.

[26] Poskytnutí podpory z veřejných finančních prostředků je určité dobrodiní, kdy jeho protiváhou je akceptace podmínek poskytnutí podpory (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005-90). Příjemce podpory z veřejných financí by proto měl předem posoudit své potřeby a jejich kompatibilitu s podmínkami pro čerpání podpory. Přijetím podmínek podpory se totiž příjemce zavazuje, že daným podmínkám své potřeby podřídí. Za dodržení závazných podmínek podpory pak odpovídá výlučně její příjemce – v daném případě stěžovatel (srov. rozsudek Nejvyššího správního



pokračování

soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, 2713/2012 Sb. NSS). Stěžovatel akceptoval mimo jiné podmínku, že pro plnění v hodnotě 10 000 CHF a vyšší již musí být zadána veřejná zakázka, čímž současně deklaroval, že tuto podmínku bude dodržovat. Jak případně uvedl krajský soud, pokud by stěžovatel nepřislíbil, že na všechna plnění v hodnotě 10 000 CHF a vyšší (e-learningové materiály nevyjímaje), bude zadávat veřejné zakázky, na dobrodiní předmětné finanční podpory by vůbec nedosáhl.

[27] Jak vyplývá ze spisové dokumentace, konkr. z podmínek pro použití finančních prostředků pro realizaci projektu a veškerých souvisejících dokumentů detailně popsanych v napadeném rozsudku krajského soudu (NSS nepovažuje za potřebné je rekapitulovat), stěžovatel byl povinen při realizaci projektu postupovat v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, v souladu s manuálem pro zadávání veřejných zakázek pro Program švýcarsko-české spolupráce, a dále také v souladu s dalšími specifickými pravidly uvedenými v právním aktu o poskytnutí finančních prostředků a v dalších dokumentech. Dle manuálu byl limit pro „přímé“ nákupy v rámci Programu švýcarsko-české spolupráce stanoven na 10 000 CHF (orientačně 170 000 CZK dle manuálu z roku 2010, orientačně 200 000 CZK dle manuálu z roku 2013). V manuálu z roku 2010 pak bylo stanoveno pravidlo, že zadavatel (tj. stěžovatel) nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod stanovené finanční limity. Uvedené pravidlo je obsaženo rovněž v § 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách: *„Zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v tomto zákoně.“* V Manuálu z roku 2013 bylo navíc výslovně uvedeno, že se zadavatel (tj. stěžovatel) musí řídit přeneseným principem povinnosti sečíst hodnoty obdobných zakázek, přičemž všechny veřejné zakázky zde spolu souvisejí z titulu přiděleného grantu. V řízení bylo nepochybně prokázáno, že stěžovatel v obou zde řešených případech vypracování e-learningových textů neoprávněně rozdělil předmět veřejné zakázky tak, aby došlo ke snížení předpokládané hodnoty, jejíž reálná výše mnohonásobně překročila limit stanovený manuálem pro realizaci „přímých“ nákupů.

[28] Stěžovatel v podstatě nerozporuje, že podmínky poskytnutí dotace nedodržel, snaží se však opakovaně argumentací, přičemž si často protirečí, ospravedlnit a odůvodnit jejich nesplnění. Jednak sám v žalobě tvrdí, že přistoupil k přímému výběru autorů z objektivních důvodů, poté se dovolává toho, že de facto postupoval v jednacím řízení bez uveřejnění, a konečně se dovolává legitimního očekávání s tím, že jeho postup byl poskytovatelem i MSp akceptován. Stěžovatel se tak argumentačně neustále „točí v kole“ s tím, že k porušení rozpočtové kázně nedošlo, neboť mu v průběhu realizace projektu nebylo nic vyčteno, jeho postup byl *de facto* akceptován a práce byly splněny.

[29] Pokud stěžovatel opakovaně tvrdí, že dodržel veškerá pravidla, resp. že *de facto* poskytovatel dotace, resp. příjemce grantu akceptovali způsob výběru autorů, Nevyšší správní soud mu nemůže přisvědčit. To, že byl projekt průběžně kontrolován a projednáván s řídicím výborem, neznamená, že bylo upuštěno od podmínek použití finančních prostředků. Stěžovatel se dovolává množství předložených podkladů; z nich však vyplývá např. časový harmonogram prací, jejich průběžné hodnocení, technika proplácení, jakož i to, že zadaná plnění byla skutečně zpracována a oslovení autoři obdrželi smluvené finanční prostředky. Provedení prací ani jejich kvalita však nebyly v řízení správcem daně ani kontrolovány ani zpochybnovány. Stěžovatelem odkazované doklady (jednotlivé zápisy

řídícího výboru atd.) však nikterak neprokazují, zda byla dodržena pravidla pro postup, jakým byli autoři pro zpracování textů vybráni, což má zásadní význam pro posouzení oprávněnosti vynaložení výdajů. Nelze totiž pominout, že poskytnutá dotace se vztahovala pouze na *oprávněné výdaje*, tj. výdaje *splňující veškeré podmínky poskytnutí dotace*. Stěžovatel však neprokázal, zda tvůrci textů byli vybráni v souladu s těmito podmínkami, potažmo v souladu se zákonem o veřejných zakázkách.

[30] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 Afs 334/2016-42, mimo jiné konstatoval, že poskytovatel dotace není tím, kdo závazně určuje, zda byly finanční prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu čerpány oprávněně. Je oprávněn posuzovat splnění cíle projektu; tyto jeho závěry nejsou pro správce daně závazné. Je tedy zcela bez významu, jak probíhalo hodnocení prací v jednotlivých měsíčních zprávách, které stěžovatel opakovaně akcentuje. Argumentem, že poskytovatel dotace i příjemce grantu o všech krocích stěžovatele věděli, nelze obhajovat vzniklá pochybení. To, že byli stěžovatelem průběžně o projektu informováni, přičemž na možná pochybení stěžovatele neupozornili, neznamená, že postup stěžovatele byl v souladu s podmínkami přidělení dotace.

[31] Obsahem správního spisu je výzva k součinnosti ze dne 16. 5. 2018, kterou se správce daně v souladu s § 93 odst. 4, § 58 odst. 1 a § 57 odst. 1 daňového řádu výslovně dotazoval jak poskytovatele dotace (MF), tak příjemce grantu (Msp), zda byl v případě smluv uzavřených s jmenovanými autory zvolen individuální postup při výběru zpracovatelů textů pro e-learningové moduly, zda byla vydána nějaká doporučení či stanoviska, jimiž by se měnila pravidla pro stanovení limitu pro přímé nákupy; dále požadoval podklady, na základě kterých došlo k výběru autorů, doklady stvrzující souhlas s uzavřením smluv, a další změny k poskytování grantu. V odůvodnění žádosti správce daně rovněž poukázal na vysvětlení stěžovatele ke zprávě ze závěrečného auditu, v níž stěžovatel poukazuje na specifickou resortu justice a nevhodnost vyhlášení výběrového řízení v případě soudců; argumentuje přitom rovněž tím, že jeho postup byl řídicím výborem akceptován, z čehož stěžovatel nabyl přesvědčení, že tvorba e-learningových textů nemusí být soutěžena. Jak Ministerstvo financí, tak Ministerstvo spravedlnosti ve svých odpovědích uvedlo, že žádnou informaci o tom, zda byl zvolen individuální postup při uzavírání smluv, a o postupu při výběru zpracovatelů textů nedisponují, rovněž nedisponují žádným stanoviskem či doporučením ohledně změny postupů uvedených v manuálu, podklady k výběru autorů nemají k dispozici s tím, že autory textů vybíral stěžovatel jakožto realizátor projektu sám. Uvedená vyjádření tedy nikterak nekorespondují s tvrzeným legitimním očekáváním stěžovatele.

[32] Nejvyšší správní soud konstatuje, že tím, že stěžovatel bez výslovného ubezpečení ze strany příslušných orgánů (pokud by takové existovalo, nepochybně by bylo správci daně předloženo), či vyjednání si výjimek, pořizoval plnění v hodnotě vyšší než uvedený limit bez zadávacího řízení, sám dobrovolně podstoupil riziko, že mu bude vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně. Nejvyšší správní soud již opakovaně judikoval, což akcentoval i krajský soud, že příjemce dotace se může dovolat zásady legitimního očekávání v případě, kdy mu je poskytnuto ze strany příslušného orgánu konkrétní a kvalifikované (vážné) ujištění, že počínání příjemce dotace není v rozporu s podmínkami pro poskytnutí dotace (např. rozsudky NSS ze dne 26. 5. 2021, č. j. 8 Afs 114/2019-52, či ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38). To se v daném případě nestalo.

pokračování

[33] Nejvyšší správní soud dodává, že odpovědnost stěžovatele by ostatně nevyklučovalo ani případné opomenutí ministerstev či řídicího výboru upozornit jej na nesrovnalosti při zadávání prací na projektu. Legitimní očekávání příjemce podpory totiž nemůže založit ani vědomost poskytovatele finančních prostředků o jeho pochybení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2021, č. j. 8 Afs 114/2019-52, bod 60). Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by byl příjemce podpory zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny jejím poskytovatelem či jiným kontrolním orgánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2020, č. j. 9 Afs 441/2018-52).

[34] Pokud se stěžovatel dovolává rozsudku NSS ze dne 6. 3. 2020, č. j. 5 Afs 11/2019-33, činí tak zcela nepřípadně, neboť v tam projednávané věci se stěžovatel dovolával toho, že obdržel písemnou cestou ujištění poskytovatele o správnosti jeho postupu, včetně návodu, jak dále postupovat. Nadto důvodem zrušujícího rozsudku NSS bylo především to, že nebylo dostatečně prokázáno, zda vytvoření pozic postdoktorandů bylo podstatnou změnou, která vyžadovala změnu rozhodnutí o poskytnutí dotace, která musela být provedena dodatkem, anebo se jednalo o změnu nepodstatnou, která dodatek nevyžadovala. Nic takového však v projednávané věci nenastalo. Nedošlo ani k žádné změně podmínek použití finančních prostředků ani k žádnému písemnému ujištění o správnosti postupu stěžovatele. V odkazovaném rozsudku nadto zdejší soud rovněž konstatoval: *„Zásady legitimního očekávání se zcela jistě nemůže dovolávat příjemce dotace, který se při nakládání s veřejnými prostředky dopustil zjevného porušení platné právní úpravy. Zákon o rozpočtových pravidlech v § 44 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 písm. e) definuje neoprávněné použití peněžních prostředků zcela jasně. Porušení povinnosti totiž váže nejen na porušení povinnosti stanovené právním předpisem nebo rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, ale též na porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty.“* (zvýrazněno dodatečně).

[35] Nejvyšší správní soud dodává, že již z povahy ochrany legitimního očekávání (zde důvěry v jednání veřejné správy) vyplývá, že chráněno je legitimní očekávání v to, že pokud příjemce dotace postupoval při čerpání dotace v souladu s určitým konkrétním ujištěním poskytovatele dotace, a nejde-li o zjevné porušení platné právní úpravy, pak příslušnou dotaci obdrží a nebude povinen ji navrátit. Aby se však o takovou situaci jednalo, pak samozřejmě musí dané ujištění předcházet příslušnému jednání příjemce dotace. Jde tedy zpravidla o situaci, kdy příjemce dotace neví, jak má přesně postupovat, a proto se obrátí na poskytovatele dotace, aby mu určitý postup poradil nebo výslovně příjemcem navržený postup potvrdil jako souladný s pravidly poskytnuté dotace. Pokud pak příjemce v souladu s takto daným ujištěním jedná, má být chráněno jeho legitimní očekávání. Konkrétní ujištění tedy z povahy věci musí předcházet porušení rozpočtové kázně. Následná ujištění již nebudou schopna změnit nic na tom, že příjemce dotace porušil rozpočtovou kázeň na základě svého rozhodnutí, tedy neovlivněn předchozím konkrétním ujištěním poskytovatele dotace.

[36] Tvzení stěžovatele, že proces výběru autorů byl ztížen tím, že došlo právě k účinnosti nového občanského zákoníku a navazujících změn v procesních předpisech s tím, že součástí požadavků na autora byla znalost nové legislativy, jakož i praktická znalost práce vyšších soudních úředníků, je zcela irelevantní. Stěžovatel sice tvrdil, že neexistoval subjekt odlišný od vybraných dodavatelů, jež by byl schopen realizovat předmětné plnění,

nicméně nepředložil žádné důkazy, které by vypovídaly o objektivní skutečné nemožnosti jiných než vybraných dodavatelů splnit předmětné zakázky. Zcela nepodložené je tvrzení, že nebylo možno oslovit soudce NS pro jejich vytíženost; stěžovatel sice tvrdí, že oslovil více osob, ale všechny odmítly až na uvedené dva soudce JUDr. Jirsu a JUDr. Vávru. Nejvyšší správní soud konstatuje, že jednak nic takového stěžovatel nedoložil (byť se snaží nyní argumentovat odkazem na GDPR). Specifičnost plnění, které se stěžovatel na několika místech kasační stížnosti dovolává, pak mohl promítnout právě do zadávacích podmínek. Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, že bylo třeba s ohledem na požadavky projektu vybrat autory textů velmi důkladně, jak opakovaně zdůrazňuje stěžovatel, nicméně zcela jistě by možných autorů existovalo více, než právě jen uvedení dva stěžovatelem přímo oslovení soudci. Stěžovatel tedy měl přistoupit k zadání veřejné zakázky s možností nastavení kvalifikačních požadavků, bez jejichž splnění by se dodavatel o veřejnou zakázku nemohl úspěšně ucházet. Tak by mohla být postavena najisto právě skutečnost, že kromě oslovených dvou autorů neexistovaly žádné jiné subjekty, které by byly schopny splnit podmínky zadávacího řízení veřejné zakázky. Nejvyšší správní soud uzavírá, že tvrzení stěžovatele, že z podstaty povahy projektu byly eliminovány osoby stojící mimo justici, je pouhou ničím nepodloženou spekulací, požadovaná specifika měla být promítnuta do zadávacích podmínek, teprve potom mohl stěžovatel vhodnost dodavatele hodnotit.

[37] Stěžovatel se snaží argumentovat také tím, že v posuzovaném případě *de facto* realizoval jednací řízení bez uveřejnění při zachování zásady transparentnosti a nediskriminace. Jeho tvrzení jsou však zcela nepodložená. Především nic takového z obsahu spisového materiálu nevyplývá, o realizaci jednacího řízení bez uveřejnění nelze nalézt žádnou auditní stopu. Stěžovatel v průběhu řízení žádným způsobem neprokázal, že by jednací řízení bez uveřejnění v posuzovaném případě vůbec realizoval. V tomto kontextu lze jen stěží označit za překvapivé, jak na několika místech opakovaně stěžovatel ve vztahu k napadenému rozsudku uvádí, pokud krajský soud v návaznosti na žalobní námítky stěžovatele se vyjadřoval k tomu, zda by vůbec bylo v posuzovaném případě teoreticky možné toto řízení realizovat, tj. zda stěžovatel argumentačně ustál a prokázal, že byla naplněna některá z taxativně vymezených podmínek pro jeho využití. Na závěru krajského soudu, že stěžovatel v posuzovaném případě zadal plnění v režimu přímého nákupu v rozporu s dotačními podmínkami, však jeho úvahy o potenciální (ne)možnosti využít jednací řízení bez uveřejnění (reagující na žalobní námítky stěžovatele), ničeho nemění. Nejvyšší správní soud neshledává na úvahách a závěru krajského soudu, které stěžovatel poněkud dezinterpretuje, nic překvapivého.

[38] Nejvyšší správní soud dodává, že pokud by stěžovatel postupoval cestou jednacího řízení bez uveřejnění, jak tvrdí, musel by argumentačně ustát a rovněž prokázat, že byl naplněn některý z taxativně vymezených důvodů pro jeho využití dle § 23 zákona o veřejných zakázkách; to se však v posuzovaném případě nestalo. Dle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, v jednacím řízení bez uveřejnění veřejná zakázka může být splněna z technických či uměleckých důvodů, z důvodu ochrany výhradních práv nebo z důvodů vyplývajících ze zvláštního právního předpisu pouze určitým dodavatelem. Jak však správně konstatoval krajský soud v bodě 44 napadeného rozsudku, stěžovatel sice tvrdil, že neexistoval subjekt odlišný od vybraných dodavatelů, jež by byl schopen realizovat předmětné plnění, nicméně nepředložil jakékoliv důkazy, které by vypovídaly o objektivní, skutečné nemožnosti jiných než vybraných dodavatelů splnit předmětné zakázky. Tyto

pokračování

důkazy přitom nelze nahradit spekulacemi stěžovatele. Pokud stěžovatel uvádí, že skutečnosti dokládající možnost postupu dle § 23 zákona o veřejných zakázkách nemohl doložit, protože neměl souhlas k předložení důvěrné komunikace s „dalšími seniorními postavami české justice“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. a) nařízení GDPR, argumentuje tak poprvé až v kasační stížnosti; vzhledem k tomu, že tuto otázku neposuzoval krajský soud, nemůže se jí zabývat ani Nejvyšší správní soud (§104 odst. 4 s. ř. s.). Nicméně souhlasí s vyjádřením žalovaného, že taková „obrana“ je zela účelová a pro posouzení věci irelevantní.

[39] Za překvapivou označuje stěžovatel i úvahu krajského soudu, že by se soudci mohli přihlásit do zadávacího řízení, neboť jim to zákon o soudech a soudcích nezapovídá. Nejvyšší správní soud však na závěru krajského soudu nic překvapivého neshledal. Stěžovatel uvádí, že soudce může dle § 85 zákona o soudech a soudcích vedle výkonu své funkce vykonávat pedagogickou činnost, to však dle jeho názoru neznamena, že by tak mohl činit podnikatelským způsobem, přitom používá zcela scestnou argumentaci (cílené vyhledávání publikační či pedagogické činnosti považuje za podnikání). V daném případě se však o žádnou podnikatelskou činnost ve formě nastíněné stěžovatelem již z povahy samotného (učebního) programu, na který byla dotace poskytnuta, nejednalo.

[40] Právní úprava připouští, aby soudce vykonával i některé další činnosti či aktivity. Předně zmiňovaný § 85 zákona o soudech a soudcích zapovídá soudci jinou výdělečnou činnost (podnikání) mimo činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické, umělecké, poradní činnosti pro některé orgány veřejné moci, nebo správy vlastního majetku. To vše ale pouze za předpokladu, že daná činnost nenarušuje důvěru v nezávislost a nestrannost soudnictví, nebo nenarušuje důstojnost soudnictví. To je klíčové obecné kritérium, kterým má být poměřováno všechno ostatní. Pro všechny činnosti uvedené v § 85 zákona o soudech a soudcích (vč. té pedagogické či publicistické) tedy platí, že je soudce může vykonávat pouze tehdy, pokud taková činnost nenarušuje důstojnost soudcovské funkce nebo neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost soudnictví. O splnění této podmínky je soudce povinen se neustále a průběžně ujišťovat. Za vyjmenované činnosti může soudce obdržet odměnu, která však musí být vždy přiměřená rozsahu a obsahu honorované činnosti (otázka přiměřenosti odměn však není předmětem tohoto řízení). Není zřejmé, v čem lze spatřovat porušení § 85 zákona o soudech a soudcích. Výčet aprobovaných činností uvedený v § 85 je taxativní a současně podmíněný generálním korektivem, tj. že činnost nenarušuje důstojnost soudcovské funkce nebo neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost soudnictví. Uvedený korektiv je aktivován vždy, když by konkrétní jednání určitého soudce bylo způsobilé negativně ovlivnit vnímání soudcovského stavu jako celku v očích veřejnosti. Roli tedy hraje, co je a co není většinově společensky akceptovatelné. Nejvyšší správní soud neshledává nic nepřijatelného ani společensky neakceptovatelného na tom, přihlásí-li se soudce do zadávacího řízení vyhlášeného subjektem uvnitř resortu justice, jehož předmětem je plnění týkající se oblasti vzdělávání v oblasti soudnictví, resp. státního zastupitelství. Nejvyšší správní soud tedy nepřisvědčuje stěžovateli, že potenciální dodavatelé e-learningových textů z řad soudců by nesměli na základě zákona o soudech a soudcích soutěžit o plnění zadaná ve formě veřejné zakázky. Nadto, jak již bylo uvedeno, stěžovatelem, jakkoli k tomu po celou dobu jeho tvrzení směřují, nebylo prokázáno, že by se potenciální dodavatelé daného plnění skutečně museli „rekrutovat“ pouze z řad soudců.

[41] Pokud stěžovatel namítá, že byl splněn účel dotace, pročež nedošlo k porušení rozpočtové kázně, lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 10 Afs 196/2018-52, ve kterém bylo s poukazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, uvedeno, že každé porušení dotačních podmínek zakládá porušení rozpočtové kázně. O porušení rozpočtové kázně se bude tedy jednat i tehdy, pokud porušení dotačních podmínek nemělo vliv na účel, který je poskytnutím dotace sledován. Rozšířený senát v citovaném usnesení zdůraznil, že poskytnutí dotace představuje dobrodíní ze strany státu, čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami. Závažnost porušení dotačních podmínek se zohlední až při rozhodování o výši odvodu. V daném případě byla stanovena výše odvodu na spodní hranici ve výši 35 % z neoprávněně použitých prostředků. Jak vyplývá ze správního spisu, správce daně přihlížel k rozsahu a povaze porušení rozpočtové kázně, posoudil závažnost a dopad na naplnění účelu, současně však přihlédl i k tomu, že stěžovatel nepředložil žádný důkazní materiál, kterým by s ohledem na tvrzená specifika resortu justice obhájil výběr autorů textů bez výběrového řízení dle zákona o veřejných zakázkách, neposkytl žádné doklady prokazující přímou poptávku u potenciálních autorů, při které, jak tvrdí, zachovával zásady transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace, žádné podklady, na základě kterých došlo k výběru autorů.

[42] Nejvyšší správní soud podotýká, že námitkou neproporcionality uloženého odvodu, včetně stěžovatelem odkazované judikatury v kasační stížnosti, se dále nezabýval, neboť tato námitka nebyla uplatněna v žalobě, tudíž ji neposuzoval ani krajský soud (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[43] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli ani v tom, že bylo povinností poskytovatele dotace vyzvat stěžovatele k navrácení finančních prostředků dle § 14f zákona o rozpočtových pravidlech. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovodil, že povinnost vydat výzvu dle § 14f uvedeného zákona má poskytovatel dotace (případně správce daně) pouze v situaci, kdy daňovému řízení předcházela kontrola provedená poskytovatelem (viz např. rozsudky NSS ze dne 21. 3. 2019, č. j. 1 Afs 293/2018-28, či ze dne 23. 11. 2020, č. j. 2 Afs 136/2019-27). Jak případně uvedl krajský soud, v projednávané věci poskytovatel dotace vlastní kontrolu neprováděl (byť zadal provedení auditu) a Ministerstvo spravedlnosti v návaznosti na upozornění o možném pochybení v auditní zprávě ze dne 4. 4. 2017 pouze podalo správci daně podnět k prošetření podezření na porušení rozpočtové kázně. Porušení rozpočtové kázně tak bylo autoritativně zjištěno až v průběhu daňové kontroly správcem daně, nikoli již poskytovatelem dotace v rámci auditu. Jednalo se tedy o jinou situaci, než na jakou míří hypotéza § 14f zákona o rozpočtových pravidlech.

[44] Nejvyšší správní soud uzavírá, že bylo dostatečně prokázáno, že stěžovatel porušil dotační podmínky, které dříve akceptoval a zavázal se je dodržovat. Tím, že zadal zpracování e-learningových textů bez výběrového řízení dvěma konkrétním autorům na přímo, prakticky vyloučil jakékoli soutěžní prostředí. Omezením hospodářské soutěže jako takové zároveň došlo ke kumulovanému porušení základních zásad zákona o veřejných zakázkách. V průběhu daňového i soudního řízení se stěžovatel opakovaně domáhá specifických okolností případu, avšak jak výstižně uvedl krajský soud v napadeném rozsudku, tyto při akceptaci podmínek přidělení dotace stěžovatel nezohlednil, žádné

pokračování

speciální „vyvíňující“ podmínky si nevyjednal a konkrétního a vážného ujištění o korektnosti jeho postupu se mu ze strany příslušného orgánu rovněž nedostalo.

[45] Krajský soud dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu všechny námitky stěžovatele dostatečně srozumitelně a přezkoumatelným způsobem vypořádal, vycházel ze skutkového stavu, o němž nebylo pochyb, při právním posouzení nikterak nevybočil ze zákona ani z relevantní judikatury. Současně je třeba odmítnout i tvrzení stěžovatele o překvapivosti napadeného rozsudku.

V nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3006/15, který stěžovatel zmiňuje, byla posuzována zcela jiná otázka, která v případě stěžovatele nenastala (*poučení účastníků ze strany krajského soudu, že zvažuje posouzení věci z jiných hledisek, než která mu byla doposud předkládána, připuštění nové argumentace v kasační stížnosti, pokud k poučení před krajským soudem nedošlo*).

[46] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[47] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady přesahující běžnou správní činnost nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů v řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** oprané prostředky přípustné.

V Brně dne 31. ledna 2024

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu