



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobkyně: **VÚKV a.s.**, se sídlem Bucharova 1314/8, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2022, č. j. 10 A 154/2019 - 114,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

### Odůvodnění:

#### I.

[1] Rozhodnutím ze dne 3. 4. 2019, č. j. MSMT-115/2019-6, žalovaný zamítl žádost žalobkyně o zápis do seznamu výzkumných organizací (dále též „rozhodnutí MŠMT“). Žalobkyně se proti rozhodnutí bránila rozkladem. Ministr školství, mládeže a tělovýchovy (dále též „ministr“) rozhodnutím ze dne 16. 7. 2019, č. j. MSMT-20455/2019-3, rozklad žalobkyně zamítl (dále též „rozhodnutí ministra“). Ztotožnil se s názorem žalovaného, že žalobkyně neprokázala splnění podmínek dle § 33a odst. 2 zákona 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „zákon o podpoře“), resp. podmínek dle čl. 2 bodu 83 nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem (dále též „nařízení o podpoře“). Žalobkyně dle správních orgánů neprokázala, že by jejím hlavním cílem bylo provádět nezávisle

základní výzkum, průmyslový výzkum nebo experimentální vývoj nebo veřejně šířit výsledky těchto činností formou výuky, publikací nebo transferu znalostí.

## II.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí ministra správní žalobou. Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) žalobě vyhověl, rozhodnutí ministra i jemu předcházející rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud dospěl k závěru, že obě správní rozhodnutí jsou částečně nepřezkoumatelná a částečně nezákonná. Městský soud konkrétně uvedl, že z odůvodnění napadených rozhodnutí není zřejmé, na základě jaké právní úpravy dospěly správní orgány k závěru, že do seznamu výzkumných organizací lze zapsat pouze subjekty, které skutečně vykonávají činnosti organizace pro výzkum a šíření znalostí uvedené v čl. 2 bodu 83 nařízení o podpoře, a nikoliv ty, které tyto činnosti pouze deklarují jako svůj hlavní cíl. Ministr totiž daný právní závěr opřel o jiné právní normy než žalovaný, a to aniž by tento postup blíže odůvodnil. Městský soud pak správním orgánům vytkl i to, že svou argumentaci týkající se dané otázky založily na smyslu a účelu seznamu výzkumných organizací, ačkoliv nikterak nevysvětlily, co by tímto smyslem a účelem mělo být. Za nedostatečnou, a tedy nepřezkoumatelnou, pak městský soud označil i argumentaci týkající se otázky, zda žalobkyně naplňuje první definiční znak výzkumné organizace tím, že veřejně šíří výsledky výzkumu a vývoje formou publikací. Žalovaný za rozhodné považoval, zda publikační výstupy žalobkyně odpovídají jednotlivým typům publikací uvedeným v Definici druhů výsledků (příloha Metodiky hodnocení výzkumných organizací a programů účelové podpory výzkumu, vývoje a inovací schválená usnesením vlády ze dne 29. 11. 2017, č. 837). Ministr pak ve svém rozhodnutí v této souvislosti odkázal na § 2 odst. 2 písm. i) bod 1 zákona o podpoře výzkumu, ze kterého dovodil, že za publikační výstupy, kterými lze prokázat veřejné šíření výsledků výzkumu a vývoje formou publikací, je možno považovat pouze takové publikační výstupy, kterými jsou šířeny výsledky výzkumu a vývoje v souladu se *zvyklostmi v daném vědním oboru*. Ministr však pojem *zvyklosti daného vědního oboru*, který v zákoně o podpoře výzkumu definován není, nevyložil. Neuvedl ani, jaké jsou zvyklosti v oboru, v němž výsledky výzkumu a vývoje publikuje žalobkyně (dokonce neuvedl ani, o jaký obor se v případě žalobkyně jedná). V bodě 169 rozsudku pak městský soud dodal, že pokud by žalovaný dospěl při opětovném posouzení otázky publikační činnosti žalobkyně k závěru, že není nezbytné hodnotit, zda publikace předložené žalobkyní odpovídají definicím publikačních výsledků uvedeným v Definici druhů výsledků, určité interpretační vodítko lze nalézt také v čl. 2.1.1 odst. 19 třetí odrážce sdělení Komise 2014/C 198/01 (dále též „sdělení 2014/C 198/01“). Městský soud žalobkyni přisvědčil i v tom, že správní orgány nesprávně vyhodnotily důkazy, které žalobkyně předložila k prokázání toho, že splňuje podmínku šíření výsledků výzkumu a vývoje formou publikací. Soud k tomu mj. uvedl, že z rozhodnutí MŠMT vyplývá, že žalovaný posuzoval především ty publikační výsledky žalobkyně, které měly formu příspěvků na konferencích. Není z něj však zřejmé, jak žalovaný posoudil zbývající čtyři publikační výsledky žalobkyně a jak dospěl k závěru, že tyto nesplňují požadavky na publikace, jimž je možno prokazovat šíření výsledků vědy a výzkumu formou publikací ve smyslu nařízení o podpoře, a to zejména v případě článku *Transactions on Transport Sciences*

pokračování

a článku *Applied Composite Materials*. Ministr a žalovaný v napadeném rozhodnutí dále dle soudu dospěli k nesprávnému právnímu závěru, že pro naplnění definičního znaku výzkumné organizace spočívajícího ve veřejném šíření výsledků výzkumu a vývoje transferem znalostí je nezbytné prokázání uzavření licenční smlouvy na využití patentu, a nikoliv jen prokázání aktivit směřujících k tomuto cíli. Městský soud proto zrušil jak rozhodnutí ministra, tak rozhodnutí MŠMT a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Rozsudek je v plném znění přístupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) a Nejvyšší správní soud na toto jeho plné znění v podrobnostech odkazuje.

### III.

[3] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podle stěžovatele napadená rozhodnutí netrpí vadami, které jim městský soud vytkl. Předně akcentoval, že seznam výzkumných organizací je informačním systémem veřejné správy, do kterého se zapisují organizace, které o zápis požádaly a prokázaly naplnění definičních znaků organizace pro výzkum a šíření znalostí stanovené nařízením o podpoře. Zapsaná organizace přitom nemusí státním orgánům opakovaně prokazovat, že tyto definiční znaky splňuje. Definiční znaky jsou uvedeny v čl. 2 bodu 83 nařízení a podpoře následovně: 1) hlavním cílem činnosti subjektu je provádění nezávislého základního výzkumu, průmyslového výzkumu nebo experimentálního vývoje nebo veřejné šíření výsledků takových výzkumů či vývoje formou výuky, publikací nebo transferu znalostí (postačí, aby subjekt vykonával jednu z uvedených činností); 2) subjekt vede oddělené účetnictví (pokud současně vykonává i hospodářskou činnost) a 3) podniky, které mohou uplatňovat na subjekt rozhodující vliv, nemají přednostní přístup k výsledkům prováděného výzkumu či vývoje. Stěžovatel nesouhlasil s tím, že by z napadených rozhodnutí nebylo seznatelné, na základě jaké právní úpravy správní orgány dovodily, že pro splnění podmínky uvedené pod číslem 1 je nutné, aby subjekt skutečně vykonával činnosti uvedené v dané podmínce (a že tedy nepostačí, aby dané činnosti subjekt deklaroval jako svůj hlavní cíl). Uvedený závěr městského soudu je jednak fakticky nesprávný [obě napadená rozhodnutí jsou založena na stejné právní normě, a to na § 33a odst. 3 písm. g) zákona o podpoře], a jednak dané pochybení dle názoru stěžovatele nemohlo založit nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí (z právních norem odkazovaných stěžovatelem a ministrem plynuly stejné normy chování).

[4] K výtce městského soudu, že ze správních rozhodnutí neplyne, co je smyslem seznamu výzkumných organizací, stěžovatel uvedl, že tento smysl plyne z relevantní právní úpravy. Stěžovatel přitom jednal v souladu se zásadou *iura novit curia* (soud zná právo) a předpokládal, že soud si učiní vlastní úsudek o účelu seznamu a posoudí, zda byl výklad stěžovatele v tomto ohledu správný. Stěžovatel nadto účel seznamu uvedl ve vyjádření k žalobě.

[5] V dalším bodě kasační stížnosti stěžovatel brojil proti závěrům městského soudu stran veřejného šíření výsledků nezávislého výzkumu nebo vývoje publikováním. Městský soud kladl na odůvodnění nepřiměřené nároky a nezohlednil specifický charakter daného řízení, pokud stěžovateli vytkl, že nevysvětlil pojem *zvyklosti v daném oboru* obsažený

v § 2 odst. 2 písm. i) bodu 1 zákona o podpoře. Žadateli o zápis do seznamu výzkumných organizací nejsou subjekty „ze široké veřejnosti“, nýbrž jde o subjekty vykonávající vědeckou činnost, které jsou obeznámeny s normami, kterými se tato vědecká činnost řídí. Zvyklosti v daném oboru jsou notorií, a není tak třeba je blíže vysvětlovat. Správní orgány i v tomto případě vycházely ze zásady *iura novit curia*, resp. z možnosti soudu si o zvyklostech v daném oboru učinit samostatný právní účinek. Není nadto pravdou, že by daný pojem nebyl správními orgány vysvětlen. Stěžovatel tak implicitně učinil v rozhodnutí MŠMT. Stěžovatel pak dále v tomto bodě kasační stížnosti tvrdil, že argumentace obsažená v bodě 169 rozsudku způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Pokud by pro závěr ohledně publikační činnosti žalobkyně bylo rozhodné sdělení Komise 2014/C 198/01, nebylo namístě se dále zabývat výkladem pojmu *zvyklosti v daném oboru*. Správní orgány tudíž nebudou v dalším řízení schopny posoudit, zda mají postupovat podle sdělení 2014/C 198/01, nebo podle § 2 odst. 2 písm. i) bodu 1 zákona o podpoře.

[6] Stěžovatel nesouhlasil ani se závěrem městského soudu, že správní orgány se nevypořádaly se všemi důkazy, kterými žalobkyně prokazovala svoji publikační činnost. Z dotčené pasáže rozhodnutí MŠMT plyne, že stěžovatel přezkoumal celý seznam předložených publikací a paušálně se k nim vyjádřil.

[7] Městský soud pak dle stěžovatele pochybil, i co se týče otázky transferu znalostí. Závěry správních orgánů týkající se transferu znalostí totiž nebyly nezákonné. Za transfer znalostí nelze považovat pouhou veřejnou nabídku licence. Z definice *transferu znalostí* uvedené v části 1.3 bodu 15 písm. v) sdělení 2014/C 198/01 plyne, že transfer znalostí musí být zakončen *nabytím poznatků*. Je tedy nutné, aby se znalosti dostaly do sféry třetího subjektu. Nepostačí tedy pouhá nabídka licenční smlouvy, nýbrž je nutné, aby tato byla uzavřena.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

#### IV.

[9] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel ani ministr ve správním řízení uspokojivě nevysvětlili, proč podmínky zápisu do seznamu výzkumných institucí vykládají širěji, než požadují relevantní právní předpisy. Nevyložili pak ani obsah jimi zdůrazňovaného smyslu daného seznamu. Nelze souhlasit rovněž s tím, že by pojem *zvyklosti v daném oboru* měl být notorií. Stěžovatel v předešlém řízení nezohlednil, že žalobkyně se zabývá specifickou oblastí výzkumu a vývoje (nezávislý výzkum v oblasti kolejových vozidel zaměřený na aplikovaný výzkum). Za nedůvodné považovala žalobkyně i kasační námitky týkající se transferu znalostí. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení. V doplnění vyjádření pak žalobkyně polemizovala s některými body odůvodnění rozsudku městského soudu. Požadovala, aby Nejvyšší správní soud aproboval její argumentaci uvedenou v žalobě.

#### V.

pokračování

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Jelikož stěžovatel v kasační stížnosti namítl mj. nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, zabýval se kasační soud předně tímto stížným důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se dalšími kasačními námitkami, pokud by bylo napadené rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelné.

[13] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[14] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, všechny dostupné na <http://nssoud.cz>).

[15] Kasační soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Z rozsudku městského soudu vyplývají důvody, které soud vedly ke zrušení rozhodnutí MŠMT a rozhodnutí ministra. Z argumentace městského soudu je dostatečně zřejmé i to, proč soud dospěl k jím uvedeným závěrům. Rozsudek je podrobně a detailně odůvodněn (čítá 43 stran) a není nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Nejvyšší správní soud není názoru, že by rozsudek městského soudu takovými vadami trpěl. Nepřezkoumatelnost přitom nezpůsobuje ani argumentace městského soudu obsažená v bodě 169 jeho rozsudku. Tato byla zcela zřetelně uvedena nad rámec věci, tedy tzv. *obiter dictum*. Již z toho důvodu nemůže založit nepřezkoumatelnosti

rozsudku. Nadto, městský soud danou argumentaci uvedl tím, že tato bude mít své místo pouze v situaci, kdy správní orgány v dalším řízení dospějí k závěru, že publikační výstupy žalobkyně není nezbytné hodnotit optikou definicí uvedených v Definici druhů výsledků. Pokud by tomu tak bylo, městský soud poukázal na skutečnost, že jisté „*interpretační vodítko*“ pro další postup správních orgánů lze nalézt ve sdělení 2014/C 198/01 (a nařízení č. 651/2014). Z uvedeného je tedy zcela zřejmé, jak má stěžovatel v dalším řízení postupovat. Má vyhodnotit a odůvodnit, zda je na publikační výstupy žalobkyně namíste aplikovat Definici druhů výsledků. Pouze pokud dospěje k závěru, že tomu tak není, nabídl mu soud možnost tyto hodnotit mj. i optikou sdělení 2014/C 198/01 a nařízení č. 651/2014. Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu tedy není důvodná.

[16] Před posouzením dalších kasačních námitek Nejvyšší správní soud předesílá, že důvodem pro zrušení napadených správních rozhodnutí (tj. rozhodnutí MŠMT a rozhodnutí ministra) byla předně jejich nepřezkoumatelnost (nezákonnost byla městským soudem shledána pouze ve vztahu k posouzení toho, zda žalobkyně provádí *transfer znalostí* – k tomu viz dále). Úkolem zdejšího soudu proto bylo posoudit, zda jsou napadená rozhodnutí skutečně nepřezkoumatelná. V tomto ohledu přitom nemohl přihlídnout k doplňující, resp. vysvětlující argumentaci, kterou stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Správní rozhodnutí totiž musí být přezkoumatelná sama o sobě. Chybějící či nejasnou argumentaci nelze následně doplňovat či vyjasňovat v řízení před soudem (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS, ze dne ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43, či ze dne 5. 3. 2020, č. j. 7 As 344/2019-23).

[17] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s městským soudem v tom, že napadená správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, a bylo tudíž namíste je zrušit.

[18] Stěžovatel a ministr se měli ve svých rozhodnutích zabývat tím, zda lze vyhovět žádosti žalobkyně o zápis do seznamu výzkumných organizací podle § 33a zákona o podpoře.

[19] Podle § 33a odst. 1, 2, 3, 5, 6, 7 a 8 zákona o podpoře:

(1) *Seznam výzkumných organizací (dále jen "seznam") je informačním systémem veřejné správy, jehož správcem je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.*

(2) *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.*

(3) *Do seznamu se zapisují tyto údaje o výzkumné organizaci:*

*a) obchodní firma nebo název a sídlo výzkumné organizace, b) právní forma výzkumné organizace, c) identifikační číslo osoby, pokud bylo přiděleno, d) datum podání žádosti o zápis do seznamu, e) datum zápisu do seznamu, f) datum poslední aktualizace údajů v seznamu, g) údaje svědčící o naplnění definičních znaků podle odstavce 2, h) další skutečnosti k zapsané výzkumné organizaci, zejména údaje o předmětu činnosti, který definuje výzkumné kapacity.*

(5) *Žádost o zápis musí být doložena listinnými doklady prokazujícími skutečnosti, které mají být do seznamu zapsány, a listinami, které se zakládají ve sbírce listin, která je součástí seznamu.*

pokračování

(6) Údaje zapsané v seznamu, s výjimkou rodných čísel, a sbírku listin zveřejňuje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup.

(7) Při řízení o zápisu výzkumné organizace do seznamu, jakož i při řízení o zápisu změn nebo výmazu dosud zapsaných skutečností, se postupuje podle správního řádu.

(8) Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy rozhoduje o žádosti o zápis výzkumné organizace do seznamu, jakož i o žádosti o zápis změn nebo výmazu dosud zapsaných skutečností. Nejsou-li splněny podmínky pro zápis, žádost zamítne. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy může zahájit řízení o zápisu změny nebo výmazu i z vlastního podnětu.

[20] Citovaný odstavec 2 § 33a zákona o podpoře dokazuje na čl. 2 bod 83 nařízení o podpoře [nařízení Komise (EU) č. 651/2014], podle kterého: *organizací pro výzkum a šíření znalostí se 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, 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. Vykonává-li tento subjekt rovněž hospodářské činnosti, je třeba o financování, nákladech a příjmech souvisejících s těmito činnostmi vést oddělené účetnictví. Podniky, jež mohou uplatňovat rozhodující vliv na takovýto subjekt, například jako podílníci nebo členové, nesmějí mít přednostní přístup k výsledkům, jichž dosáhl.* (důraz přidán).

[21] Správní orgány byly v nyní projednávané věci názoru, že žalobkyně neprokázala, že je subjektem, 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. Tento svůj závěr založily mj. na tom, že subjekt žádající o zápis do seznamu musí prokázat, že skutečně provádí nařízením definované činnosti. Nepostačí, pokud jejich výkon formálně definuje jako svůj hlavní cíl.

[22] Městský soud v rozsudku dospěl k závěru, že z napadených rozhodnutí není znatelné, na základě jakých právních předpisů správní orgány k danému závěru dospěly. Ministr předmětný právní závěr opřel o jiné právní normy než žalovaný, a to aniž by tento postup blíže odůvodnil.

[23] Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením věci ztotožnil.

[24] Stěžovatel v rozhodnutí MŠMT uvedl následující: „Do seznamu ministerstvo zapisuje výzkumné organizace, které o zápis požádaly a listinnými dokumenty prokázaly naplnění definičních znaků organizace pro výzkum a šíření znalostí stanovených předpisy Evropské unie včetně prokázání zapisovaných údajů. Do seznamu se zapisují mj. údaje svědčící o naplnění definičních znaků organizace pro výzkum a šíření znalostí a údaje o předmětu činnosti definující organizaci (§ 33a odst. 3 zákona č. 130/2002 Sb.). K zápisu do seznamu výzkumných organizací tedy nepostačí prokázat záměr vykonávat činnosti definující organizaci pro výzkum a šíření znalostí, ale i jejich reálné provádění, tj. to, co je předmětem činností, na které jsou vynakládány finanční a lidské zdroje, resp. kapacity. Záměr činnosti, resp. účel zřízení subjektu definovaný zpravidla zakladatelským právním jednáním bývá často vymezen poměrně široce a reálně nemusí být v plné šíři naplněn, v krajním případě nemusí být naplněn vůbec. 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 tak míjelo s účelem seznamu.“*

[25] Žalobkyně s citovaným posouzením věci nesouhlasila a v rozkladu tento označila za nepřezkoumatelný. Dle jejího názoru totiž nebylo lze určit, na základě jaké právní normy stěžovatel k danému závěru dospěl. Akcentovala, že čl. 2 bod 83 nařízení o podpoře explicitně požaduje pouze to, aby uvedené činnosti byly *cílem* činnosti subjektu.

[26] Ministr v rozhodnutí o rozkladu tuto námitku vypořádal následovně: *„Účastník řízení (žalobkyně – poznámka soudu) se mylí, že díkce čl. 2 bodu 83 nařízení o podpoře svědčí pro jeho „nominální přístup“. Naopak díkce ustanovení obsahuje také termín „výsledky těchto činností“, který jasně naznačuje, že subjekt již musí některou z definičních činností reálně vykonávat. Povinnost prokázat, že subjekt nějakou z definičních činností reálně vykonává, pak jasně plyne z § 33a odst. 2 a 3 písm. g) zákona o podpoře. Dle § 33a odst. 2 zákona o podpoře se do seznamu výzkumných organizací zapisují subjekty, které prokázaly naplnění definičních znaků výzkumné organizace dle příslušných předpisů Evropské unie včetně prokázání zapisovaných údajů. Dle § 33a odst. 3 písm. g) zákona o podpoře pak jedním ze zapisovaných údajů jsou údaje svědčící o naplnění definičních znaků dle § 33a odst. 2 zákona o podpoře. Pokud by stačilo pouze formálně doložit, že cílem subjektu je nějaká činnost dle čl. 2 bod 83 nařízení o podpoře, jak se domnívá účastník řízení, pak by bylo § 33a odst. 3 písm. g) zákona o podpoře nadbytečné. [...] Pokud bychom připustili výklad, že subjekt není povinen některou z činností uvedených v čl. 2 bodu 83 nařízení o podpoře reálně vykonávat, pak by seznam výzkumných organizací dle § 33a zákona o podpoře zcela ztrácel smysl, neboť by z něj bylo možné pouze vyvodit, že správní orgán ověřil zcela formálně shodu mezi definičními znaky uvedenými v čl. 2 bodu 83 nařízení o podpoře a údaji zapsanými příslušných dokumentech dotčeného subjektu. Jakýkoliv subjekt by se pak mohl ucházet o zápis do seznamu výzkumných organizací dle § 33a zákona o podpoře, aniž by kdy nějakou z činností předvídanou v čl. 2 bodu 83 nařízení o podpoře reálně vykonával. Takový důsledek je jistě absurdní a míjí se se smyslem dotčené evropské i vnitrostátní právní úpravy.“*

[27] Z citovaných částí napadených rozhodnutí tedy skutečně plyne, že stěžovatel a ministr daný závěr opřeli o rozdílné právní normy, a to aniž by tento svůj postup adekvátně vysvětlili. Ministr svoji argumentaci zcela zřetelně vystavěl na znění čl. 2 bodu 83 nařízení o podpoře, resp. na skutečnosti, že toto ustanovení operuje s pojmem *výsledky činností*. Svoji úvahu pak ministr opřel i o znění § 33a odst. 2 a 3 písm. g) zákona o podpoře. Stěžovatel však na rozdíl od ministra znění nařízení o podpoře ponechal zcela bez povšimnutí. Argumentoval primárně ustanovením § 33a odst. 3 písm. h) zákona o podpoře, dle kterého se do seznamu zapisují *další skutečnosti k zapsané výzkumné organizaci, zejména údaje o předmětu činnosti, který definuje výzkumné capacity*. Bylo proto na ministrovi (jako nadřízeném orgánu), aby uvedený rozpor vysvětlil, resp. zdůvodnil. K tomu však nedošlo. Je přitom pravdou, že z konstatace stěžovatele, že *„[d]o seznamu se zapisují mj. údaje svědčící o naplnění definičních znaků organizace pro výzkum a šíření znalostí a údaje o předmětu činnosti definující organizaci“* lze dovodit i jistý náznak týkající se § 33a odst. 3 písm. g) zákona o podpoře (jak stěžovatel v kasační stížnosti připomíná). To však nic nemění na tom, že stěžovatel argumentoval jinými právními normami, než ministr, neboť na rozdíl od ministra primárně vycházel ze znění § 33a odst. 3 písm. h)



pokračování

zákona o podpoře a své závěry nikterak nebudoval na znění čl. 2 bodu 83 nařízení o podpoře. To ostatně také bylo hlavním předmětem výhrady městského soudu, jak plyne z bodu 142 jeho rozsudku: „Z uvedeného je zřejmé, že žalovaný i ministr školství svůj názor opřeli o různé právní normy. Ministr školství se však k závěrům žalovaného, že požadavek na skutečné provádění činností naplňujících první definiční znak organizace pro výzkum a šíření znalostí z § 33a odst. 3 písm. h) zákona o podpoře výzkumu, v napadeném rozhodnutí nijak nevyjádřil, tyto závěry nijak nevyvracel, nekorigoval ani nekonstatoval, že ob stojí vedle jeho závěrů vycházejících z příslušné části čl. 2 odst. 83 nařízení č. 651/2014. Jelikož obě rozhodnutí tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek, nelze z jejich odůvodnění zjistit, z kterého ustanovení kterého právního předpisu (§ 33a odst. 3 písm. h) zákona o podpoře výzkumu, nebo z čl. 2 odst. 83 nařízení č. 651/2014 případně obou), podle názoru žalovaného, resp. ministra školství uvedený závěr, že do seznamu výzkumných organizací lze zapsat pouze subjekty, které skutečně vykonávají činnost organizace pro výzkum a šíření znalostí a nikoliv i ty, jež to pouze deklarují jako svůj cíl, vyplývá. Za této situace ovšem ani nelze tento závěr ani přezkoumat, protože není zřejmé, které úvahy a ve vztahu k jaké právní normě by měl soud přezkumu podrobit, což způsobuje nepřezkoumatelnost obou rozhodnutí.“ S uvedeným posouzením se přitom kasační soud plně ztotožňuje. Stěžovateli přitom nelze přisvědčit v tom, že by se mělo jednat o pouhou drobnou vadu. Nejasné vymezení právní úpravy totiž představuje zásadní pochybení správního orgánu. Správní orgány, vázány zásadou zákonnosti, musí beze všech pochybností ve svých rozhodnutích specifikovat, podle jakých právních norem postupují. Jenom v takovém případě je subjektu dotčenému daným rozhodnutím umožněno seznat, na základě jaké právní úpravy správní orgán rozhodl a návazně toto jeho právní posouzení případně napadnout správní žalobou. Pokud pak má správní soud napadené rozhodnutí přezkoumat mj. optikou jeho zákonnosti, musí z rozhodnutí nad veškerou pochybnost plynout, jaká právní úprava byla pro jeho vydání využita. Nutno dodat, že otázka, zda postačí činnosti uvedené v čl. 2 bodu 83 nařízení o podpoře deklarovat jako svůj cíl, či zda je nutno tyto fakticky vykonávat, nebyla v proběhnuvším řízení nikterak podružnou otázkou. Jednalo se naopak o zásadní otázku, kterou měly správní orgány postavit najisto. Své související závěry pak měly podepřít relevantní právní úpravou. Aprobovat pak nelze ani názor stěžovatele, že normy, o které se správní orgány opřely, byly obsahově shodné. Z výše uvedených citací rozhodnutí MŠMT a rozhodnutí ministra zřetelně plyne, že normy aplikované jednotlivými správními orgány nebyly obsahově shodné. Ministr svoji argumentaci vystavěl zejména na pojmu *výsledky činností* – s touto skutečností však stěžovatel ve svém rozhodnutí jakkoli neoperoval, neoperoval pak ani s jakoukoliv jinou právní normou, která by obsahovala obsahově shodný termín.

[28] Městskému soudu je pak taktéž nutno přisvědčit v závěru, že nedostatečná je i argumentace stěžovatele a ministra ohledně smyslu a účelu seznamu výzkumných organizací a smyslu a účelu rozhodné unijní a vnitrostátní úpravy. Jak plyne z výše uvedeného, stěžovatel i ministr odkazem na smysl seznamu a smysl související právní úpravy odůvodňovali nesprávnost názoru žalobkyně, že postačí, aby byly činnosti dle čl. 2 bodu 83 nařízení o podpoře deklarovaným cílem činnosti subjektu žádajícího o zápis do seznamu. Tuto povšechnou argumentaci však stěžovatel ani ministr dále jakkoli nerozvedli. Je proto nutno plně souhlasit s městským soudem, který k danému v rozsudku uvedl, že nelze *a priori* vyloučit, že zápis subjektu nevykonávajícího fakticky předmětné činnosti bude v rozporu se smyslem a účelem seznamu výzkumných organizací (a související právní úpravy). Nelze ovšem přehlédnout, že v rozhodnutí MŠMT i v rozhodnutí ministra

absentuje esenciální úvaha o tom, co je tímto smyslem a účelem a proč by byl daný postup s tímto smyslem a účelem v rozporu. Městskému soudu je pak nutno přitakat i v tom, že bylo namístě vysvětlit mj. to, jak se účel seznamu výzkumných organizací liší od účelu jiných registrů, které zákon o podpoře akcentuje v § 18 odst. 5 [podle uvedeného ustanovení si poskytoval podpory za účelem ověření předmětu činnosti uchazeče, se kterým má být uzavřena smlouva o poskytnutí podpory nebo v jehož prospěch má být vydáno rozhodnutí o poskytnutí podpory, vyžádá podle jiného právního předpisu některý z následujících výpisů: a) z veřejného rejstříku právnických a fyzických osob, b) z registru osob, c) z živnostenského rejstříku, nebo d) ze seznamu výzkumných organizací podle tohoto zákona, popřípadě si od uchazeče vyžádá ověřenou kopii, ne starší než 90 kalendářních dnů, zřizovací listiny, zakládací listiny nebo jiného dokladu o zřízení nebo založení, pokud se uchazeč nenachází v žádném takovém informačním systému veřejné správy]. Správní orgány tedy měly adekvátně vysvětlit, *„jaké jiné funkce ještě seznam výzkumných organizací má, že na rozdíl od uvedených rejstříků v něm mohou být zapsány pouze takové subjekty, které činnosti organizace pro výzkum a šíření znalostí již skutečně vykonávají. To platí tím spíše, že sám ministr školství v napadeném rozhodnutí (bod 24) konstatoval, že zápis v rejstříku výzkumných organizací není nutnou podmínkou pro poskytnutí podpory.“* (bod 143 rozsudku městského soudu). Uvedenému posouzení nelze dle názoru Nejvyššího správního soudu nic vytknout. Nutno dodat, že na něm nic nemění ani stěžovatelem akcentovaná zásada *iura novit curia* (soud zná právo). Uvedenou zásadu nelze vykládat tak, že je na správním soudu, aby svými úvahami doplňoval mezery a nedostatky odůvodnění jím přezkoumávaných správních rozhodnutí. Vyvracely-li správní orgány argumentaci žalobkyně odkazem na smysl a účel seznamu výzkumných organizací, měly uvést, jaký tento smysl je a proč se přičí žalobkyní tvrzenému výkladu právních norem (tedy výkladu, že pro zápis není nutné faktické vykonávání činností uvedených v nařízení o podpoře). Pokud přitom stěžovatel tvrdí, že daný smysl měl uvést ve vyjádření k žalobě a v kasační stížnosti, je nutno znovu s poukazem na výše již uvedenou judikaturu zopakovat, že správní orgán nemůže svoji argumentaci doplňovat v řízení před soudem. Tuto musí uvést již v přezkoumávaných rozhodnutích. Nad rámec uvedeného soud z procesní opatrnosti dodává, že pokud stěžovatel argumentací stran smyslu seznamu (ve vyjádření k žalobě a v kasační stížnosti odkazoval) na svoje tvrzení, že *„[v]ýzkumná organizace, která požádala o zápis do seznamu výzkumných organizací a prokázala naplnění definičních znaků výzkumné organizace, nemusí opakovaně různým orgánům státní správy prokazovat, že splňuje definiční znaky výzkumné organizace stanovené předpisy EU“* a že *„[o]rgány státní správy nemusí u subjektů zapsaných v seznamu výzkumných organizací zkoumat, zda splňují definici výzkumné organizace stanovenou předpisy EU“*, pak z tohoto neplyne, proč by v souladu s takovým smyslem seznamu mělo být zapsat pouze subjekty fakticky vykonávající činnosti definované v nařízení o podpoře (k tomu viz i výše uvedené tvrzení ministra, že zápis v seznamu výzkumných organizací není nutnou podmínkou pro poskytnutí podpory).

[29] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud nepochybil, pokud uzavřel, že jak rozhodnutí MŠMT, tak rozhodnutí ministra jsou nepřezkoumatelná, co se týče otázky, zda je pro zápis do seznamu výzkumných organizací nutno fakticky činnosti uvedené v čl. 2 bodu 83 nařízení o podpoře vykonávat, či nikoliv. Nutno na tomto místě akcentovat, že tímto závěrem zdejší soud nikterak nepředjímá, jak má být daná otázka správními orgány v dalším řízení věcně posouzena.

pokračování

[30] Nedůvodné pak jsou i kasační námitky týkající se výkladu pojmu *zvyklosti v daném vědním oboru* obsaženého v § 2 odst. 2 písm. i) bodu 1 zákona o podpoře.

[31] Podle § 2 odst. 2 písm. i) bodu 1 zákona o podpoře jsou výsledkem výzkumu, vývoje a inovací v základním výzkumu nové vědomosti o základních principech jevů, procesů nebo pozorovatelných skutečností, kteřé jsou publikovány podle zvyklostí v daném vědním oboru.

[32] Ministr ve svém rozhodnutí konstatoval, že optikou těchto *zvyklostí v daném vědním oboru* je nutno hodnotit žalobkyní předložené výsledky publikační činnosti a posoudit, zda tedy žalobkyně šíří výsledky výzkumu a vývoje formou publikací ve smyslu čl. 2 bodu 83 nařízení o podpoře. Městský soud ministrovi vytkl, že pojem *zvyklosti daného vědního oboru* nevyložil. Dokonce ani neuvedl, o jaký *vědní obor* by se mělo v případě žalobkyně jednat. Nejvyšší správní soud s uvedeným souhlasí a plně přejímá závěry krajského soudu v tomto směru. Pokud byl ministr názoru, že publikační činnost žalobkyně je nutno posoudit optikou *zvyklostí v daném vědním oboru*, bylo jeho povinností současně vyložit obsah tohoto pojmu. Jen tak mohl dostat požadavku náležitého odůvodnění. Správní orgány jsou povinny svá rozhodnutí dostatečným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit. Mezi základní zásady činnosti správních orgánů totiž náleží obligatornost odůvodnění rozhodnutí vydaného v oblasti státní správy (pokud zákon tuto náležitost výslovně nevyklučuje). 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 (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, či ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Ani zde přitom nelze tuto povinnost správních orgánů přenášet na správní soud a tvrdit, že tento si měl dle zásady *iura novit curia* o zvyklostech v daném vědním oboru učinit vlastní úsudek. Správní soudy jsou soudy přezkumnými, nepřisluší jim vytvářet nová právní posouzení věci a těmito nahrazovat chybějící odůvodnění přezkoumávaných správních rozhodnutí. Stejně tak nelze tvrdit, že pojem *zvyklostí v daném vědním oboru* nebylo nutno blíže osvětlovat, neboť tyto jsou pro žadatele o zápis do seznamu výzkumných organizací notorií. I kdyby tomu tak skutečně bylo, tento fakt nezbavuje správní orgány povinnosti dané *zvyklostí v rozhodnutí* blíže osvětlit. Úvahy správních orgánů musí být přesvědčivé a přezkoumatelné, což mj. značí, že tyto musí být způsobilé k posouzení v soudním řízení. Tak tomu přitom jistě nebude, pokud správní orgán vychází z premisy, že není nutno (např. právě s odkazem na specifickou řízení a odbornost jeho účastníků) adekvátně vyargumentovat veškeré své úvahy. Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí (rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Nutno pak dodat i to, že žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti tvrzení stěžovatele, že jsou jí jako odborníkovi *zvyklosti v oboru* známé, rozporuje a dále tvrdí, že správní orgány nezohlednily, že žalobkyně se zabývá specifickou oblastí výzkumu a vývoje (nezávislý výzkum v oblasti kolejových vozidel zaměřený na aplikovaný výzkum).

[33] Za adekvátní vypořádání se s tím, zda publikační výstupy žalobkyně odpovídají zvyklostem v daném vědním oboru, pak nelze označit ani stěžovatelem akcentovou část rozhodnutí MŠMT, ve které stěžovatel uvedl, že publikační výstupy žalobkyně „*nesplňují definici publikačního výsledku výzkumu a vývoje recenzovaný odborný článek, odborná kniha, resp. kapitola v odborné knize, nesplňují ani definici výsledku stat' ve sborníku, neboť sborníky, v nichž jsou tyto práce zveřejněny, nejsou evidovány v databázích Web of Science nebo Scopus. Ministerstvo dále shledalo, že autorství některých předložených výsledků je připisováno jiným subjektům*“. Stěžovatel uvedenou část své argumentace jakkoli nenavázal na § 2 odst. 2 písm. i) bod 1 zákona o podpoře a na v něm uvedený pojem *zvyklosti v daném vědním oboru*. Netvrdil například, že pouze uvedené typy publikací lze považovat za odpovídající těmto zvyklostem. Neuvedl pak ani (shodně jako ministr), o jaký vědní obor se vůbec jedná. Nelze tedy přitakat stěžovateli, že uvedený výňatek z rozhodnutí MŠMT představuje „implicitní“ vypořádání se s obsahem pojmu *zvyklosti v daném vědním oboru*.

[34] Nejvyšší správní soud tedy aproboval závěr městského soudu, že správní orgány ve svých rozhodnutích nevyložily obsah pojmu *zvyklosti v daném vědním oboru* obsaženého v jím aplikovaném § 2 odst. 2 písm. i) bodu 1 zákona o podpoře. I tato vada přitom způsobuje nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí. Pro úplnost pak lze v této souvislosti odkázat i na judikaturu správních soudů – konkrétně na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2011, č. j. 9 A 128/2019-157, publikovaný pod č. 4310/2022 Sb. NSS: „*Pokud žalovaný [...] 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 způsobila nezávislý výzkum, vývoj a inovace garantovat (a jiná nikoliv a z jakého důvodu) [...] Ani žalovaný ministr se k rozkladovým námitkám žalobkyně dostatečně nezabýval vyložení [...] 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.*“.

[35] Městský soud dále nepochybil, ani co se týče jeho závěru, že správní orgány nedostatečně vyhodnotily důkazy předložené žalobkyní za účelem prokázání, zda žalobkyně šíří výsledky výzkumu a vývoje formou publikací.

[36] Stěžovatel žalobkyní předložené publikační výstupy vyhodnotil následovně: „*ministerstvo shledalo, že tyto práce (příspěvky a přednášky na různých konferencích a sympóziích) nesplňují definici publikačního výsledku výzkumu a vývoje recenzovaný odborný článek, odborná kniha, resp. kapitola v odborné knize, nesplňují ani definici stat' ve sborníku, neboť sborníky, v nichž jsou tyto práce zveřejněny, nejsou evidovány v databázích Web of*

pokračování

*Science nebo Scopus. Ministerstvo dále shledalo, že autorství některých předložených výsledků je připisováno jiným subjektům (např. Univerzita Pardubice.“ (důraz přidán).*

[37] Z uvedeného skutečně, jak uvedl městský soud, plyne, že stěžovatel se explicitně vyjádřil pouze k jednomu typu žalobkyní předložených publikačních výstupů – k přednáškám a příspěvkům na konferencích a sympóziích (viz soudem zvýrazněný obsah závorky obsažené v rozhodnutí MŠMT). Další typy publikačních výstupů doložené žalobkyní nechal bez jakéhokoliv vyjádření. Sám stěžovatel přitom nerozporuje, že z žalobkyní ve správním řízení předloženého seznamu publikačních výstupů plyne, že žalobkyně kromě příspěvků a přednášek na konferencích a sympóziích publikuje i články v časopisech. K těmto se však stěžovatel jakkoli nevyjádřil. I v tomto ohledu je tedy rozhodnutí MŠMT nedostatečné. Uvedenou vadu pak neodstranil ani ministr (viz bod 217 rozsudku městského soudu). Nelze přitom přisvědčit stěžovateli v tom, že by výše citované vyhodnocení publikačních výstupů žalobkyně mělo být paušálním vyjádřením týkajícím se všech těchto výstupů. Slovní spojení uvedené v závorce (tj. příspěvky a přednášky na různých konferencích a sympóziích) jasně značí, že stěžovatel se vyjadřoval pouze a jenom k příspěvkům a přednáškám na konferencích a sympóziích, nikoliv i k článkům publikovaným v časopisech. Akcentovat pak dále lze, že městský soud v rozsudku upozornil na to, že v případě dvou článků lze mít nepochybně za to, že jedná o časopisy, v nichž články předkládané k publikování procházejí recenzním řízením. Stěžovatel ovšem v předmětné části svého rozhodnutí tvrdil, že jím posuzované publikační výstupy žalobkyně nesplňují „*definici publikačního výsledku výzkumu a vývoje recenzovaný odborný článek*“. I uvedené svědčí o tom, že stěžovatel se v dané části nevyjadřoval ke všem výstupům publikační činnosti žalobkyně, jak se nyní snaží v kasační stížnosti tvrdit.

[38] V posledním okruhu stížních námitek stěžovatel brojil proti závěru městského soudu, že správní orgány nesprávně vyhodnotily, zda žalobkyně splňuje podmínku *transferu znalostí* podle čl. 2 bodu 83 nařízení o podpoře. Stěžovatel nesouhlasil s tím, že by pro naplnění uvedené podmínky mělo postačit, že žalobkyně prokázala, že činí aktivity směřující k uzavření licenční smlouvy na její výsledky výzkumné činnosti. Dle stěžovatele je nutné, aby bylo prokázáno, že žalobkyně licenční smlouvu s jinou smluvní stranou již fakticky uzavřela.

[39] Nejvyšší správní soud posoudil, jak se správní orgány s danou otázkou vypořádaly. Dospěl přitom k závěru, že prozatím není namístě meritorně hodnotit, zda bylo toto vypořádání provedeno v souladu se zákonem, či nikoliv (jak učinil městský soud). Takový postup totiž předpokládá, že posuzovaná část odůvodnění je přezkoumatelná, tedy jinými slovy, že soud tuto část může věcně přezkoumat a posoudit ji optikou odpovídající právní úpravy. Tento požadavek (tj. požadavek přezkoumatelnosti) však dotčené části rozhodnutí MŠMT a rozhodnutí ministra nesplňují.

[40] Stěžovatel ohledně dané problematiky na stranách 6 až 7 svého rozhodnutí konstatoval, že transfer znalostí je definován ve sdělení 2014/C 198/01. Jedná se o proces, kterým třetí strany získávají přístup ke znalostem, dovednostem, duševnímu vlastnictví, technologiím a dalším zdrojům. Kromě vědeckých a technických znalostí může transfer zahrnovat i další druhy znalostí; například znalosti stran používání právních norem. Předmětem transferu znalostí jsou výsledky vlastního nezávislého výzkumu nebo vývoje

nebo výsledky nezávislého výzkumu nebo vývoje prováděného jinou výzkumnou organizací. Stěžovatel dále definoval, za jakých podmínek lze činnosti prováděné při transferu znalostí považovat za ne hospodářské činnosti. Transfer znalostí musí dle stěžovatele být prováděn formami, které mají charakter ne hospodářských činností. Stěžovatel dále uvedl, že žalobkyně k prokázání splnění dané podmínky předložila přehled chráněných výsledků včetně veřejné nabídky licence. Dle stěžovatele ovšem „[p]atentování, resp. udělení patentu nejsou projeven transferu výsledků výzkumu nebo vývoje, protože při nich třetí strany nezískávají přístup k využití vynálezu. K transferu patentovaného vynálezu jako výsledku výzkumu nebo vývoje dochází až v okamžiku písemného přijetí nabídky licence třetí stranou. Předložené dokumenty neprokazují, že žadatel (žalobkyně – poznámka soudu) provádí transfer výsledků výzkumu nebo vývoje.“

[41] Z uvedeného odůvodnění rozhodnutí MŠMT plyne, že stěžovatel se věnoval v zásadě pouze obecné definici transferu znalostí platné pro veškerá řízení. Pouze povšechně, bez odkazu na jakoukoli normu a bez bližšího odůvodnění pak konstatoval, že k splnění dané podmínky je nutné *písemné přijetí nabídky licence třetí stranou*. Proč by tomu ale tak mělo být, jaká právní norma tak stanoví atd., však stěžovatel ve svém rozhodnutí neuvedl. Rozhodnutí MŠMT je proto i v této části nepřezkoumatelné.

[42] Ministr ve svém rozhodnutí k danému sdělil, že pojem transferu znalostí není „*upraven legislativními předpisy*“. S odkazem na poznámku pod čarou obsaženou v zákoně o podpoře ministr definici daného pojmu dovodil z části 1.3 bodu 15 písm. v) sdělení 2014/C 198/01. Následně konstatoval, že stěžovatel nepochybil, pokud pod definici transferu znalostí uvedenou v daném sdělení nepodřadil situaci, kdy nedošlo k přijetí licence třetí stranou. Dodal, že „[t]akový výklad je zcela ve shodě se smyslem a účelem pojmu „transferu znalostí“, kdy zjevně musí být prokázáno, že skutečně k transferu znalostí dochází, nikoliv jsou pouze činěny kroky k jeho provedení. Účastník řízení (žalobkyně – poznámka soudu) se mylí, když v rozkladu tvrdí, že ze samotné veřejné nabídky licence lze bez dalšího dovodit existenci aktivit transferu znalostí – v takovém případě nelze bez dalšího dovodit, že by se případné znalosti dostaly do vědomostní sféry třetích subjektů, což lze důvodně považovat za esenciální náležitost jakéhokoli transferu znalostí.“

[43] Ministr tedy do jisté míry odstranil vady rozhodnutí MŠMT, když výslovně odkázal na část 1.3 bod 15 písm. v) sdělení 2014/C 198/01. Co se týče důvodu, pro které žalobkyně danou podmínku nesplnila, ministr odkázal na *smysl a účel* transferu znalostí. Shodně jako tomu bylo v případě otázky smyslu a účelu samotného seznamu výzkumných organizací (viz výše), však ministr blíže neosvětlil, co je tímto smyslem a účelem a proč by s ním měl být v rozporu výklad žalobkyně (dle které pro splnění podmínky transferu znalostí postačí prokázat, že došlo k veřejné nabídce licence). Adekvátní odůvodnění přitom bylo namísto o to víc, že sám ministr přiznal, že daná otázka není adekvátně legislativně upravena. Přehlédnout pak nelze ani skutečnost, že dle ministrem odkazovaného čl. 1.3 bodu 15 písm. v) věty první sdělení 2014/C 198/01 se transferem znalostí rozumí proces, jehož cílem je získávání, shromažďování a sdílení explicitních a implicitních znalostí včetně dovedností a kompetencí v hospodářských i ne hospodářských činnostech, jako jsou spolupráce při výzkumu, poradenství, poskytování licencí, zakládání společností typu spin-off, publikace a mobilita výzkumných pracovníků a dalších osob, jež se podílejí na těchto činnostech (důraz přidán).

pokračování

[44] Správní orgány se tedy přezkoumatelně nevyjádřily ani k otázce transferu znalostí. Městský soud jim měl tuto vadu vytknout a jejich rozhodnutí bez dalšího zrušit: Neměl se zabývat zákonností dané argumentace. Uvedené však nezakládá nutnost zrušení rozsudku městského soudu. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS, „[z]ruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu“. Ačkoliv Nejvyšší správní soud závěry městského soudu v nyní posuzované věci korigoval, je možné konstatovat, že základní důvody pro zrušení rozhodnutí správních orgánů městským soudem v podstatné míře ob stojí (viz argumentaci uvedenou výše).

[45] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu optikou kasačních námitek ob stojí. Pro úplnost pak soud dodává, že se nemohl zabývat argumenty, kterými žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zpochybňovala některé závěry rozsudku. Žalobkyně kasační stížnost nepodala. Ostatně, vzhledem k tomu, že městský soud její žalobě vyhověl a zrušil jak rozhodnutí ministra, tak rozhodnutí MŠMT, žalobkyně tuto podat ani nemohla. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016Sb. NSS, plyne, že není možné podat kasační stížnost jen proti důvodům rozhodnutí krajského soudu, pokud pro stěžovatele neexistuje možnost žádného procesně příznivějšího výsledku řízení. Možnost příznivějšího výsledku se přitom posuzuje čistě procesně, tedy zda existuje nějaký jiný možný výrok rozhodnutí krajského soudu, který by byl pro stěžovatele příznivější, než je výrok, který stěžovatel napadá. Uvedený závěr pak platí i pro situaci, kdy žalobce sice uspěje, ovšem valnou část jeho žalobních námitek shledá krajský soud nedůvodnou a rozhodnutí žalovaného zruší jen z jednoho či několika málo důvodů (jak tomu bylo i v nynější věci). Rozšířený senát k tomu v citovaném usnesení č. j. 5 Afs 91/2012-41 uvedl mj. následující: „Lze sice uznat, že převážně zastávaný a rozšířeným senátem potvrzený názor tzv. nutí žalobce, aby si "obešel celé kolečko" znovu a čekal, až rozhodne správní orgán. Poté žalobce půjde opět ke krajskému soudu (s vědomím, že soudní řízení pravděpodobně absolvuje bez naděje na úspěch toliko z důvodu, že chce později podat kasační stížnost) a teprve následně se dočká verdiktu NSS, ačkoliv určitá základní právní otázka, např. prekluze práva, správná právní kvalifikace deliktu nebo viny mohla být postavena najisto ještě dříve, než bude o věci znovu rozhodovat správní orgán. Na druhou stranu nelze vycházet z toho, že každá kauza musí být alespoň jednou rozhodnuta nejvyšším soudem v dané justiční soustavě, ani z apriorní nedůvěry v krajské soudy, jejichž právní názor musí pokaždé aprobovat NSS pro to, aby na něj bylo možno nahlížet jako na "správný". Takový náhled by byl v rozporu již se samotnou povahou kasační stížnosti, která je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Ostatně v mnoha věcech postačí účastníkům, že ve výsledku před správním orgánem uspějí, tedy rozhodnutí správního orgánu bude zrušeno, byť neuspějí ze všech důvodů, které původně v žalobě vytýkali.“. V tomto duchu ostatně viz i odbornou literaturu (KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 946 až 947). Z uvedeného tedy plyne, že žalobkyně v nynější věci

nemohla kasační stížnost podat, a to ačkoliv městský soud některým jejím argumentům nepřisvědčil. Tuto skutečnost přitom nelze obcházet a snažit se kasace názorů městského soudu domoci pomocí institutu vyjádření ke kasační stížnosti.

[46] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl. Ve věci soud rozhodl bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[47] O náhradě nákladů tohoto řízení kasační soud rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti neúspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni (jako úspěšnému účastníkovi řízení) Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal. Žalobkyně nebyla v řízení o kasační stížnosti zastoupena a nekonkretizovala, jaké náklady jí měly v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vzniknout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, č. 3344/2016 Sb. NSS).

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

V Brně dne 12. října 2022

Tomáš Foltas  
předseda senátu