



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Bc. Jana Ferneckého ve věci

žalobkyně: TERTIARY EDUCATION & RESEARCH INSTITUTE, z.ú.
IČO 03302032
sídlem Plzeňská 782/112, 150 00 Praha 5

proti

žalovanému: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky
IČO 00022985
sídlem Karmelitská 529/5, 118 12 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 7. 2019, č. j. MSMT-19391/2019-3

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 7. 2019, č. j. MSMT-19391/2019-3 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

- I. **Předmět řízení**

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy (dále také jen „ministr“) ze dne 30. 7. 2019, označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl podle § 152 odst. 6 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2019, č. j. MSMT-98/2019-5 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně ze dne 24. 12. 2018 o zápis žalobkyně do seznamu výzkumných organizací.

II. Prvostupňové rozhodnutí

2. Žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí dospěl k závěru, že žalobkyně v řízení o zápis do seznamu výzkumných organizací neprokázala listinnými dokumenty naplnění definičních znaků organizace pro výzkum a šíření znalostí podle čl. 2 bod 83 nařízení Komise (EU) č. 651/2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem (dále jen „nařízení Komise“), tedy neprokázala naplnění podmínek pro zápis do seznamu výzkumných organizací dle § 33a zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podpoře výzkumu“). Dle správního orgánu 1. stupně žalobkyně ani na výzvu ministerstva k doplnění žádosti o zápis do seznamu výzkumných organizací k prokázání, že jejím hlavním cílem je nezávisle provádět základní výzkum, průmyslový výzkum a experimentální vývoj a veřejně šířit výsledky jí prováděného nezávislého výzkumu žádost nedoplnila dle instrukcí žalovaného tak, aby šíření výsledků výzkumu a vývoje prováděného formou publikování bylo prokázáno listinnými doklady, např. seznamem publikací, které splňují definici některého druhu publikačního výsledku dle Rady pro výzkum, vývoj a inovace.
3. Dle žalovaného tak žalobkyně nenaplnila *první definiční znak* organizace pro výzkum a šíření znalostí, neboť žalobkyní předložené články ve sbornících z konferencí, v odborné knize a v informačním systému výzkumu neprokázala nezávisle prováděný výzkum, průmyslový výzkum a experimentální vývoj a veřejné šíření výsledků těchto činností publikováním. Žalovaný uvedl, že k zápisu do seznamu výzkumných organizací nestačilo prokázat záměr vykonávat činnosti definující organizaci pro výzkum a šíření znalostí, ale i jejich reálné provádění, tj. to, co je předmětem činnosti. Zapsat do seznamu subjekt, který žádnou relevantní činnost organizace pro výzkum a šíření znalostí nevykonává, nebo zapsat u subjektu činnost, která není vykonávána, by se míjelo s účelem seznamu, kterým je poskytnutí relevantních informací o zapsaném subjektu pro rozhodování poskytovatelů podpory na výzkum a vývoj z veřejných prostředků o tom, zda zamýšlená podpora je, či není státní podporou. Žalobkyní předložené články ve sbornících z konferencí (uvedené žalobkyní jako přílohy č. 1, 3 a 5) podle žalované nesplňovaly definici výsledku výzkumu a vývoje „stať ve sborníku“, neboť tyto sborníky nebyly evidovány v databázích Web of Science nebo Scopus. Článek uvedený žalobkyní jako příloha č. 4 nesplňoval definici výsledku výzkumu a vývoje „kapitola v odborné knize“ (kniha, v níž je článek uveden, nebyla recenzovaná), ani „stať ve sborníku“ (nejednalo se o sborník evidovaný v databázích Web of Science nebo Scopus). Článek uvedený žalobkyní jako příloha č. 2 byl v informačním systému výzkumu, vývoje a inovací vykázán Českou zemědělskou univerzitou v Praze jako výsledek specifického vysokoškolského výzkumu, který podle

žalovaného z principu nemůže být vykazován jiným subjektem než vysokou školou, neboť specifickým vysokoškolským výzkumem se podle zákona o podpoře výzkumu rozumí výzkum prováděný studenty při uskutečňování akreditovaných magisterských nebo doktorských studijních programů. V informačním systému výzkumu, vývoje a inovací nebyl evidován žádný projekt výzkumu a vývoje, jehož účastníkem by byla žalobkyně.

4. K nesplnění *druhého definičního znaku* výzkumné organizace (odděleného vykazování hospodářské a nehospodářské činnosti) žalovaný uvedl, že žalobkyně předložením výkazu zisku a ztráty k 31. 12. 2017 v členění na hlavní a hospodářskou činnost dle vyhl. č. 504/2002 Sb. neprokázala provádění primárních (nehospodářských) činností organizace pro výzkum a šíření znalostí, když členění činností na hlavní a hospodářské ve smyslu cit. vyhlášky nemusí být totožné se členěním na nehospodářské a hospodářské činnosti ve smyslu nařízení Komise (EU) č.651/2014.
5. Žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí podala rozklad, ve kterém sumarizovala, že k první podmínce zápisu ministerstvo neposoudilo věc podle zákona o podpoře výzkumu a podle nařízení Komise, vycházelo z nepodložených závěrů, překročilo svou diskreční a výkladovou pravomoc, nevypořádalo se s publikačními zvyklostmi v oboru a vůbec neposuzovalo některé publikační výsledky i přes jejich zjevnou relevanci. Zcela nesprávně pak vyhodnotilo skutkový stav. K závěru o nesplnění druhé podmínky žalobkyně namítala také nepřezkoumatelnost rozhodnutí, když ministerstvo neposoudilo činnost žalobkyně jako hlavní činnost (nehospodářskou) a její hospodářskou činnost ve smyslu pravidel veřejné podpory. Dále namítala porušení principu rovného zacházení a odlišné hodnocení tohoto výkazu u žalobkyně.

III. Rozhodnutí žalovaného ministra o rozkladu (napadené rozhodnutí)

6. Napadeným rozhodnutím žalovaný ministr rozklad žalobkyně jako nedůvodný zamítl. Vycházel z výročních zpráv žalobkyně za roky 2015-2017 s tím, že je zde pouze obecně popsán nezávislý výzkum žalobkyně v určitých oblastech výzkumu, přičemž nepostačuje prokázání pouhého záměru vykonávat činnosti, které si žalobkyně vymezila jako hlavní cíl. Žalovaný dále poukázal na „Metodiku hodnocení výzkumných organizací a programů účelové podpory výzkumu, vývoje a inovací posuzování znaků“ (dále jen „Metodika“), která byla schválena usnesením vlády České republiky ze dne 8. 2. 2017, č. 107, a tudíž zavazuje mimo jiné ústřední správní úřady, mezi něž patří žalovaný, v důsledku čehož žalovaný tuto Metodiku musel na rubrikovanou věc aplikovat. Dle žalovaného standardy vědeckého bádání prodělávají vývoj v čase a zvyklosti v daném vědním oboru se mohou měnit v závislosti na rozvoji vědeckého bádání, proto publikace jsou posuzovány podle standardů účinných v době posouzení. Každý výsledek, který má být předmětem veřejného šíření, je třeba formalizovat vložím do databáze. Žalovaný v této souvislosti přezkoumal hodnocení 3 publikačních výstupů z rozhodnutí správního orgánu 1. stupně a přisvědčil tomu, že u těchto publikací nebyl na internetu zaznamenán recenzent, přičemž nezávislé recenzní řízení a struktura vědeckého článku představují celosvětové uznávané standardy. Jeden článek vytvořily 2 subjekty, tudíž se jedná o výsledek kooperativního a nikoliv nezávislého průzkumu. Spolupořádání odborné konference pak není formou publikování. Publikace článků a přednášení na odborných konferencích, které se věcně týkají oblasti veřejné vědní politiky a politiky výzkumu, vývoje a inovací samy o sobě nedokládají naplnění definice výsledku výzkumu, neboť klíčové jsou prvek novosti

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

a podstoupení recenzního řízení. Žalobkyně tak dle žalovaného neprokázal provádění nezávislého průzkumu, šíření výsledků výzkumu publikační činností.

7. Dle napadeného rozhodnutí žalobkyně neprokázala ani vedení odděleného účetnictví pro své hospodářské činnosti, neboť výkaz zisků a ztrát by mohl být jediné průkazným dokumentem pouze tehdy, pokud by jako hlavní činnost žalobkyně prováděla výhradně nehospodářské činnosti ve smyslu Sdělení Komise, avšak žalobkyně při hlavní činnosti prováděla i vedle nehospodářské činnosti i činnost hospodářskou.
8. Z uvedených důvodů žalovaný ministr rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí.

IV. Žaloba

9. Žalobkyně předně namítala, že žalovaný prověřoval, zda žalobkyně skutečně provádí aktivity výzkumu a vývoje, byť dle žalobkyně součástí znaků dle zákona a nařízení Komise je pouze, že výkon výzkumu a vývoje je hlavním cílem výzkumné organizace. Napadené rozhodnutí považovala za nepřezkoumatelné, když z něj není patrné, na základ jakého právního předpisu žalovaný učinil závěr o nutnosti zkoumat reálné provádění aktivit nezávislého výzkumu a vývoje. Vzápětí však uvedla, že není organizací, která by patřila mezi subjekty nerealizující činnosti nezávislého výzkumu a vývoje a poukázala na to, že tuto svou činnost ve výročních zprávách, recentních projektech, člancích, příspěvcích na konferencích, sbornících či publikacích doložila v rámci doplnění žádosti.
10. Žalobkyně však v podané žalobě oponovala závěrům žalovaného ohledně nenaplnění první podmínky zápisu do seznamu výzkumných organizací námitkou nesprávného výkladu ust. § 33a zákona o podpoře výzkumu, účelový postup a překročení mezí správního uvážení. Poukázala na to, že § 33a odst. 10 zákona o podpoře výzkumu předvídá prováděcí právní předpis, který by stanovil kritéria splnění podmínek pro zápis výzkumné organizace do seznamu a způsob jejich posuzování, podmínky pro změny v zápisu a výmaz ze zápisu, obsah sbírky listin a způsob vykazování příjmů z transferu znalostí výzkumných organizací zapsaných v seznamu, prováděného pro účely tohoto zákona. Předvídáný prováděcí právní předpis s tímto obsahem však dosud nebyl vydán. Žalovaný tedy nahradil neexistující prováděcí předpis vlastním výkladem definičních znaků výzkumné organizace, který však jde dle žalobkyně daleko nad rámec zákona a nařízení Komise. Konkrétně oponovala podkladu, jímž je „Definice druhu výsledků“ obsažená v „Metodice“ s tím, že jejím smyslem bylo diferencovat mezi různými druhy výsledků pro účely financování podpory, nikoliv dospět k implikaci závěru, že výzkumná a vývojová činnost musí být zakončena formalizovanými výstupy splňujícími definice, zejména publikačními výsledky splňující definice První kategorie – Publikační výsledky v souladu s přílohou 4 Metodiky. Namítala nesprávný výklad nezávislého výzkumu a vývoje dle definice schválené vládou, nadto platných až od 1. 1. 2018, bez přihlédnutí např. k výsledkům vědeckých pracovišť provádějících nezávislý výzkum, bez přihlédnutí k obecně uznávaným výsledkům výzkumu a vývoje, jako jsou autorská díla, vynálezy, metodiky, know-how apod.
11. Žalobkyně oponovala tomu, že by výsledky nezávislého výzkumu a vývoje mělo být možné šířit pouze prostřednictvím sborníků z konferencí, které jsou evidovány v databázích Web of Science nebo Scopus, což je v rozporu s Nařízením a Sdělením

Komise Rámec pro státní podporu výzkumu nebo vývoje a inovací (2004/C 198/01), neboť tyto evropské definice hovoří jen o veřejně přístupných publikacích. Žalobkyně konkrétně uplatňovala své námitky proti výkladu žalovaného na jí předložených člancích a pracích s tím, že se žalovaný nevypořádal s otázkou existence publikačních zvyklostí daného vědního oboru, včetně odborných posudků. Vytýkala, že žalovaný v rozporu s čl. 2.1.1. odst. 19 písm. a) Sdělení Komise – Rámec pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2014/C 198/01, dále jen „Sdělení Komise“) nepovažuje výzkum ve spolupráci za nezávislý výzkum a jako další významné interpretační pochybení žalovaného namítala, že prověřoval standard publikací v rámci naplnění podmínky šíření výsledků formou publikací s ohledem na specifická periodika, ve kterých jsou výsledky výzkumu a vývoje šířeny, což je v rozporu s principem přímého účinku evropských nařízení.

12. K nenaplnění druhého definičního znaku žalobkyně v podané žalobě namítala dotčení na svých právech porušením principu předvídatelnosti postupu veřejné správy, přičemž v této souvislosti poukázala na nálezy Ústavního soudu věnující se dobré víře jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci. Žalobkyně uvedla, že při podání žádosti vycházela z informací uvedených na webové stránce žalovaného <https://www.msmt.cz/vyzkum-a-vyvoj-2/seznam-vyzkumnych-organizaci>, kde žalovaný v části „*ukázky účetních dokumentů prokazujících vedení odděleného účetnictví pro hospodářské činnosti*“ prezentuje tři ukázky, v rámci nichž je i výkaz zisku a ztráty v členění podle vyhlášky č. 504/2002 Sb., na činnost hlavní a činnost hospodářskou. Žalobkyně proto jako žadatelka o zápis do seznamu výzkumných organizací v dobré víře předpokládala, že tento účetní výkaz postačí k tomu, aby jej předložila v rámci podání žádosti. Přestože žalovaný tento doklad uváděl jako možný důkaz na svých webových stránkách a tento důkaz akceptoval u desítek jiných uchazečů, ve svém rozhodnutí tento doklad paušálně odmítl jako neprůkazný s tím, že by byl přijatelný pouze v případě výzkumných organizací, které vůbec nevykonávají hospodářskou činnost. Žalobkyně poukázala na nekonzistentnost a nepředvídatelnost rozhodovací praxe žalovaného, když u většiny z desítek výzkumných organizací tento výkaz akceptoval, třebaže tyto výzkumné organizace hospodářskou činnost (provoz stravovacích, ubytovacích zařízení, pronájmy prostor, výzkum na zakázku a jiné odborné služby) prokazatelně vykazují.
13. Žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí., procesní pochybení žalovaného při posuzování důkazů, nevyhodnocení žalobkyní předložených článků, publikací a výzkumných záměrů jako důkazů existence nezávislého výzkumu, porušení principu rovného zacházení. Pokud některé výsledky uplatnila také jiná výzkumná organizace (tj. Česká zemědělská univerzita v Praze), neznamená to, že se nejedná o výsledky, které vznikly nezávislou výzkumnou činností žalobkyně.
14. Z uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného i prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

V. Vyjádření žalovaného k žalobě

15. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobkyně v žalobě oproti správnímu řízení nepředložila žádná nová tvrzení a že pokud by se do seznamu výzkumných organizací zapisovaly všechny subjekty, které jen deklarují záměr provádět činnost naplňující definiční znaky výzkumné organizace, aniž by tyto činnosti reálně prováděly, postrádal by

seznam výzkumných organizací smysl. Podle žalovaného by pouhé ověření shody cílů žadatelů s definicí bylo zcela v rozporu s účelem a smyslem zápisu do seznamu výzkumných organizací a postrádalo by jakoukoli vypovídací hodnotu. Povinnost reálně se věnovat výzkumné činnosti lze podle žalovaného také vyvodit z § 33a odst. 2 ve spojení s § 33a odst. 3 písm. g) zákona o podpoře výzkumu. Žalovaný posuzoval činnost žalobkyně z hlediska ust. § 2 odst. 2 písm. i) zákona o podpoře výzkumu a přistoupil k odbornému výkladu pojmu „zvyklosti v daném vědním oboru“ ve smyslu § 2 odst. 2 písm. i) cit. zákona. Žalovaný odkázal na str. 5-6 rozhodnutí správního orgánu 1. stupně, v němž se tento správní orgán vyjádřil k článkům, výzkumným záměrům a publikacím předloženým žalobkyní. Poukázal na stručnost výročních zpráv za roky 2015-2017. K vytýkanému nevypořádání všech rozkladových námitek žalovaný uvedl, že žalobkyně předložila velmi obsáhlé podání, a tak žalovaný v řízení vycházel mj. také z rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 As 153/2014-108, rozvádějícího § 6 odst. 2 správního řádu, podle kterého se správní orgán může vypořádat s námitkami účastníka tak, že se vypořádá s těmi hlavními, přičemž odůvodnění bude implicitně obsahovat odpověď i na další námitky. K námitce kooperativního výzkumu uvedl, že žalobkyní realizované projekty v oblastech studijní úspěšnosti a sociální dimenze vysokého školství byly prováděny na podkladě zakázek zadáných jinými subjekty. Žalobkyni byly předem určeny cíle a metodologie výzkumu, výsledky potom náležely zadavatelům.

16. Žalovaný dále uvedl, že výkaz zisků a ztrát v členění na hlavní a hospodářské podle vyhlášky č. 504/2002 Sb. se na webu žalovaného uvádí jako příklad dokumentu, jímž lze prokázat vedení odděleného účetnictví pro hospodářskou a nehopodářskou činnost. Tento dokument by však byl průkazným pouze v situaci, pokud by předmět hlavní činnosti tvořily výhradně nehopodářské činnosti. Jestliže hlavní činnost žalobkyně vedle nehopodářské zahrnuje i činnost hospodářskou, jeví se výkaz zisků a ztrát nedostačujícím a žadatel o zápis do seznamu výzkumných organizací musí předložit další dokument, jímž doloží oddělené účtování o hospodářských a nehopodářských činnostech v rámci hlavní činnosti. Žalobkyně tedy podle žalovaného ve správním řízení neosvědčila naplnění druhého definičního znaku výzkumné organizace.
17. S ohledem na výše uvedené skutečnosti žalovaný navrhl, aby soud žalobu proti napadenému rozhodnutí zamítl.

VI. Replika žalobkyně

18. Žalobkyně ve své replice uvedla, že žalovaný nepřipustně a fakticky nesprávně vykládal definiční znaky „výzkumné organizace“ tak, jak jsou vymezeny přímo aplikovatelnou legislativou EU v oblasti hospodářské soutěže a veřejné podpory.
19. Pro výklad termínů spadajících do oblasti pravidel veřejné podpory, v níž má EU tzv. výlučnou pravomoc, lze s ohledem na zásadu autonomie práva EU odkazovat jen na autentické prameny práva a na rozhodovací praxi Evropské komise a Evropského soudního dvora. Národní předpisy a dokumenty nižší právní síly musí být v rámci zásady eurokonformního výkladu interpretovány v souladu s předpisy EU; výklad žalovaného je tak jednoznačně v rozporu s právem EU.

20. V případě odborné publikační činnosti nelze požadovat její soulad s dokumentem „*Definice druhů výsledků*“ či zanesení výsledků do databáze RIV Informačního systému VaVal. Takovýto požadavek dodatečných prvků k naplnění definice nezávislého výzkumu jde zcela nad rámec platného práva i uznávané výkladové praxe a je výsledkem nezákonné interpretace žalovaného, kterou svévolně zasahuje do práv žalobkyně při posuzování jeho výzkumné činnosti.
21. Ze seznamu dodaných výsledků výzkumné činnosti si žalovaný vybírá pouze některé, které dle svého zcela subjektivního názoru nepovažuje za výsledky, a další bez jakéhokoliv vysvětlení přehlíží.
22. Projekty žalobkyně plní veškeré znaky účinné spolupráce: žalobkyně se účastnila na přípravě projektu; definovala spolu s partnerem cíle výzkumné spolupráce; realizovala kooperativní výzkum v účinné spolupráci; nesla rizika neúspěchu, tj. nedosažení předpokládaných výzkumných výsledků. Žalobkyni nebyly předem jiným subjektem stanoveny cíle a metodologie výzkumu, nýbrž tyto atributy rozsahu výzkumu ve spolupráci byly stanoveny společně.
23. Co se týče žalobkyní vykonávaných činností a jejich účetní evidence, je činnost hlavní ztotožněna s činností nehmotnou a činnost vedlejší (doplňková) je totožná s činností hmotnou. V účetních výkazech v evidenci hlavní činnosti není zachyceno to, co souvisí s činností hmotnou.

VII. Vyjádření žalovaného k replice žalobkyně

24. Žalovaný ve svém vyjádření k replice žalobkyně uvedl, že vzhledem ke čl. 2 bodu 83 nařízení Komise je nezbytné prověřovat reálné provádění výzkumných či vývojových aktivit. Současně povinnost přezkoumání reálného provádění těchto činností vyplývá z § 33a odst. 2 ve spojení s § 33a odst. 3 písm. g) zákona o podpoře výzkumu.
25. Nařízení Komise ani zákon o podpoře výzkumu nestanovují podrobná pravidla pro publikování výsledků nezávislého výzkumu a vývoje. Pokud se v § 2 odst. 2 písm. i) zákona o podpoře výzkumu stanovuje, že výsledkem výzkumu, vývoje a inovací jsou v základním výzkumu nové vědomosti o základních principech jevů, procesů nebo pozorovatelných skutečností, které jsou publikovány dle zvyklostí v daném vědním oboru, žalovaný musel přistoupit k odbornému výkladu pojmu „zvyklostí v daném vědním oboru“. Žalovanému není známo, jaké předpisy EU v oblasti veřejné podpory by tím měl porušit.
26. Žalovaný se zabýval všemi podklady tvořícími součást správního spisu a zcela odmítá tvrzení žalobce o účelovém výběru výsledku výzkumné činnosti. Žalovaný uvedl důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání i úvahy, jimiž byl veden při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.
27. Žalovaný setrval na názoru, že žalobkyně neprokázala provádění nehmotných činností a jí realizované vzdělání a šíření znalostí představují činnosti nehmotné povahy pouze za podmínek ve čl. 2 bod 19 Sdělení Komise, které však nebyly naplněny. Výkaz zisků a ztráty v členění na hlavní a hmotnou činnost není možné pokládat za dokument osvědčující naplnění druhého definičního znaku výzkumné organizace.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

VIII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

28. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, a to dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“).
29. Žaloba je důvodná.
30. Důvody zrušení napadeného rozhodnutí spočívají v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí spočívající v nedostatečném posouzení definičních znaků výzkumné organizace na základě rozkladových námitek žalobkyně, když naplnění definičních znaků výzkumné organizace bylo podmínkou pro posouzení, zda žalobkyně může být zapsána do seznamu výzkumných organizací dle § 33a zákona o podpoře výzkumu.
31. Podle § 33a odst. 2 zákona o podpoře a výzkumu do seznamu se zapisují organizace, které požádaly o zápis do seznamu a prokázaly naplnění definičních znaků organizace pro výzkum a šíření znalostí stanovených předpisy Evropské unie včetně prokázání zapisovaných údajů.
32. Definiční znaky, na něž odkazuje § 33a odst. 2 zákona o podpoře výzkumu, vyplývají z „definičního“ čl. 2 odst. 83 Nařízení Komise č. 651/2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem (dále jen Nařízení).
33. Podle čl. 2 odst. 83 Nařízení se „organizací pro výzkum a šíření znalostí“ rozumí subjekt (např. univerzita nebo výzkumný ústav, agentura pro transfer technologií, zprostředkovatel v oblasti inovací, fyzický nebo virtuální spolupracující subjekt zaměřený na výzkum) bez ohledu na jeho právní postavení (zřízený podle veřejného nebo soukromého práva) nebo způsob financování,
- 1) jehož hlavním cílem je provádět nezávisle základní výzkum, průmyslový výzkum nebo experimentální vývoj nebo veřejně šířit výsledky těchto činností formou výuky, publikací nebo transferu znalostí.
 - 2) Vykonává-li tento subjekt rovněž hospodářské činnosti, je třeba o financování, nákladech a příjmech souvisejících s těmito činnostmi vést oddělené účetnictví.
 - 3) Podniky, jež mohou uplatňovat rozhodující vliv na takovýto subjekt, například jako podílníci nebo členové, nesmějí mít přednostní přístup k výsledkům, jichž dosáhl.
34. Z textu citovaného článku Nařízení je zřejmé, že podmínky ad 1) -3) musejí být splněny kumulativně; nesplnění jednoho z těchto znaků má za následek, že subjekt nemůže být považován za organizaci pro výzkum a šíření znalostí a takto nemůže být zapsán ani do seznamu výzkumných organizací.
35. Definice výzkumných organizací je shodně upravena v čl. 2 odst. 83 Nařízení a v článku 1.3 písm. e) Sdělení Komise Rámcem pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací 2014/C 198/01. Pojmy „základní výzkum, průmyslový výzkum, experimentální vývoj“ definuje Nařízení v článku 2 body 84 – 86 a totožně článek 1.3 písm. m), q), a j) Sdělení (Rámcem).

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

36. Vnitrostátní předpis – zákon o podpoře výzkumu odkazuje na definici zavedenou komunitárním právem, přičemž sám tyto pojmy nedefinuje. Nestanoví ani, jakými podklady mají být uvedené definiční znaky prokázány. Nicméně tento zákon v ust. § 2 odst. 2 písm. i) pro účely poskytování podpory stanoví rozhodné skutečnosti, a sice že výsledkem výzkumu, vývoje a inovací jsou v základním výzkumu *nové vědomosti* o základních principech jevů, procesů nebo pozorovatelných skutečností, které jsou *publikovány podle zvyklostí v daném vědním oboru*.
37. Z čl. 2 odst. 83 Nařízení *ve smyslu celku jeho všech 3 podmínek* vyplývá, že za výzkumnou organizaci je považován jen ten subjekt, jehož hlavním cílem je provádění výzkumu nebo vývoje nebo veřejné šíření výsledků těchto činností formou výuky, publikací nebo transferu znalostí, a to případně i vedle prováděné hospodářské činnosti, k nimž se má vztahovat oddělené účetnictví a dále, že výsledkem výzkumu, vývoje a inovací jsou nové vědomosti, které jsou publikovány podle zvyklostí v daném oboru.
38. Na základě uvedeného právního rámce nařízení a zákona o podpoře výzkumu a vývoje a především smyslu definice výzkumné organizace pro účely státní podpory výzkumu nelze vstoupit na námitku žalobkyně, že podmínka k zápisu je splněna již pouhou deklarací hlavního cíle výzkumné organizace. Již ve fázi žádosti o zápis je nepochybně nezbytné a pro účely zápisu zcela účelné, aby do seznamu výzkumných organizací byla zapsána jen ta osoba, která cíl nejen deklaruje, ale fakticky jej i vykonává. Námitka žalobkyně, která se opírá o možnost zapsat do seznamu i organizaci, která se teprve chystá realizovat výzkum, vývoj či inovaci je nejen nesouladná se smyslem zápisu pro účely státní podpory (viz také porozumění žalobkyně ohledně prověřování zápisu pro účely prvního kroku k nároku na institucionální podporu ze státního rozpočtu na str. 6 podaného rozkladu), ale je také nerelevantní. Z podkladů předložených žalobkyní a z jejího vyjádření v rozkladu i v žalobě totiž vyplývá, že žalobkyně neargumentovala toliko hypotézou cíle, jehož hodlá svou činností dosáhnout, ale reálnými poznatky, které již byly publikovány a správnému orgánu 1. stupně k jeho výzvě předloženy v doplnění žádosti ze dne 31. 1. 2019 (seznam výstupů a aktivit, kterými žalobkyně prokazovala nezávislé provádění základního výzkumu, průmyslového vývoje a experimentálního vývoje a šíření výsledků, mimo jiné i publikační činností v počtu 5 publikačních výstupů).
39. Námitka žalobkyně ohledně nesprávného požadavku žalovaného na prokázání a prověření reálného provádění výzkumných či vývojových aktivit je proto nejen nedůvodná, ale v této věci i irrelevantní z hlediska prokazované činnosti samotnou žalobkyní.
40. Jinou otázkou však je, zda listinné důkazy předložené žalobkyní prokazují neehospodářskou činnost spočívající v nezávislém provádění výzkumu, vývoje a inovací ve smyslu Nařízení a zákona o podpoře výzkumu, zejména naplnění prvních dvou definičních znaků, které jsou mezi účastníky řízení předmětem sporu. Nelze nevidět, že zákon o podpoře výzkumu nijak nestanovuje, jakými podklady mají být uvedené definiční znaky prokázány, mezi účastníky řízení je rovněž nesporné, že v rozhodné době nebyl ve smyslu § 33a odst. 10 zákona o podpoře vydán prováděcí předpis, který by stanovil kritéria splnění podmínek pro zápis výzkumné organizace do seznamu a způsob jejich posuzování. Proto přistoupil-li žalovaný k užití „Metodiky“ schválené usnesením vlády ze dne 8. 2. 2017, nešlo o svévoli, ale o volbu určitého interpretačního a aplikačního vodítka, kterým se žalovaný v daném vakuu právní úpravy řídil a mohl řídit, avšak při respektování právního

rámce daného evropským právem a vnitrostátním předpisem a, jak sám uvádí v napadeném rozhodnutí, s ohledem na časové a vývojové změny standardů vědeckého bádání. Soud nepřisvědčuje žalobkyni v tom, že nedostatek prováděcího předpisu žalovaný nahradil vlastním libovolným výkladem definičních znaků výzkumné organizace, otázkou však je, zda tyto definiční znaky náležitě posoudil dle podkladů předložených žalobkyní a v souladu se závaznými právními předpisy. Správní orgán 1. stupně vyšel ze zakládací listiny žalobkyně, z výročních zpráv za roky 2015-2017 a z webových stránek žalobkyně, jakož i z publikační činnosti doložené přílohami 1-5 a prezentace na konferencích, s konstatováním, že výzkumné práce a studie nenaplnují podmínku nezávislého výzkumu, neboť nesplňují definici druhů publikačních výsledků výzkumu a vývoje dle Metodiky. V prvostupňovém rozhodnutí žalovaný sice podrobil činnosti žalobkyně uvedené ve výročních zprávách určitému hodnocení s výsledkem, že jde o činnost hospodářskou a u publikační činnosti doložené přílohami č. 1-5 a u prezentace na konferencích s výsledkem, že nesplňují definici druhů publikačních výsledků, nicméně přezkoumatelně neodůvodnil, jaké konkrétní skutkové a právní úvahy jej k uvedeným závěrům vedly. Obecné konstatování, že činnost žalobkyně na ve výročních zprávách je činností na základě zadání, je šířena při podnikatelské činnosti žalobkyně nebo jde o výzkumnou službu nebo o kooperativní výzkum musí mít svůj základ v určitých skutkových zjištěních, která však z rozhodnutí nelze seznat. V případě publikační činnosti vedle kvalifikace uznávaných publikačních výsledků, jimiž dle žalovaného jsou podle Rady pro výzkum, vývoj a inovace - recenzovaný odborný článek, odborná kniha a kapitola v odborné knize nebo stať ve sborníku, bylo ne zcela v souladu s takto uvedenou kvalifikací hodnocení publikační činnosti žalobkyně zúženo. Žalovaný totiž v prvostupňovém rozhodnutí neuznal publikační činnost žalobkyně s odkazem na publikaci ve sbornících v konkrétní databázi Web of Science nebo Scopus a publikaci v odborné knize se zjištěním, že kniha není recenzovaná.

41. Lze sice přisvědčit žalovanému v tom, že bylo na žalobkyni, aby prokázala naplnění znaků výzkumné organizace v jejich nezávislé podstatě, na druhou stranu však nelze přehlédnout, že podle § 33a odst. 7 zákona o podpoře a výzkumu platí, že při řízení o zápisu skutečností ohledně výzkumné organizace se postupuje podle správního řádu. Pokud žalovaný aplikoval určitou metodiku posuzování a rozhodoval o právech či povinnostech v oblasti veřejného práva autoritativním rozhodnutím, bylo na něm, aby své skutkové a právní úvahy náležitě odůvodnil. Žalovaný ministr ve vyjádření k žalobě obhajoval, že žalovaný posuzoval činnost žalobkyně z hlediska ust. § 2 odst. 2 písm. i) zákona o podpoře a výzkumu a přistoupil k odbornému výkladu pojmu „zvyklosti v daném vědním oboru,“ soud však výklad těchto zvyklostí v daném vědním oboru v prvostupňovém rozhodnutí nenalezl a nebylo jeho úkolem, aby v tak specifické profesní oblasti sám posuzoval, zda např. databáze Web of Science nebo Scopus je pro účely publikace nezávislého výzkumu, vývoje a inovací právě tou zvyklostí v daném vědním oboru, která je jediná způsobilá nezávislý výzkum, vývoj a inovace garantovat (a jiná nikoliv a z jakého důvodu).
42. Není-li vydán prováděcí právní předpis stanovící, jaké podklady lze uznat pro účely zápisu výzkumné organizace do seznamu a je-li rozhodováno na základě určité metodiky stanovené vládou, jejíž součástí je Definice druhů výsledků stanovené Radou pro výzkum, vývoj a inovace a schválené vládou České republiky usnesením ze dne 29. 11. 2017, bylo zapotřebí, aby se žalovaný systematicky zabýval jak závaznou evropskou právní úpravou a zákonem o podpoře a výzkumu, tak podrobnější „Metodikou“ a na podkladě tohoto

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

právního a výkladového rámce posoudil, zda podklady předložené žalobkyní vyhovují nejen z hlediska vnitrostátní metodiky, ale i z hlediska Sdělení Komise Rámec pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2014/C 198/01), podle jehož čl. 2.1.1 odst. 19, který zmínila žalobkyně v rozkladu a podle kterého má Komise za to, že ne hospodářské povahy jsou obecně tyto činnosti, zejména, mimo jiné:

- nezávislý VaV s cílem získat nové poznatky a lépe pochopit dané téma, včetně kooperativního VaV, pokud je spolupráce, do níž je výzkumná organizace nebo výzkumná infrastruktura zapojena, účinná,

- veřejné šíření výsledků výzkumu na nevýlučném a nediskriminačním základě, například prostřednictvím výuky, databází s otevřeným přístupem, veřejně přístupných publikací či otevřeného softwaru.

43. O skutečnosti, že tak správní orgán 1. stupně přesvědčivě neučinil, svědčí konkrétní rozkladová polemika žalobkyně v jí podaném rozkladu, v němž k prvnímu znaku týkajícímu se nezávislého výzkumu a vývoje uplatnila námitky proti způsobu aplikace Definice druhu výsledků jako části užití Metodiky žalovaným a nedostatek vypořádání a posouzení publikačních zvyklostí daného oboru, včetně konkrétních námitek týkajících se publikovaných článků předložených v doplnění žádosti pod č. 1 a 4.
44. Ani žalovaný ministr se k rozkladovým námitkám žalobkyně dostatečně nezabýval vyložením, jak byla „Metodika“ na podklady žalobce aplikována, jaké standardy vědeckého bádání jsou aktuální, jaké zvyklosti v daném oboru byly důvodem pro zamítnutí žádosti žalobkyně (zvyklosti v definici druhů výsledků, relevantních publikací apod.) tak, aby rozhodnutí bylo pro žalobkyni přesvědčivé a aby případně i soud, který není institucí působící v dané odborné oblasti mohl náležitě přezkoumat oprávněnost závěrů žalovaného.
45. Konkrétní podoby nabývá hodnocení tří publikačních výstupů uvedených v bodu 10 rozkladu, to pouze v rovině posouzení, že se jimi zabýval již správní orgán 1. stupně a žalovaný ministr zopakoval jen jeho závěry o nedostatku formální publikace vědeckých prací. Obdobě učinil i ve vztahu k nedostatečně posouzenému výsledku kooperativního výzkumu. To přesto, že výše citované Sdělení Komise Rámec pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2014/C 198/01) za ne hospodářskou činnost pro účely podpory považuje i nezávislý VaV s cílem získat nové poznatky a lépe pochopit dané téma, včetně kooperativního VaV, pokud je spolupráce, do níž je výzkumná organizace nebo výzkumná infrastruktura zapojena, účinná. Dále také, jak sám upřesňuje žalovaný ministr v napadeném rozhodnutí, podle Sdělení Rámce pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2014/C 198/01) je kooperativní výzkum uskutečňovaný na bázi účinné spolupráce činností ne hospodářskou. Soud nepochybně obecné východisko, že za nezávislý výzkum nelze považovat výsledek určitého specifického výzkumu (zde správním orgánem 1. stupně zmíněný výzkum vykázaný Českou zemědělskou univerzitou v Praze s odkazem na vysokoškolský výzkum dle zákona č. 130/2002 Sb.), nicméně, žalobkyně takový výzkum v podaném rozkladu popřela, přičemž v podané žalobě a v replice k vyjádření žalovaného se k této spolupráci podrobně vyjadřuje a tvrdí, že její projekty plní veškeré znaky účinné spolupráce ve smyslu Rámce. Žalovaný v napadeném rozhodnutí, ač vycházel z citovaného Rámce a uvedl hlediska nezávislého výzkumu, kdy si subjekt sám

stanoví cíle a metodologii výzkumu, načež nese rizika a náleží mu jeho výsledky, přesto podklad předložený žalobkyní v příloze č. 3, týkající se spolupráce s Českou zemědělskou univerzitou takovému posouzení nepodrobil a vyhodnotil, že článek předložený v příloze č. 2 vytvořily dva subjekty, tudíž se jedná o výsledek kooperativního a nikoliv nezávislého výzkumu. Ani takový závěr tím, že je nedostatečně odborně odůvodněn, nezakládá možnost náležitého soudního přezkumu.

46. Soud shrnuje, že sice souhlasí s názorem žalovaného v té rovině, že výroční zprávy žalobkyně za roky 2015-2017 jen obecně popisují nezávislý výzkum a že by mělo být v zájmu žalobkyně dostatečně žalovanému prokázat, proč by měla být její žádost uznána. Výroční zprávy nebyly však jediné, které žalobkyně předložila. Pokud však žalobkyně v podaném rozkladu brojila proti způsobu hodnocení jejích vědeckých prací a aktivit správním orgánem 1. stupně tak konkrétně a podrobně, jak učinila v rozkladových námítkách, bylo na žalovaném, aby v případě, kdy se ztotožnil se závěry prvostupňového rozhodnutí, nedostatky skutkových a právních úvah správního orgánu 1. stupně odstranil a přesvědčivým způsobem vyložil podmínky „Metodiky“ a odůvodnil, proč žalobkyní předložené články jsou dle Druhů publikačních výsledků dle Rady pro výzkum a vývoj a inovace spojeny jen s publikací v určité databázi a na základě jakých podkladů (např. smluv, dokladů o realizaci výzkumu a podílů subjektů na realizaci výzkumu) nepřičítá žalobkyni kooperativní výzkum (vysvětlil znaky jeho závislosti či nezávislosti), když spolupráci s jinými subjekty v napadeném rozhodnutí nejen nehodnotí, ale ani tyto subjekty nekonkretizuje. Ostatně stejně tak neseznatelně činí i pod bodem 18 svého vyjádření k žalobě.
47. Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu: „*V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*“
48. Mezi základní zásady činnosti správních orgánů náleží obligatornost odůvodnění rozhodnutí vydaného v oblasti státní správy, pokud zákon tuto náležitost výslovně nevylučuje. Každé správní rozhodnutí musí splňovat předepsané náležitosti, a to jak formální, tak obsahové. Z odůvodnění správního rozhodnutí musí být zřejmé, proč správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrokové části rozhodnutí. Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za oprávněné nebo liché, mylné či vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými, řádně provedenými, důkazy vyvrácené. Nevypořádá-li se žalovaný v napadeném rozhodnutí se všemi námitkami, které byly ve stížnosti uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí, spočívající v nedostatku jeho důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
49. Žalovaný se nevypořádal ani s rozkladovými námitkami žalobkyně ohledně výkladu publikování její nehuspodářské činnosti (v relevantním médiu) z hlediska Definice druhů výsledků podle zvyklostí v daném vědním oboru a v čase podané žádosti žalobkyně. Nedostatek uvedeného pak mělo vliv i na posouzení 2. definičního znaku, kterým je prokázání vedení odděleného účetnictví ohledně nehuspodářské a huspodářské činnosti.

50. Žalovaný rezignoval na vyložení, proč v případě žalobkyně nepostačovalo k naplnění druhého definičního znaku – vedení odděleného účetnictví pro nehuspodářské a huspodářské činnosti předložit výkaz zisku a ztráty, jestliže se žalobkyně řídila příkladným poučením na webových stránkách žalovaného a ve výzvě k doplnění náležitostí žádosti nebyla žalobkyně v tomto směru nijak poučena či vyzvána k jinému relevantnímu doplnění žádosti. Byť soud přisvědčuje tomu, že bylo na žalobkyni, aby prokázala splnění všech podmínek zápisu, nelze odhlédnout od skutečnosti, že žalobkyně se řídila jedním z doporučených návodu (žalovaný to nepopírá), jak prokázat oddělené účetnictví a ostatně samotný formulář výkazu zisku a ztráty zřetelně uvádí, že jde o výkaz pro nevýdělečné organizace a odděluje činnost na hlavní a huspodářskou. V situaci, kdy se žalobkyně řídila jedním z možných návodu žalovaného, jak doložit oddělené účetnictví a kdy zákon o podpoře a výzkumu nepředepisuje konkrétní podklady, kterými žadatel může prokázat splnění podmínek zápisu, pak by přístup žalovaného k žalobkyni měl zachovávat principy dobré správy a dle náhledu soudu v souzené věci, kdy žalobkyně dle žalovaného nepředložila-li odpovídající podklad, byla na místě poučovací součinnost. Pakliže žalovaný zpochybnil údaje uváděné ve výkazu zisku a ztráty uváděné v kolonce pro činnost hlavní, bylo na něm, aby tuto pochybnost zdůvodnil a aby se také zabýval žalobkyní namítaným odlišným přístupem u jiných výzkumných organizací, které žalobkyně v rozkladu výslovně označila. Soud a ostatně ani žalobkyně nezpochybňují, že členění na hlavní a huspodářskou činnost nemusí odpovídat členění na huspodářskou a nehuspodářskou činnost ve smyslu Rámce, nicméně pokud žalovaný vycházel z určitých rozlišovacích hledisek, která ve svém návodu na způsob prokazování odděleného účetnictví, jímž se žalobkyně řídila, neuvedl, pak s těmito hledisky měl seznámit žalobkyni před rozhodnutím, nebo je alespoň měl v napadeném rozhodnutí pro přesvědčivost svého rozhodnutí náležitě odůvodnit. Zde se neuplatní argumentace žalovaného judikaturou Nejvyššího správního soudu č. j. 6As 153/2014-108, neboť šlo o hlavní námitku, o námitku proti druhému definičnímu znaku výzkumné organizace, takže nikoliv o námitku, kterou by žalobkyně implikovala jako druhořadou či dílčí. Protože posouzení žádosti žalobkyně odvisí, jak bylo výše uvedeno, od náležitého posouzení činnosti žalobkyně a vypořádání rozkladových námitek ohledně jí doložených aktivit a prací, tj. vůbec od posouzení povahy činnosti žalobkyně, pak vypořádání námítky proti závěrům o nenaplnění druhého definičního znaku – odděleného účetnictví zůstává i nadále relevantní.
51. Z uvedených důvodů Městský soud v Praze podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadená rozhodnutí žalované pro vady řízení, spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů a nedostatečného vypořádání rozkladových námitek žalobkyně a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Učinil tak bez nařízení jednání v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť napadená rozhodnutí zrušil pro vady řízení. Žalovaný v dalším řízení vypořádá námitky žalobkyně.
52. Ve výroku o nákladech řízení soud v souladu s § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. přiznal žalobkyni, která měla ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobkyni v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Praze dne 30. listopadu 2021

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu