



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **STEEN QOS s.r.o. v konkursu**, se sídlem Vojkovice 58, zast. JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 10. 2022, č. j. 36870/22/5000-10611-712343, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Mgr. Viktor Švantner**, se sídlem Mikulášská 455/9, Plzeň, insolvenční správce žalobkyně, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 12. 2023, č. j. 57 Af 13/2022-144,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 12. 2023, č. j. 57 Af 13/2022-144, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Předmětem sporu v projednávané věci je otázka, zda se žalobkyně svým jednáním dopustila porušení rozpočtové kázně, pro který žalovaný přistoupil k vyměření odvodu.

[2] Žalobkyni byla Ministerstvem průmyslu a obchodu („poskytovatel dotace“) na základě rozhodnutí ze dne 7. 5. 2015 poskytnuta v rámci Operačního programu Podnikání a inovace dotace na realizaci projektu „Rozšíření technologického vybavení kovovýroby“ v celkové výši 13 495 048 Kč. Předmětem tohoto projektu bylo pořízení 10 kusů nových moderních technologií, které měly rozšířit technologickou základnu žalobkyně, umožnit jí rozšířit produktové portfolio a zvýšit kvalitu její stávající produkce.

[3] Na základě podnětu poskytovatele dotace zahájil Finanční úřad pro Karlovarský kraj („správce daně“) u žalobkyně daňovou kontrolu, při níž dospěl ke třem kontrolním

zjištěním. Žalobkyně předně nedodržela účel poskytnuté dotace v širším slova smyslu, neboť místo šesti pracovních míst, k jejichž vytvoření se zavázala, vytvořila toliko tři, nezavedla na trh nový produkt nazvaný „chytrý dům“, a pořízené technologie (v důsledku jejich umístění do prostor, kde byly vystaveny nepříznivým klimatickým podmínkám) nezajistila takovým způsobem, aby nedocházelo k jejich znehodnocování („**kontrolní zjištění č. 1**“). Dále žalobkyně při realizaci výběrového řízení na dodávku technologického vybavení nepostupovala v souladu s Pravidly pro výběr dodavatelů („Pravidla“), jež tvořila přílohu podmínek dotace. Předně osoby zúčastněné na výběrovém řízení mohly být vzhledem ke vzájemným obchodním a ekonomickým vazbám ve střetu zájmů. Žalobkyně dále neumožnila soutěžit poptávanou technologii na jednotlivé části, ale pouze jako soubor, čímž došlo k diskriminaci potenciálních dodavatelů schopných dodat technologie toliko jednotlivě. Žalobkyně rovněž umožnila dodání čtyř technologií s jinými parametry, než byly parametry uvedené v zadávací dokumentaci a následné kupní smlouvě („**kontrolní zjištění č. 2**“). Žalobkyně konečně nesplnila požadavky Pravidel na postup v souladu se zásadou efektivnosti a hospodárnosti, neboť použila dotaci na krytí nezpůsobitelných výdajů („**kontrolní zjištění č. 3**“). Ve světle těchto kontrolních zjištění dospěl správce daně k závěru o porušení rozpočtové kázně. Platebním výměrem ze dne 16. 10. 2019 proto vyměřil žalobkyni odvod do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně v celkové výši odpovídající 100 % poskytnuté dotace.

[4] Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 10. 2022 v návaznosti na odvolání žalobkyně snížil celkovou výši odvodu na částku odpovídající 90 % poskytnuté dotace. Ve vztahu ke kontrolnímu zjištění č. 1 žalovaný omezil porušení rozpočtové kázně toliko na nevytvoření minimálně šesti pracovních míst; rovněž snížil dílčí odvod z původní částky odpovídající 10 % poskytnuté dotace na částku odpovídající 5 % poskytnuté dotace. Ve vztahu ke kontrolnímu zjištění č. 2 snížil dílčí odvod z původní částky odpovídající 100 % poskytnuté dotace na částku odpovídající 85 % poskytnuté dotace. Novou celkovou částku odvodu stanovil jako součet dílčího odvodu za kontrolní zjištění č. 1 a 2; dílčí odvod za kontrolní zjištění č. 3 byl absorbován v dílčím odvodu za kontrolní zjištění č. 2.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně správní žalobou ke Krajskému soudu v Plzni („krajský soud“). Ten jej napadeným rozsudkem zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[6] Krajský soud předně konstatoval, že rozhodnutí žalovaného je jako celek přezkoumatelné; zároveň si vyhradil posouzení dílčích námitek nepřezkoumatelnosti v rámci vypořádání jednotlivých žalobních bodů. Jako nedůvodnou následně shledal námitku, dle které nebyla splněna procesní podmínka pro uložení odvodu spočívající v předchozí výzvě k dobrovolnému vrácení dotace dle § 14f odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Rovněž se neztotožnil s námitkou, že došlo k retroaktivní aplikaci Pravidel – která žalobkyně považovala za závazná až ode dne vydání rozhodnutí o dotaci dne 7. 5. 2015 – na výběrové řízení konané v lednu a únoru 2015.

[7] Ve vztahu ke kontrolnímu zjištění č. 1 krajský soud konstatoval, že se správní orgány vůbec nezabývaly argumentací žalobkyně ohledně důvodů, pro které dle jejího názoru nedošlo k porušení závazku vytvoření šesti pracovních míst. Žalobkyně již v průběhu daňové kontroly, jakož i později v rámci odvolacího řízení, tvrdila, že vzhledem k nízké míře nezaměstnanosti a poloze jejího závodu (jenž se nachází v blízkosti státní hranice

pokračování

s Německem, které nabízí lukrativnější pracovní místa) se jí i přes dlouhodobé úsilí nepodařilo tři z šesti pracovních míst obsadit. Dle krajského soudu není vyloučeno, aby závazek příjemce dotace k vytvoření určitého počtu nových pracovních míst byl dodržen i v situaci, kdy se i přes veškeré úsilí, které lze po příjemci dotace spravedlivě požadovat, nepodaří nová pracovní místa plně obsadit. Situace na trhu práce se v dané lokalitě rovněž může změnit natolik, že původní očekávání příjemce dotace deklarované v žádosti o dotaci nebudou z objektivních důvodů naplněna. Skutkový stav, který správní orgány vzaly za základ pro závěr o nesplnění požadavku vytvoření šesti pracovních míst, proto nebyl náležitě zjištěn. Rozhodnutí žalovaného je v této části navíc nepřezkoumatelné.

[8] Co se týče kontrolního zjištění č. 2, krajský soud se nejprve zaměřil na posouzení otázky, zda v souvislosti s výběrovým řízením došlo k porušení ustanovení Pravidel, týkajících se podjatosti a střetu zájmů členů výběrové komise. V tomto ohledu dospěl k závěru, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav. Jako zásadní nedostatek postupu správních orgánů krajský soud označil neprovedení výslechů jednotlivých členů výběrové komise, jimž tak nebyl dán prostor vyjádřit se ke své (ne)podjatosti. Přírnost výslechů těchto osob krajský soud demonstroval na podání Ing. J. V., jednoho z členů výběrové komise, označeného jako „Žádost o podnět k nařízení přezkumu rozhodnutí ve smyslu ust. § 121 odst. 3 DŘ“ ze dne 26. 6. 2023 („podnět Ing. J. V.“), které krajský soud provedl jako důkaz. Dle krajského soudu Ing. J. V. ve svém podnětu uvedl spoustu relevantních informací a navrhl řadu potenciálně přírnostných důkazů. Krajský soud dále za neprokázaný označil dílčí závěr, že se minimálně dva členové výběrové komise, včetně Ing. J. V., podíleli na zpracování nabídky vítězného uchazeče (společnosti LightGate, a.s.). Ve svém podnětu Ing. J. V. uvedl řadu skutečností, které toto zjištění správních orgánů minimálně zpochybňují. Rovněž je třeba vyjasnit vztahy mezi žalobkyní, společností LightGate a jejím subdodavatelem (společností HUP – company s.r.o.). Přestože jejich personální a majetková propojení krajský soud nezpochybňuje, závěr o střetu zájmů těchto subjektů nelze založit na domněnkách a spekulacích. Správní orgány musí dále z hlediska možného střetu zájmů či podjatosti vyhodnotit působení Jana Beneše (jednatele žalobkyně a člena výběrové komise) v majetkové struktuře dodavatele technologického vybavení (společnosti Mass Ray International Limited, registrované v Hongkongu), od kterého společnost LightGate prostřednictvím společnosti HUP – company pořídila technologické vybavení. Krajský soud se naopak neztotožnil s argumentací žalobkyně ohledně nutnosti kumulativního splnění obou podmínek podjatosti člena výběrové komise uvedených v bodě 23 Pravidel. Stačí, je-li prokázáno naplnění pouze jednoho z dvou znaků (tj. podíl na zpracování některé z nabídek *nebo* propojení personálního či ekonomického rázu s některým ze zpracovatelů nabídek).

[9] Krajský soud se *obiter dictum* vyjádřil i k dílčím závěrům správních orgánů učiněných v rámci kontrolního zjištění č. 2. Obsah správního spisu nesvědčí závěru, že by požadavek na dodávku souboru věcí působil diskriminačně a narušil soutěž dodavatelů. Zatímco žalobkyně jej logicky a dostatečně odůvodnila, správní orgány nezjistily, že by se někdo z potenciálních uchazečů nepřihlásil pouze kvůli požadavku na dodávku souboru věcí. Dále pak krajský soud nesouhlasil se závěrem správních orgánů, že odchylky v parametrech u 4 z 10 dodaných technologií představovaly podstatnou změnu smlouvy. Správce dané se vůbec nezabýval argumentací žalobkyně, dle které se jednalo o odchylky drobné a formální, a namísto toho pouze odkázal na zamítnutí námitek žalobkyně poskytovatelem dotace. Navíc nezohlednil, že dle znaleckého posudku zadaného poskytovatelem dotace byly

pořízené technologie i přes zjištěné odchylky srovnatelné s technologiemi poptávanými v zadávací dokumentaci.

[10] Ve vztahu ke kontrolnímu zjištění č. 3 krajský soud uvedl, že bylo-li by prokázáno, že pořizovací cena technologií skutečně byla několikanásobně vyšší než jejich obvyklá pořizovací cena, pak by výdaje nad rámec obvyklé pořizovací ceny nebyly vynaloženy hospodárně, efektivně a účelně. To by mělo za následek jejich nezpůsobilost v rámci daného dotačního projektu. Krajský soud nicméně nesouhlasil s tím, že by v projednávané věci jako referenční cena mohla posloužit cena uvedená ve znaleckém posudku zadaném poskytovatelem dotace. Správní orgány nicméně závěr o nezpůsobilosti výdajů postavily výhradně na tomto posudku. Krajský soud za problematické považoval, že posudek určoval výchozí cenu technologií v době ocenění (prosinec 2016 až leden 2017), zatímco výběrové řízení proběhlo téměř o dva roky dříve (únor 2015). Správní orgány se nezabývaly otázkou, zda v mezidobí nedošlo ke snížení tržní pořizovací ceny technologií, a tudíž nedostatečně zjistily skutkový stav. Ve správním spise se nachází toliko úřední záznam o telefonátu mezi správcem daně a znalcem, při kterém znalec k dotazu správního orgánu konstatoval, že zpětné stanovení obvyklé ceny v době pořízení technologií není možné, avšak dle jeho názoru není předpoklad, že by se cena technologií v mezidobí radikálně změnila. Takovýto postup krajský soud shledal nedostatečným a nepřezkoumatelným, neboť vyjádření znalce mělo být zachyceno ve formě dodatku k posudku, případně v jiné formě verifikované znalcem. Dle krajského soudu navíc existuje hned několik faktorů, které je třeba v případě zpětného stanovení obvyklé ceny zohlednit. Jedná se mimo jiné o pokles ceny v důsledku technologického vývoje, dostupnosti na trhu a rychlosti dodávky. Znalec ani správní orgány tyto faktory nicméně v potaz nevzaly. Správní orgány se rovněž nevypořádaly s tím, že společnost LightGate již pořídila technologie od společnosti HUP – company za cenu zhruba dvojnásobně vyšší, než jako obvyklou určil znalec. Přestože ohledně ceny těchto technologií vznikají pochybnosti zejména s ohledem na zjištění správních orgánů, že společnosti HUP – company měla technologie dodat společnost Mass Ray International Limited, v jehož majetkové struktuře působil jednatel žalobkyně a člen výběrové komise Jan Beneš, správní orgány musí zohlednit a vzájemně vyjasnit veškeré relevantní skutečnosti, aby bylo možné učinit odůvodněný závěr, zda, a případně o kolik, byla čerpána dotace nad rámec hospodárně a efektivně vynaložených výdajů.

[11] Námitky žalobkyně směřující proti výši odvodu krajský soud neposuzoval. Vzhledem k tomu, že správní orgány budou muset provést nové posouzení jednotlivých kontrolních zjištění, jednalo by se o posouzení předčasné.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[12] Žalovaný („stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Své kasační námitky rozdělil do tří okruhů, jež korespondují s jednotlivými kontrolními zjištěními.

[13] Pokud jde o kontrolní zjištění č. 1, dle stěžovatele má odpovědnost za porušení rozpočtové kázně objektivní charakter. Rozpočtová pravidla ani jiný právní předpis nezakotvují možnost zproštění se této odpovědnosti; ta proto musí být výslovně zakotvena v dotačních podmínkách. Nedostála-li žalobkyně své povinnosti realizovat projekt v souladu s žádostí o poskytnutí dotace, není možné ji za porušení rozpočtové kázně zprostit.

pokračování

Okolnosti, které mohly sehrát roli při nesplnění dotačních podmínek, jsou pro závěr o odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně irelevantní. Správní orgány k nim proto vůbec nebyly oprávněny přihlídnout. Opačný názor zastávaný krajským soudem je nepřijatelným soudcovským dotvářením práva bez opory v právní úpravě. K namítaným okolnostem lze přihlídnout pouze při případném rozhodování o částečném či celkovém prominutí odvodu (což ale není předmětem projednávané věci) či při soudním přezkumu uloženého odvodu (jímž se krajský soud s ohledem na předčasnost vůbec nezabýval). V projednávané věci měla žalobkyně rovněž možnost požádat poskytovatele dotace o změnu projektu.

[14] Postoj krajského soudu je dále v rozporu s koncepčním nastavením systému poskytování dotací. Vede k přenášení podnikatelského rizika z příjemce dotace na poskytovatele dotace, čímž oslabuje motivaci příjemců dotací usilovat o plné dosažení deklarovaných cílů. Dotace nicméně představuje dobrodíní ze strany státu, čemuž odpovídá oprávnění jejího poskytovatele svázat jejího příjemce přísnými podmínkami, jakož i striktními důsledky při nenaplnění těchto podmínek.

[15] Stěžovatel se žalobkyní tvrzenými okolnostmi nemohl zabývat, neboť takové okolnosti vůbec nespádají do rámce skutkového stavu, jenž jsou správní orgány za účelem rozhodnutí o této dílčí otázce povinny zjišťovat. Rovněž nebyl povinen tímto směrem vést ani dokazování, protože navrhované důkazy neměly souvislost s dílčím předmětem řízení. Opačný postoj by byl neúčelným a odporoval by zásadě procesní ekonomie.

[16] Stěžovatel je přesvědčen, že na argumentaci žalobkyně dostatečným způsobem reagoval. Jakkoliv v napadeném rozhodnutí výslovně nereagoval na otázku liberace z odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně, vystavěl proti této argumentační linii vlastní oponentní postoj, čímž ji vypořádal implicitně. Přestože si lze představit podrobnější vypořádání této argumentace, nelze dojít k závěru o úplné absenci takového vypořádání. Případné nedostatky v míře podrobnosti vypořádání nedosahují takové intenzity, aby založily nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a bez dalšího představovaly důvod pro jeho zrušení.

[17] Jde-li o kontrolní zjištění č. 2, stěžovatel napadá tvrzení krajského soudu, podle něž je běžné, že osobě, u níž vznikají pochybnosti o její nepodjatosti, je dán prostor k vyjádření. Správní soudy naopak běžně akceptují stav, kdy je závěr o podjatosti podložen toliko listinnými důkazy bez toho, aby byly provedeny výslechy osob, kterých se týkají. Pro závěr o porušení zásady transparentnosti při zadávání zakázky nehraje roli, zda fakticky k ovlivnění zakázky došlo. Postačí, nasvědčuje-li charakter objektivně daných okolností existenci stavu, v němž by k ovlivnění potenciálně dojít mohlo, aniž by bylo nutné zkoumat subjektivní postoje členů příslušné komise. Správní orgány unesly své důkazní břemeno, pokud jde o okolnosti nasvědčující tomu, že u všech členů výběrové komise byla dána pochybnost o jejich nepodjatosti. Důkazní břemeno v řízení ve věci porušení rozpočtové kázně nicméně primárně tíží příjemce dotace. Bylo proto na něm, aby na učiněná zjištění adekvátně reagoval a vyvstalé pochybnosti rozptýlil. Nic mu nebránilo, aby vznesl návrh na výslech některého z členů výběrové komise či na provedení obdobného důkazu, což neučinil. Vzhledem k tomu, že správce daně nemá povinnost prokazovat daňovým subjektem tvrzené skutečnosti, nebylo úlohou správních orgánů, aby výslechy iniciovaly

samy. Závěr krajského soudu naopak posouvá procesní režim řízení o odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně do stavu, v němž je ovládáno zásadou vyšetřovací.

[18] Krajský soud při svém přezkumu vykročil z mezí dispoziční zásady. Nemohl se otázkami spojenými s kontrolním zjištěním č. 2 zabývat v rozsahu širším, než jak byly výslovně vymezeny v podané žalobě. Žalobkyně v žalobě nicméně ani náznakem nenamítala procesní vadu spočívající v neprovedení výslechů členů výběrové komise. Současně nebyla naplněna ani výjimka, na základě níž je soud oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly výslovně namítány, brání-li tyto vady přezkumu rozhodnutí.

[19] Krajský soud při formulaci zrušujícího důvodu vycházel z obsahu podnětu učiněného Ing. J. V., sepsaným až po vydání napadeného rozhodnutí. Stěžovatel jej krajskému soudu nepředložil jako důkaz, nýbrž toliko informativně jako přílohu k návrhu na přerušování řízení. Návrh na provedení tohoto podnětu jakožto důkazu nebyl vznesen ani žalobkyní. Navzdory tomu jej krajský soud provedl z vlastní iniciativy. Oprávnění soudu provádět i jiné než navržené důkazy nicméně přichází v úvahu pouze výjimečně; soud se nesmí dostat do pozice fakticky stranící jednomu z účastníků řízení. V projednávané věci krajský soud vykročil z role nestranného arbitra, neboť z vlastní vůle provedl důkaz, jehož obsah vyhodnotil zcela ve prospěch žalobkyně. Svým obsahem je podnět Ing. J. V. výpovědí, jež mohla být zajištěna již v průběhu řízení o porušení rozpočtové kázně.

[20] Stěžovatel rovněž spatřuje porušení dispoziční zásady v postupu krajského soudu, jenž se – byť v rámci pasáže formálně označené jako *obiter dictum* – meritorně zabýval závěry stěžovatele ohledně dalších porušení Pravidel, proti kterým žalobkyně v žalobě nebrojila, a zaujal k nim kritický postoj. Za situace, kdy byla věc vrácena stěžovateli k dalšímu řízení za účelem vydání nového rozhodnutí ve věci samé, a vzhledem k závaznosti napadeného rozsudku jako celku, představuje tato pasáž zastřené vyslovení právního názoru krajského soudu k otázkám, jež vůbec nebyly předmětem soudního přezkumu.

[21] Co se týče kontrolního zjištění č. 3, stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že nereflektoval možný cenový vývoj mezi okamžikem pořízení strojů a okamžikem, k němuž byly oceňovány. Správní orgány, vycházejíce ze znaleckého posudku, jehož předmětem bylo ocenění pořízených technologií, zajistily doplnění podkladů pro vydání rozhodnutí úředním záznamem o telefonickém hovoru s autorem posudku. Krajský soud nezpochybnil způsob zjištění ceny obvyklé, obsah znaleckého posudku či autenticitu skutečností zaznamenaných v úředním záznamu. Skutečnost, že doplnění závěrů soudního znalce nebylo do spisového materiálu založeno formou dodatku ke znaleckému posudku, nezakládá stav, v němž by nebylo možné k obsahu tohoto doplnění přihlížet. Úřední záznam nepostrádá důkazní hodnotu; jakkoliv je rozsah vyjádření soudního znalce úsporný, zaujal k řešení otázky cenového vývoje zcela jasný závěr, přičemž z úředního záznamu plyne, z jakých zdrojů při formulaci doplnění vycházel a k jakým skutečnostem přihlížel. Přístup krajského soudu je proto projevem přepjatého formalismu.

[22] Pořizovací cena činila v souhrnu více než trojnásobek ceny vyčíslené ve znaleckém posudku. Jen stěží si lze představit, že by v případě daného odvětví došlo mezi rokem 2015 až 2017 k tak zásadnímu poklesu cen, že by pořizovací cena mohla být vnímána coby přiměřená. I v situaci, kdy by bylo znalcem učiněné doplnění považováno za nepřesné, nelze pochybovat o správnosti závěru o nadhodnocení pořizovací ceny. Měl-li krajský soud

pokračování

pochybnosti o dostatečnosti doplnění znaleckého posudku, mohl učinit pokus o jejich rozptýlení, například cestou provedení výslechu soudního znalce.

[23] Stěžovatel konečně nesouhlasí s názorem krajského soudu, dle něž se měl blíže zabývat otázkou výše ceny, za níž byly technologie nakoupeny dodavatelem (a jeho subdodavateli) žalobkyně. Úlohou správních orgánů není obecně zmapovat řetězcem dřívějších nákupů a prodejů, nýbrž pouze otázka, zda lze za obvyklou cenu považovat částku, jež na pořízení technologií vynaložila žalobkyně. Otázka předchozího počínání dodavatele (a jeho subdodavatelů) žalobkyně leží zcela stranou tohoto zkoumání. Nebylo proto nezbytné, aby se jím správní orgány zabývaly. Absence těchto zjištění v jejich rozhodnutí proto nevede k závěru o nedostatečném zjištění skutkového stavu; jejich zahrnutí by naopak odporovalo zásadě procesní ekonomie.

[24] Stěžovatel z výše uvedených důvodů navrhl napadený rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

[25] Žalobkyně se ve svém vyjádření ztotožnila s posouzením krajského soudu. Staví-li stěžovatel svou argumentaci ohledně kontrolního zjištění č. 1 na neexistenci možnosti liberace, zcela pomíjí, že krajský soud pro nedostatek odůvodnění zpochybnil již samotný závěr o porušení dotačních pravidel. Pojmově se proto o liberaci z odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně vůbec nejedná. Jde-li o kontrolní zjištění č. 2, žalobkyně trvá na tom, že po celou dobu trvání správního řízení pochybnosti správních orgánů ohledně nepodjatosti členů výběrové komise setrvale rozptylovala. Přetrvávaly-li tyto pochybnosti, měl stěžovatel členy výběrové komise vyslechnout. Námitka překročení dispoziční zásady je rovněž lichá, neboť žalobkyně od počátku namítala nesprávnost a neúplnost zjištěného skutkového stavu. Na jednání před krajským soudem se pak výslovně ztotožnila s námitkami obsaženými v podnětu Ing. J. V. Ve vztahu ke kontrolnímu zjištění č. 3 žalobkyně souhlasí se závěrem krajského soudu, že správní orgány nedostatečně reflektovaly možné snížení tržní pořizovací ceny technologií v období mezi výběrovým řízením a vypracováním znaleckého posudku. Vágní odpověď soudního znalce na podstatě vad vytýkaných krajským soudem nic zásadního nemění.

[26] Osoba zúčastněná na řízení odkázala na vyjádření žalobkyně a rovněž na vyjádření původní insolvenční správky žalobkyně (Insolvency Project v.o.s.), jež až do chvíle, kdy bylo insolvenčním soudem potvrzeno usnesení schůze věřitelů o jejím odvolání z funkce insolvenční správky, vystupovala v řízení o kasační stížnosti jako osoba zúčastněná na řízení. Ta ve vztahu ke kontrolnímu zjištění č. 1 namítla, že stěžovatel v kasační stížnosti ztotožňuje pojem „vytvoření“ pracovních míst s pojmem „obsazení“ pracovních míst, přestože mezi těmito pojmy zákon o zaměstnanosti úmyslně činí rozdíl. Podmínka vytvoření šesti pracovních míst tak byla splněna, přestože žalobkyně nedokázala tři z nich obsadit. Ve vztahu ke kontrolnímu zjištění č. 2 uvedla, že nezabývaly-li se správní orgány informacemi a důkazy vzešlými z přezkumného jednání iniciovaného Ing. J. V., porušily zásadu správného a úplného zjištění daně zakotvenou v § 1 odst. 2 daňového řádu. Ve vztahu ke kontrolnímu zjištění č. 3 se ztotožnila se závěrem o nepodloženosti a neověřitelnosti závěru soudního znalce. Tvrzení stěžovatele o nadhodnocené pořizovací ceně technologií označila za nepodloženou úvahu. Z těchto důvodů navrhla kasační stížnost zamítnout.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[27] Nejvyšší správní soud napadený rozsudek přezkoumal v rámci uplatněných důvodů, které byly stěžovatelem rozděleny do tří okruhů reflektujících jednotlivá kontrolní zjištění.

#### III.a K nesplnění závazku vytvoření šesti pracovních míst

[28] V rámci prvního okruhu námitek stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu, dle kterého se správní orgány nezabývaly důvody, pro něž žalobkyně nemohla dostat závazku na vytvoření šesti nových pracovních míst. Dle stěžovatele závěr krajského soudu neobstojí, neboť rozpočtová pravidla ani dotační podmínky nezakotvují možnost liberace žalobkyně z odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně.

[29] Námitky stěžovatele jsou důvodné.

[30] V souladu s § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel se za porušení rozpočtové kázně považuje neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.

[31] Dle konstantní judikatury NSS je odpovědnost za porušení rozpočtové kázně koncipována jako objektivní; předpokladem vzniku odvodu za porušení rozpočtové kázně proto není zavinění (viz rozsudky NSS z 3. 5. 2018, č. j. 10 Afs 176/2017-30, bod 10, či z 20. 2. 2024, č. j. 7 Afs 240/2022-23, bod 14). Za situace, kdy rozpočtová pravidla neobsahují žádné obecné liberační ustanovení, které by příjemce dotace jejich odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně zprošťovalo, nepřisluší soudům taková liberační ustanovení nad rámec zákona pomocí výkladu dotvářet. Právní úprava navíc skrze žádost o prominutí nebo částečné prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 13 rozpočtových pravidel poskytuje možnost, jak v individuálním případě tvrdost zákona či zjevnou nespravedlnost napravit (rozsudek NSS č. j. 7 Afs 240/2022-23, body 16 až 19).

[32] Možnost liberace z odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně může být dále zakotvena v dotačních podmínkách (srov. k tomu rozsudky NSS z 24. 6. 2021, č. j. 1 Afs 313/2020-34, body 9 a 10, a ze 17. 5. 2023, č. j. 9 Afs 87/2022-47, bod 36). V projednávané věci je nicméně mezi stranami nesporné, že dotační podmínky, jež byly součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 7. 5. 2015, možnost liberace žalobkyně neobsahovaly.

[33] Ve světle výše uvedeného je třeba souhlasit se stěžovatelem, že rozpočtová pravidla ani dotační podmínky neumožňovaly žalobkyni zprostit se odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně. Došlo-li by tedy k porušení rozpočtové kázně, argumentace žalobkyně ohledně důvodů, pro které k porušení došlo, by nebyla pro závěr o její odpovědnosti relevantní.

[34] Za těchto okolností není správný zejména závěr krajského soudu, že závazek žalobkyně k vytvoření šesti pracovních míst mohl být – s ohledem na existenci objektivních důvodů, pro které bylo možné nevytvoření takového počtu pracovních míst ospravedlnit – přesto dodržen. Zavázala-li se žalobkyně k vytvoření určitého počtu pracovních míst, měla



pokračování

svému požadavku buď plně dostát či nést následky v podobě odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně.

[35] Opačný závěr, zastávaný krajským soudem, by mohl motivovat žadatele o dotace ke zkreslení dotačních projektů závazáním se k nerealistickému počtu vytvoření pracovních míst. Bylo-li by jim pak zpětně vyčítáno, že své původní závazky nesplnili, mohli by argumentovat tím, že nebylo objektivně možné tolik pracovních míst vytvořit, přestože si takové situace byli celou dobu vědomi. I v projednávané věci byl ostatně závazek žalobkyně k vytvoření šesti pracovních míst v rámci hodnocení jejího dotačního projektu podstatný pro to, aby byla s žádostí o dotaci úspěšná. Všichni externí hodnotitelé (viz jejich hodnocení na č. l. 27-29 spisu č. 1 správce daně) totiž jejímu projektu udělili plný počet bodů (6/6) v rámci výběrového kritéria „vliv realizace projektu na zaměstnanost“. Dále pak všichni externí hodnotitelé závazek žalobkyně ocenili v rámci souhrnného komentáře k dotačnímu projektu, přičemž jeden z nich tento závazek dokonce považoval za „jediný klad“ žalobkynina dotačního projektu. Žalobkyně si navíc již v okamžik podání žádosti o dotace musela být vědoma jak toho, že její sídlo leží v blízkosti hranic s Německem, což s sebou nese riziko nižší konkurenceschopnosti ve vztahu k zaměstnavatelům v zahraničí, jakož i toho, že se její sídlo nachází v odlehle části Karlovarského kraje.

[36] Nejvyšší správní soud se dále neztotožňuje s námitkou osoby zúčastněné na řízení, že je třeba rozlišovat mezi „vytvořením“ a „obsazením“ pracovního místa, jak to činí zákon o zaměstnanosti. Postačilo-li by příjemcům dotace, aby pracovní místo toliko formálně vytvořili, aniž by jej následně museli obsadit, i v tomto případě by hrozilo, že žadatelé o dotaci budou motivováni zavazovat se k vytvoření mnohem většího počtu pracovních míst, než který by byli schopni reálně obsadit. Je třeba připomenout, že dotační program „Podnikání a inovace“ si mimo jiné kladl za cíl „podpořit růst výkonů a konkurenceschopnosti malých a středních podniků [...] v regionech s vyšší mírou nezaměstnanosti vedoucí ke zlepšení jejich pozice na trhu a v souvislosti s tím i k udržení, případně růstu počtu pracovních míst“. Zůstala-li by vytvořená pracovní místa neobsazená, na zaměstnanost v regionu by to nemělo sebemenší vliv. Cíl dotačního programu by tak zůstal nenaplněn. Kasační soud proto nemá žádných pochyb, že dotační podmínku vytvoření šesti pracovních míst je třeba vykládat tak, že za „vytvořené pracovní místo“ se považuje toliko pracovní místo, které je následně příjemcem dotace obsazeno.

[37] NSS v tomto ohledu dodává, že na požadavku „obsazení“ pracovního místa nelze trvat bezvýhradně. Bylo by jistě akceptovatelné, že k naplnění dotační podmínky dojde i tehdy, zůstane-li pracovní místo krátkodobě neobsazené, například z důvodu fluktuace zaměstnanců. V projednávané věci je nicméně nesporné, že tři z šesti nově „vytvořených“ pracovních míst nebyla žalobkyní obsazena nikdy.

[38] V takovém případě proto závěr správních orgánů, že žalobkyně porušila závazek vytvořit šest pracovních míst, bez dalšího ob stojí. Krajský soud proto pochybil, konstatoval-li, že se správní orgány nedostatečně zabývaly argumentací žalobkyně ohledně důvodů, pro které dle jejího názoru k porušení tohoto závazku nedošlo, čímž nedostatečně zjistily skutkový stav. Tyto důvody jsou pro závěr o porušení rozpočtové kázně zcela irelevantní, bylo-li správními orgány postaveno najisto, že v rozporu se závazkem žalobkyně vytvořit šest pracovních míst došlo k vytvoření toliko tří z nich.

*III.b K podjatosti členů výběrové komise a ostatním porušením Pravidel*

[39] Druhý okruh kasačních námitek lze rozdělit do tří skupin, týkajících se požadavku na provedení výsledků členů výběrové komise (1), provedení důkazu podnětem Ing. J. V. krajským soudem (2) a porušení dispoziční zásady krajským soudem (3).

*III.b.1 K požadavku na provedení výsledků členů výběrové komise*

[40] Stěžovatel prostřednictvím této kasační námítky tvrdí, že správní orgány unesly své důkazní břemeno ohledně pochybností o nepodjatosti členů výběrové komise i bez toho, aby bylo nutné provádět výslechy těchto členů.

[41] Tato námitka je důvodná.

[42] Dle hlavy I, článku II, písm. d) dotačních podmínek se žalobkyně zavázala postupovat při výběru dodavatelů v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, nebo podle Pravidel.

[43] Dle bodu 23) Pravidel platí, že:

Zadavatel je povinen ustanovit hodnotící komisi. [...] Jednotlivé členy komise jmenuje Zadavatel.

Každý člen komise (případně pověřená osoba Zadavatele) je povinen podepsat prohlášení o nepodjatosti a mlčenlivosti. Tímto svým podpisem stvrzuje, že se nepodílel na zpracování žádné z nabídek a není zde propojení personálního ani ekonomického rázu s žádným ze zpracovatelů nabídek a zavazuje se zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděl v rámci svého působení ve funkci člena komise (případně pověřené osoby Zadavatele).

[...]

[44] Dle bodu 28) Pravidel platí, že:

Zadavatel nesmí uzavřít smlouvu s uchazečem,

a) pokud se na zpracování uchazečovy nabídky podílel zaměstnanec Zadavatele či člen statutárního orgánu, statutární orgán, člen realizačního týmu projektu či osoba, která se na základě smluvního vztahu podílela na zadání předmětného výběrového řízení,

b) resp. s uchazečem ve sdružení, který je zaměstnancem Zadavatele či členem realizačního týmu či osobou, která se na základě smluvního vztahu podílela na zadání předmětného výběrového řízení, nebo

c) jehož subdodavatelem je zaměstnanec Zadavatele, člen realizačního týmu či osoba, která se na základě smluvního vztahu podílela na zadání předmětného výběrového řízení.

Pokud Zadavatel během výběrového řízení zjistí některou z výše uvedených skutečností, je povinen vyřadit danou nabídku již v okamžiku zjištění dané skutečnosti v jakékoli fázi výběrového řízení, nejpozději však do uzavření smlouvy.

[45] Prohlášení o nepodjatosti a mlčenlivosti, které členové výběrové komise podepsali dne 27. 2. 2015, obsahuje mimo jiné následující pasáž:

Jsem nezávislý/á<sup>2</sup> na všech stranách, které mohly mít užitek z výsledku hodnocení<sup>3</sup>.

## pokračování

Podle mého nejlepšího vědomí a svědomí neexistují žádné skutečnosti ani okolnosti, minulé nebo přítomné, nebo které by se mohly objevit v dohledné budoucnosti, jež by mohly zpochybnit moji nezávislost v očích kterékoli strany. Pokud se v průběhu procesu hodnocení zjistí, že takové vztahy existují nebo byly vytvořeny, zavazuji se svoji účast v procesu hodnocení okamžitě ukončit.

[Poznámka pod čarou č. 2: S ohledem na případný vztah minulý nebo současný, přímý nebo nepřímý, ať již finanční, personální nebo jiný.]

[Poznámka pod čarou č. 3: Všichni ti, kteří se účastní výběrové řízení, ať jednotlivci, členové konsorcia, partneři nebo jimi navržené poddodavatelé.]

[46] Nepodjatost členů hodnotící komise je nutným předpokladem transparentnosti výběrového řízení. Má-li člen hodnotící komise vzhledem ke svému poměru k předmětu zakázky či některému z uchazečů zájem na výsledku výběrového řízení, nelze od něj očekávat nestranný a nezájatý postup při hodnocení jednotlivých nabídek (rozsudek NSS ze 26. 4. 2024, č. j. 5 Afs 113/2022-36, bod 45). Z hlediska porušení zásady transparentnosti výběrového řízení pak není podstatné, dojde-li skutečně k ovlivnění výběru nejhodnější nabídky; postačí pouhá potencialita narušení hospodářské soutěže (viz rozsudek NSS z 25. 7. 2013, č. j. 9 Afs 78/2012-28).

[47] V projednávané věci správní orgány dospěly k závěru o podjatosti všech členů výběrové komise. Důvodem podjatosti byl „obchodní a jiný ekonomický kontakt“ těchto členů se společností LightGate v době před přípravou dotačního projektu; personální propojení mezi společností LightGate a společností HUP – company; personální propojení mezi D. K. a společností LightGate; a účast Ing. J. V. na jiném výběrovém řízení, v němž se vítězným uchazečem stala společnost LightGate.

[48] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu zjistil, že žalobkyně v žalobě netvrdila, že se správními orgány zjištěné skutečnosti ohledně určitých historických (ekonomických či personálních) vazeb nezakládají na pravdě. Brojila nicméně proti závěru správních orgánů, že jimi zjištěné vazby zakládají střet zájmů (resp. podjatost) členů výběrové komise. Ani krajský soud v napadeném rozsudku personální a majetková propojení těchto subjektů nezpochybnil, správním orgánům nicméně vytknul, že závěr o střetu zájmu (resp. podjatosti) těchto subjektů založil na domněnkách a spekulacích.

[49] Nejvyšší správní soud názor krajského soudu nesdílí. Správní orgány nashromáždily dostatek podkladů k tomu, aby poukázaly na možné propojení personálního či ekonomického rázu mezi žalobkyní a společností LightGate, jakož i na vazby mezi členy výběrové komise a společností LightGate (resp. jeho subdodavateli). Závěr správních orgánů o tom, že členové výběrové komise byli v důsledku těchto vazeb podjatí, nelze považovat za „domněnky“ či „spekulace“, nýbrž za právní hodnocení, založené na zjištěných skutečnostech, nesporně majících oporu ve správním spise. V takové situaci následně bylo na žalobkyni, aby na zjištěné skutečnosti kvalifikovaně reagovala a snažila se závěr správních orgánů ohledně podjatosti členů výběrové komise vyvrátit. To v žalobě ostatně učinila. Krajský soud se proto měl buď omezit na posouzení právní otázky, zda správními orgány zjištěné skutečnosti skutečně zakládají důvod podjatosti členů výběrové komise, a vedou proto k porušení bodů 23) a 28) Pravidel či nikoliv, nebo případně přezkoumatelným způsobem vysvětlit důvody, pro které právní posouzení nemohl na základě takto zjištěného skutkového stavu provést.

[50] Trvat za této procesní situace bez dalšího na tom, aby byli vyslechnuti všichni členové výběrové komise, nepovažuje Nejvyšší správní soud za případné. Zaprvé, mezi stranami není sporu ohledně prokázání ekonomických a personálních vazeb mezi žalobkyní, členy výběrové komise, společností LightGate a jejími subdodavateli. Spor se vede toliko o tom, zda tyto vazby zakládají či nezakládají podjatost těchto členů. V tomto ohledu jsou výslechy členů výběrové komise v rámci právního hodnocení zjištěných – a mezi stranami nesporných – personálních a ekonomických vazeb irelevantní. Krajský soud v napadeném rozsudku žádným způsobem nevysvětlil, z jakého důvodu nemohl posouzení (ne)podjatosti členů výběrové komise učinit již na základě správními orgány zjištěného skutkového stavu. Zadruhé, jak správně podotkl stěžovatel, považovala-li by žalobkyně výslechy členů výběrové komise za nutné (či alespoň užitečné), v průběhu řízení před správními orgány jí nic nebránilo, aby důkaz těmito výslechy sama navrhla. Tak ovšem žalobkyně neučinila.

[51] Nejvyšší správní soud v tuto chvíli nepředjímá, zda závěry správních orgánů ohledně podjatosti členů výběrové komise ob stojí či nikoliv. V dalším řízení bude na krajském soudu, aby tyto závěry přezkoumal ve světle argumentů, které žalobkyně přednesla ve své žalobě.

### *III.b.2 K provedení důkazu podnětem Ing. J. V. krajským soudem*

[52] Stěžovatel dále krajskému soudu vytýká, že z vlastní iniciativy provedl jako důkaz podnět Ing. J. V. – jenž stěžovatel předtím krajskému soudu zaslal toliko „informativně“ jakožto přílohu k procesnímu návrhu na přerušování řízení – a vyhodnotil jeho obsah zcela ve prospěch žalobkyně. Tím měl krajský soud vykročit z role nestranného arbitra.

[53] Tato námitka je důvodná.

[54] Dle § 52 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné.

[55] Soudní řád správní v tomto ustanovení dává soudům ve správním soudnictví oprávnění provést nejen důkazy, které navrhuje strany řízení, ale také důkazy, jejichž provedení žádný z účastníků řízení nenavrhl, vyvstala-li potřeba jejich provedení v řízení najevo. Nelze tak soudu vytýkat, že provedl důkazy, které žádný z účastníků nenavrhol (rozsudek NSS z 1. 12. 2016, č. j. 9 As 113/2016-32, bod 20). To jej však nezabavuje povinnosti takový postup odůvodnit (rozsudek NSS z 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS).

[56] V projednávané věci krajský soud přistoupil k provedení důkazu podnětem Ing. J. V. během ústního jednání ve věci. Je pravdou, že se tak stalo bez toho, aniž by jakákoliv ze stran provedení tohoto důkazu navrhovala. Ze zvukově-obrazového záznamu z jednání nicméně Nejvyšší správní soud zjistil, že krajský soud obě strany vyzval, aby soudu sdělily případné námitky ohledně provedení tohoto důkazu. Ani jedna ze stran námitky nevznesla. Krajský soud při samotném provádění důkazu podnětem Ing. J. V. strany vyzval, aby se k němu vyjádřily. Zástupce žalobkyně při této příležitosti uvedl, že skutečnosti uváděné Ing. J. V. ohledně své nepodjatosti je třeba vztáhnout i k nepodjatosti ostatních členů výběrové komise. Zástupkyně stěžovatele se k důkazu naopak vůbec nevyjádřila.

[57] Za těchto okolností kasační soud konstatuje, že krajský soud mohl v souladu s § 52 odst. 1 s. ř. s. důkaz podnětem Ing. J. V. provést. Jak ovšem vyplývá z judikatury

pokračování

citované v bodě [54] výše, bylo na krajském soudu, aby přesvědčivě odůvodnil, z jakého důvodu k provedení tohoto důkazu přistoupil.

[58] Právě toto odůvodnění Nejvyšší správní soud shledává jako nedostatečné. V bodě 107 napadeného rozsudku se krajský soud omezil na konstatování, že na podnětu Ing. J. V. lze názorně demonstrovat přínosnost výsledku členů výběrové komise. Z bodu 108 napadeného rozsudku vyplývá, že v důsledku podnětu Ing. J. V. a krajský soud neměl za dostatečně prokázaný závěr správních orgánů, dle kterého se minimálně dva členové výběrové komise podíleli na zpracování nabídky společnosti LightGate. Dle krajského soudu skutečnosti uváděné Ing. J. V. „minimálně zpochybňují stěžejní zjištění správce daně vedoucí k závěru o [jeho] podjatosti“.

[59] Krajský soud se ovšem předně nevypořádal s tím, z jakého důvodu skutečnosti, které podnět Ing. J. V. obsahuje, nemohly být žalobkyní tvrzeny již v průběhu daňového řízení. Rovněž nevysvětlil, z jakého důvodu jsou tato skutková tvrzení podstatná pro závěr, zda bylo či nebylo možné Ing. J. V., jakož i ostatní členy výběrové komise, považovat na základě správními orgány zjištěného skutkového stavu za podjaté. Neuvedl zejména, z jakého důvodu byla zjištění správních orgánů ohledně vazeb členů výběrové komise na společnost LightGate nedostačující pro jeho úvahu ohledně jejich možné (ne)podjatosti, a to do té míry, že bylo nutné přikročit k provedení důkazu podnětem Ing. J. V.

[60] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud nedostal své povinnosti dostatečně odůvodnit provedení důkazu podnětem Ing. J. V.

### III.b.3 K porušení dispoziční zásady krajským soudem

[61] Stěžovatel konečně namítá porušení dispoziční zásady v důsledku toho, že se krajský soud v rámci *obiter dicti* meritorně zabýval závěry stěžovatele ohledně závěrů správních orgánů, proti kterým žalobkyně v žalobě nebrojila.

[62] Tato námitka je důvodná.

[63] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že správní soudnictví je ovládáno přísnou dispoziční zásadou. Je proto na žalobci, aby v zákonné lhůtě soustředil důvody, v jejichž mezích má být rozhodnutí soudem zkoumáno. Soudní přezkum není a nemůže být všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Je vždy na osobě rozhodnutím dotčené, zda toto rozhodnutí akceptuje, či zda se proti němu bude bránit u soudu; je rovněž na její vůli, jaká pochybení označí za podstatná (usnesení rozšířeného senátu z 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, bod 9, či rozsudek NSS z 22. 1. 2021, č. j. 3 As 16/2019-23, bod 15). Určující pro soudní přezkum je rozsah uplatněných žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Tímto rámcem je činnost správního soudu omezena, ledaže jde o rozhodnutí nicotné (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), anebo stížené vadami, k nimž je soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti (usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Azs 79/2009-84, body 11 a 24, či rozsudek NSS z 17. 12. 2020, č. j. 3 Afs 213/2020-27, bod 13).

[64] Soud tedy není oprávněn za žalobce domýšlet či dotvářet žalobní námitky z vlastní iniciativy. Takový postup soudu by popíral uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37

odst. 3 Listiny základních práv a svobod, § 36 odst. 1 s. ř. s.). Odepřel by totiž především žalovanému právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí. Rozhodnutí krajského soudu založené na odlišné právní argumentaci, než jaká byla obsažena ve správním rozhodnutí nebo v podané žalobě, k níž se strany řízení nemohly dosud vyjádřit a případně uplatnit důkazní návrhy, by porušovalo právo na spravedlivý proces a bylo by pro účastníky překvapivé (rozsudek NSS č. j. 3 Afs 213/2020-27, bod 14, a judikatura tam citovaná).

[65] Zabývá-li se proto krajský soud otázkou, aniž by taková otázka byla žalobcem nastolena, a aniž by tak musel postupovat z úřední povinnosti, zatíží tím řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz např. rozsudky NSS z 13. 2. 2014, č. j. 7 Afs 112/2013-36; z 17. 12. 2020, č. j. 3 Afs 213/2020-27, body 22 a 23; z 22. 1. 2021, č. j. 3 As 16/2019-23, bod 21; či z 23. 1. 2023, č. j. 8 Afs 192/2021-32, bod 30).

[66] Jak již Nejvyšší správní soud rekapituloval v bodě [3] výše, v projednávané věci správní orgány v rámci kontrolního zjištění č. 2 vedle závěru o možném střetu zájmů (resp. podjatosti) členů výběrové komise učinily další dva dílčí závěry o porušení Pravidel. Správní orgány žalobkyni vytkly, že neumožnila soutěžit poptávanou technologii na jednotlivé části, ale pouze jako soubor, čímž došlo k diskriminaci potenciálních dodavatelů schopných dodat technologie toliko jednotlivě. Porušení pravidel pak rovněž shledaly v tom, že žalobkyně umožnila dodání čtyř technologií s jinými parametry, než byly parametry uvedené v zadávací dokumentaci a následné kupní smlouvě.

[67] Krajský soud v bodech 99 a 100 napadeného rozsudku uvedl, že žalobkyně se v žalobě zaměřila pouze na dílčí závěr o podjatosti členů výběrové komise. S ostatními dílčími závěry nepolemizovala. V souladu s dispoziční zásadou tak tyto závěry „nemohl přezkoumat“, avšak „pro účely dalšího pokračování správního řízení“ se k nim vyjádřil *obiter dictum*. Následně se s těmito závěry správních orgánů věcně neztotožnil.

[68] Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud se svým postupem porušení dispoziční zásady jednoznačně dopustil. V bodech 114 a 115 napadeného rozsudku dílčí závěry správních orgánů podrobil standardnímu přezkumu, aniž by k takovému postupu měl oporu v žalobní argumentaci. Tím hrubým způsobem popřel zásadu rovnosti zbraní a současně odepřel stěžovateli možnost se k těmto dílčím otázkám vyjádřit. Je zcela nepodstatné, že krajský soud tyto dílčí závěry uvedl toliko *obiter dictum*. I přes toto uvození se jedná o právní názor soudu vyslovený vrchnostenským způsobem formou individuálního správního aktu, jenž je pro svého adresáta závazný jako celek (k tomu blíže viz rozsudek NSS z 24. 7. 2008, č. j. 2 Afs 67/2008-112, č. 1697/2008 Sb. NSS). V situaci, kdy krajský soud napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, byl stěžovatel v dalším řízení právním názorem krajského soudu v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán. Součástí tohoto právního názoru nutně byly i závěry krajského soudu vyjádřené v bodech 114 a 115 napadeného rozsudku. Nerespektoval-li by stěžovatel tyto závěry ve svém novém rozhodnutí, vystavoval by se riziku jeho opětovného zrušení. To ostatně naznačil sám krajský soud. Z jeho tvrzení, že se dílčími závěry stěžovatele zabývá „pro účely dalšího pokračování správního řízení“, je patrné, že měl zájem na tom, aby stěžovatel v novém rozhodnutí z jeho právního názoru vycházel.

pokračování

[69] Ve světle výše uvedeného kasační soud uzavírá, že krajský soud zásadně pochybil, zabýval-li se v napadeném rozsudku dílčími závěry stěžovatele, s nimiž žalobkyně v žalobě vůbec nepolemizovala.

### *III.c K přiměřenosti pořizovací ceny zakoupených technologií*

[70] V rámci posledního okruhu kasačních námitek stěžovatel namítá, že pořizovací cena technologií byla nepochybně nadhodnocena, což plyne ze znaleckého posudku doplněného úředním záznamem o telefonickém hovoru se znalcem (1). Rovněž nesouhlasí s požadavkem krajského soudu na zkoumání výše ceny, za níž byly technologie nakoupeny dodavatelem žalobkyně (2).

#### *III.c.1 K prokázání ceny obvyklé znaleckým posudkem*

[71] Stěžovatel trvá na tom, že správní orgány dostatečně refletovaly možný cenový vývoj mezi okamžikem pořízení technologií a okamžikem, kdy byla znaleckým posudkem určena jejich obvyklá cena. Za tímto účelem zajistily doplnění podkladů pro vydání rozhodnutí úředním záznamem o telefonickém hovoru s autorem posudku, z něhož jasně plyne závěr o tom, že obvyklá cena stanovená znaleckým posudkem odpovídá ceně obvyklé v okamžiku pořízení technologií.

[72] Tato námitka není důvodná.

[73] Znalecký posudek soud v rámci přezkumu správního rozhodnutí hodnotí jako každý jiný důkaz podle zásad vyplývajících z § 77 odst. 2 s. ř. s. Jenom znalecký posudek, který splňuje požadavek úplnosti a přesvědčivosti a který se vypořádává se všemi rozhodujícími skutečnostmi, však může být rozhodujícím důkazem pro posouzení správnosti a zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí, zejména jedná-li se o důkaz v řízení stěžejní (viz např. rozsudky NSS z 25. 9. 2003, č. j. 4 Ads 13/2003-54, č. 511/2005 Sb. NSS, z 26. 4. 2017, č. j. 8 As 92/2016-35, bod 15, či ze 4. 4. 2019, č. j. 1 As 346/2018-33, bod 43). Při hodnocení důkazu znaleckým posudkem musí soud zejména posoudit, zda jsou jeho závěry náležitě a logicky odůvodněny, zda jsou podloženy obsahem nálezu, zda znalec přihlédl ke všem skutečnostem, s nimiž bylo třeba se vypořádat, zda závěry posudku nejsou v rozporu s výsledky ostatních důkazů a zda nejsou dány žádné skutečnosti nebo důkazy, kterými by správnost závěrů posudku mohla být zpochybněna (viz např. rozsudky NSS z 6. 8. 2008, č. j. 3 Ads 20/2008-141, či z 1. 12. 2012, č. j. 3 As 22/2011-66). Aby soud mohl znalecký posudek odpovědně hodnotit, nesmí se znalec omezit ve svém posudku na podání odborného závěru, nýbrž z jeho posudku musí mít soud možnost seznat, z kterých zjištění v posudku znalec vychází, jakou cestou k těmto zjištěním dospěl a na základě jakých úvah dospěl ke svému závěru (viz rozsudek Nejvyššího soudu z 21. 10. 2009, sp. zn. 22 Cdo 1810/2009). Hodnotit je třeba i celý proces utváření znaleckého důkazu, včetně přípravy znaleckého zkoumání, opatřování podkladů pro znalce, průběhu znaleckého zkoumání, věrohodnosti teoretických východisek, jimiž znalec odůvodňuje svoje závěry, či způsob vyvozování závěrů znalce (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2007, sp. zn. III. ÚS 299/06).

[74] V projednávané věci vyvstala během řízení před správcem daně pochybnost ohledně toho, zda se obvyklá cena pořízených technologií, zjištěná znaleckým posudkem, zpracovaným znalcem Ing. Martinem Nesvadbou dne 9. 1. 2017, mohla lišit od ceny obvyklé

v době konání výběrového řízení (počátek roku 2015). Za tímto účelem správce daně telefonicky kontaktoval autora posudku s dotazem, zda je možné obvyklou cenu k tomuto okamžiku zjistit zpětně. O telefonickém hovoru sepsal dne 14. 12. 2017 úřední záznam (viz č. l. 25 spisu č. 4 správce daně), ze kterého vyplývá, že dle znalce zpětné stanovení obvyklé ceny k okamžiku pořízení není možné. Zároveň znalec potvrdil, že „vzhledem ke svým zkušenostem a vývoji na trhu nepředpokládá, že by se cena pořízených klempířských technologií v období mezi rokem 2014 a počátkem roku 2017 radikálně změnila a že tedy lze dle jeho názoru použít výchozí cenu stanovenou v [p]osudku jako skutečnou cenu jejich pořízení“.

[75] Kasační soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že závěr správního orgánu o nezpůsobilosti žalobkyní vynaložených výdajů je třeba považovat za nepřezkoumatelný. Obsah úředního záznamu nedostává judikatorním požadavkům vymezeným v bodě [73] výše. Z úředního záznamu zejména není patrné, z jakých důvodů (a případně na základě jakých podkladů) znalec k v něm uvedenému závěru dospěl. To, že tak učinil „vzhledem k vlastním zkušenostem a vývoji na trhu“ se kasačnímu soudu jeví jako zcela nedostatečné. Navíc z úředního záznamu plyne, že se jednalo toliko o „předpoklad“; v žádném případě tedy nelze znalecův závěr považovat za přesvědčivý.

[76] Správní orgány se za těchto podmínek neměly s ničím nepodloženým tvrzením znalce spokojit. Bylo na nich, aby znalce požádaly o vyjádření, v němž by přezkoumatelným způsobem vysvětlil, z jakých důvodů, a na základě jakých skutečností má za to, že cena obvyklá zjištěná v lednu 2017 se nelišila od ceny obvyklé na počátku roku 2015. Dle názoru Nejvyššího správního soudu není nutné, aby správní orgány znalce požádaly o formální doplnění znaleckého posudku. V tomto ohledu by naopak stačilo jakékoliv autentické vyjádření znalce, jež by dostalo požadavkům úplnosti a přesvědčivosti. Právě těmto požadavkům nicméně úřední záznam o telefonickém hovoru se znalcem vyhovět nemůže.

[77] Na tomto závěru nic nemění ani argumentace stěžovatele, dle kterého si i přes případnou nepřesnost doplnění znaleckého posudku lze jen stěží představit, že by v průběhu dvou let došlo v daném odvětví k více než trojnásobnému poklesu obvyklé ceny. Zaprvé, stěžovatel tento svůj závěr nepodložil žádnými relevantními důkazy (např. vlastním průzkumem cenového vývoje v daném odvětví). Z pohledu Nejvyššího správního soudu se tak jedná pouze o domněnku, jež nemá oporu ve správním spise. Zadruhé, pro závěr o porušení rozpočtové kázně z důvodu nepřiměřenosti pořizovací ceny je klíčové zjištění *míry nepřiměřenosti*. Ta může mít vliv na výši dílčího odvodu. Už jen z tohoto důvodu je nutné trvat na tom, aby byla obvyklá cena v době pořízení technologií zjištěna přezkoumatelným způsobem, tedy na základě úplných a přesvědčivých podkladů.

[78] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud nepochybil, vytkl-li správním orgánům, že závěry o výši nehospodárně vynaložených výdajů na pořízení předmětu dotace vystavěly toliko na znaleckém posudku doplněném o úřední záznam o telefonickém hovoru s jeho autorem.

III.c.2      *K nutnosti zkoumat výši ceny, za níž byl předmět dotace pořízen dodavatelem žalobkyně*



pokračování

[79] Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, dle něž se měl blíže zabývat otázkou výše ceny, za níž byly technologie nakoupeny dodavatelem (a jeho subdodavatelem) žalobkyně, neboť tato otázka je pro jeho závěr irelevantní.

[80] Námitka je důvodná.

[81] Nejvyšší správní soud na tomto místě opětovně připomíná svou konstantní judikaturu rekapitulovanou v bodě [31] výše, dle níž je odpovědnost za porušení rozpočtové kázně koncipována jako objektivní. Aby mohly správní orgány učinit závěr o porušení rozpočtové kázně, nemusejí za tím účelem zkoumat zavinění příjemce dotace.

[82] Z hlediska posouzení toho, zda žalobkyně výdaje za pořízení předmětu dotace vynaložila hospodárně a efektivně, není vzhledem k její objektivní odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně třeba zkoumat, zda si hospodárně a efektivně počínal i její dodavatel, resp. jeho subdodavatelé. Ti totiž z podstaty věci nejsou vázáni dotačními podmínkami. Bylo-li by proto v dalším řízení zjištěno, že pořizovací cena, kterou žalobkyně v pozici příjemce dotace vynaložila, byla skutečně nepřiměřená, pro závěr o porušení rozpočtové kázně by otázka nadhodnocení ceny, za níž dodavatel žalobkyně technologie sám pořídil, byla zcela bez významu.

[83] Krajský soud proto pochybil, vytkl-li správním orgánům, že ve svých rozhodnutích pro účely posouzení způsobilosti žalobkyně vynaložených výdajů nezohlednily výši ceny, za níž technologie pořídil žalobkynin dodavatel (resp. jeho subdodavatelé).

### *III.d Shrnutí*

[84] Nejvyšší správní soud závěrem shrnuje, že krajský soud tím, že v napadeném rozsudku:

- a. konstatoval, že se správní orgány nedostatečně zabývaly argumentací žalobkyně ohledně důvodů, pro které dle jejího názoru nedošlo k porušení závazku vytvořit šest pracovních míst, čímž nedostatečně zjistily skutkový stav;
- b. trval bez dalšího na výsledku členů výběrové komise, přestože tyto výsledky nejsou relevantní pro posouzení podjatosti členů této výběrové komise, a přestože návrh na vyslechnutí těchto členů mohla žalobkyně uplatnit již v průběhu řízení před správními orgány;
- c. nedostal své povinnosti dostatečně odůvodnit provedení důkazu podnětem Ing. J. V.;
- d. porušil dispoziční zásadu, zabýval-li se dílčími závěry stěžovatele, s nimiž žalobkyně ve své žalobě vůbec nepolemizovala; a
- e. vytkl správním orgánům, že ve svých rozhodnutích pro účely posouzení způsobilosti žalobkyně vynaložených výdajů nezohlednily výši ceny, za níž technologie pořídil žalobkynin dodavatel (resp. jeho subdodavatelé),

zatižil napadený rozsudek nezákonností a (v důsledku nedostatečného odůvodnění provedení důkazu podnětem Ing. J. V.) částečnou nepřezkoumatelností.

[85] Jako nedůvodnou naopak kasační soud vyhodnotil námitku stěžovatele ohledně dostatečnosti doplnění znaleckého posudku, na němž správní orgány vystavěly závěr o nezpůsobilosti výdajů vynaložených žalobkyní na pořízení předmětu dotace.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[86] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost shledal důvodnou, napadený rozsudek městského soudu proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O věci rozhodl Nejvyšší správní soud bez jednání postupem dle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[87] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[88] Krajský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. června 2024

JUDr. Barbara Pořízková  
předsedkyně senátu