



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Ivety Postulkové a Mgr. Marka Zimy ve věci

žalobkyně: **MB PHARMA s.r.o.**, IČ 25687191
sídlem Lužická 1893/9, 120 00 Praha 2
zastoupena advokátem Mgr. Rostislavem Šustkem
sídlem Pařížská 204/21, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
sídlem Na Františku 1039/32, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 11. 12. 2020 č. j. MPO 609979/20/61100/01000,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 11. 12. 2020 č. j. MPO 609979/20/61100/01000 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Rostislava Šustka, advokáta.

Odůvodnění:

1. Podanou žalobou se žalobkyně domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým ministr průmyslu a obchodu (dále též „*ministr*“) nevyhověl námitkám žalobkyně, tehdy příjemce dotace, a potvrdil opatření Ministerstva průmyslu a obchodu (dále též „*žalovaný*“ či „*poskytovatel dotace*“) ze dne 9. 10. 2020 č. j. MPO 586900/20/61100/61150 (dále též „*Opatření*“). Tímto Opatřením žalovaný zkrátí příjemci dotace částku dotace požadovanou k proplacení žádostí o platbu č. CZ.01.1.02/0.0/0.0/16_084/0009987/2020/005/POST (dále též „*Žádost o platbu*“) z původně požadované částky 1 187 041,22 Kč na částku navrženou

k proplacení ve výši 1 032 188,84 Kč podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZRP“). Kráceny byly výdaje z položky *Ostatní režie – experimentální vývoj* pro překročení vnitřního limitu max. 15 % z nárokovaných mzdových výdajů, což představovalo porušení dokumentu *Způsobilé výdaje*, který je přílohou rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 6. 12. 2018 č. j. MPO 76022/17/61600/3582 (dále též „rozhodnutí o poskytnutí dotace“). Dále byly kráceny výdaje na kalibraci a validaci laboratorních přístrojů z položky *Náklady na smluvní výzkum – experimentální vývoj*, jelikož kalibrace a validace má povahu opakující se činnosti a takový výdaj není unikátně vztažen k realizaci daného projektu, jedná se tak o nezpůsobilé výdaje podle dokumentu *Způsobilé výdaje*, který je přílohou rozhodnutí o poskytnutí dotace.

2. Ze správního spisu vyplývají tyto rozhodné skutečnosti.
3. Dne 12. 4. 2017 příjemce dotace žádostí o podporu (dále též „Žádost o podporu“) požádal o poskytnutí dotace na projekt registrační číslo CZ.01.1.02/0.0/0.0/16_084/0009987 nazvaný „*Vývoj metodiky a stanovení biologické účinnosti lyzátů*“ (dále též „Projekt“). K Žádosti o podporu připojil *Certifikát SVP pro výrobce* ze dne 2. 12. 2016, podle kterého splňuje principy správné výrobní praxe pro léčivé látky podle článku 47 směrnice 2001/83/ES.
4. Podle rozhodnutí o poskytnutí dotace, včetně pěti dodatků, byla příjemci dotace v rámci Operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost Výzva III programu podpory APLIKACE poskytnuta dotace na Projekt ve výši maximálně 57,50 % způsobilých výdajů Projektu, absolutní částka dotace může činit nejvýše 15 721 201,50 Kč. Podle Hlavy I., čl. VII. odst. 2 rozhodnutí o poskytnutí dotace *poskytovatel dotace je oprávněn dotaci krátit (tj. nevyplatit dotaci nebo její část), pokud příjemce prokazatelně porušil povinnosti stanovené právními předpisy nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta (týká se zejména Pravidel pro výběr dodavatelů, Pravidel způsobilosti a publicity)*. Podle Hlavy I., čl. VII. odst. 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace *poskytovatel dotace je oprávněn dotaci krátit (tj. nevyplatit dotaci nebo její část), pokud příjemce prokazatelně nárokoval nezpůsobilé výdaje nebo výdaje, které nebyly zcela a řádně doloženy a ve lhůtě 20 pracovních dnů neodstranil nedostatky, na které byl upozorněn Poskytovatelem dotace*. Podle Hlavy III., čl. II., odst. 6 je přílohou rozhodnutí o poskytnutí dotace *Příloha č. 1 Výzvy – Vymezení způsobilých výdajů*.
5. Podle bodu 5.2 *Vymezení způsobilých výdajů* Výzvy III programu podpory APLIKACE *způsobilé výdaje jsou detailně vymezeny v příloze č. 1 Výzvy – ve Vymezení způsobilých výdajů a v Pravidlech způsobilosti a publicity – obecná část. Všechny výdaje musí být vynaloženy v souladu s metodou hospodárnosti a efektivnosti*.
6. V příloze č. 1 – *Způsobilé výdaje* jsou pod bodem 2. *Zvláštní ustanovení pro způsobilé výdaje* vymezeny rozpočtové položky pro program APLIKACE – Výzva III.
7. Položka *Náklady na smluvní výzkum a konzultační služby* podle přílohy č. 1 – *Způsobilé výdaje* je definována následovně: „*Náklady na smluvní výzkum a náklady na konzultační služby využitě výlučně pro účely výzkumného projektu. Výdaje musí být přiřazeny ke konkrétním kategoriím výzkumu a vývoje. Příkladem způsobilých výdajů jsou výdaje na ověřování prototypů; laboratorní testování vstupů a vzorků; externě nakupované služby poradců, expertů, znalců, kteří nejsou zaměstnanci žadatele o podporu ani partnera; zpracované studie a analýzy, které nemají povahu trvalých nebo opakujících se činností a slouží výlučně k potřebám výzkumných, vývojových a inovačních aktivit projektu; poznatky a patenty zakoupené nebo pořízené v rámci licence z vnějších zdrojů apod.*“

8. Položka *Ostatní režie* dle přílohy č. 1 – Způsobilé výdaje je definována následovně: „*Náklady na ostatní režijní náklady, které jsou nezbytné pro zajištění průběhu projektu, a to jen takové, které mají přímou souvislost s výzkumem a vývojem. Maximální výše těchto způsobilých výdajů se řídí článkem č. 68 bod 1 písm. b) Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1303/2013 a tato režie činí max. 15 % z položky č. 2 Mzdy a pojistné. Mezi náklady, které je možné nárokovat v této rozpočtové položce, zařazujeme náklady na spotřebu energií, náklady spojené s využíváním internetu, telefonických služeb, spotřebou kancelářských potřeb a cestovné v rámci projektu. Není možné do způsobilých výdajů v této rozpočtové položce zařazovat např. drobný majetek, mzdy administrativních pracovníků apod.*“
9. Dne 22. 6. 2020 podala žalobkyně žádost o proplacení 5. etapy Projektu, č. CZ.01.1.02/0.0/0.0/16_084/0009987/2020/005/POST, v rozsahu 1 187 041,22 Kč (pod bodem 1. tohoto rozsudku též jako „*Žádost o platbu*“).
10. Opatřením (ze dne 9. 10. 2020 č. j. MPO 586900/20/61100/61150) žalovaný zkrátí částku dotace požadovanou k proplacení, a to z částky 1 187 041,22 Kč na částku 1 032 188,84 Kč, a to:
- částku pod pořadovým číslem 4 Žádosti o platbu, číslo dokladu „*Ostatní režie, EV*“, požadované způsobilé výdaje 38 313,00 Kč, částka výdajů ke krácení 38 313,00 Kč, způsobilé výdaje po úpravě 0,00 Kč, důvod krácení: „*Krácení položky Ostatní režie EV ve výši 38 313 Kč z důvodu překročení vnitřního limitu (max. 15 % z nárokováných mzdových výdajů). Jedná se o porušení Přílohy Výzvy - Způsobilé výdaje, která je současně přílohou č. 6, ROPD č.j. MPO 76022/17/61600/3582*“;
 - částku pod pořadovým číslem 10 Žádosti o platbu, číslo dokladu „*Režie, EV*“, požadované způsobilé výdaje 98 385,00 Kč, částka výdajů ke krácení 98 385,00 Kč, způsobilé výdaje po úpravě 0,00 Kč, důvod krácení: „*Krácení položky Ostatní režie EV ve výši 98 385,00 Kč z důvodu překročení vnitřního limitu (max. 15 % z nárokováných mzdových výdajů). Jedná se o porušení Přílohy Výzvy – Způsobilé výdaje, která je současně přílohou č. 6, ROPD č.j. MPO 76022/17/61600/3582*“;
 - částku pod pořadovým číslem 23 Žádosti o platbu, číslo dokladu „*190622*“, požadované způsobilé výdaje 11 900,00 Kč, částka výdajů ke krácení 11 900,00 Kč, způsobilé výdaje po úpravě 0,00 Kč, důvod krácení: „*Krácení RP Náklady na smluvní výzkum - EV. Kalibrace má povahu opakující se činnosti a tento výdaj není unikátně vztažen k realizaci projektu. Jedná se tak o nezpůsobilý výdaj dle přílohy Výzvy č. 1 – Způsobilé výdaje, která je současně přílohou č. 6, ROPD č.j. MPO 76022/17/61600/3582*“;
 - částku pod pořadovým číslem 24 Žádosti o platbu, číslo dokladu „*1900034015*“, požadované způsobilé výdaje 80 000,49 Kč, částka výdajů ke krácení 80 000,49 Kč, způsobilé výdaje po úpravě 0,00 Kč, důvod krácení: „*Krácení RP Náklady na smluvní výzkum - EV. Validace a kalibrace má povahu opakující se činnosti a tento výdaj není unikátně vztažen k realizaci projektu. Jedná se tak o nezpůsobilý výdaj dle přílohy Výzvy č. 1 – Způsobilé výdaje, která je současně přílohou č. 6, ROPD č.j. MPO 76022/17/61600/3582*“;
 - částku pod pořadovým číslem 30 Žádosti o platbu, číslo dokladu „*1900034015*“, požadované způsobilé výdaje 40 710,00 Kč, částka výdajů ke krácení 40 710,00 Kč, způsobilé výdaje po úpravě 0,00 Kč, důvod krácení: „*Krácení RP Náklady na smluvní výzkum - EV. Validace a kalibrace má povahu opakující se činnosti a tento výdaj není unikátně vztažen k realizaci projektu. Jedná se tak o nezpůsobilý výdaj dle přílohy Výzvy č. 1 – Způsobilé výdaje, která je současně přílohou č. 6, ROPD č.j. MPO 76022/17/61600/3582*“.
11. Proti Opatření podala žalobkyně námitky.

12. Ministr napadeným rozhodnutím (ze dne 11. 12. 2020 č. j. MPO 609979/20/61100/01000) námitky žalobkyně zamítl a Opatření potvrdil. V odůvodnění uvedl, že výdaje na kalibraci a validaci byly nárokovány v rozpočtové položce *Náklady na smluvní výzkum a konzultační služby*. V dokumentu Způsobilé výdaje je k této rozpočtové položce stanoveno, že způsobilé jsou ty výdaje za konzultační služby, které jsou určeny výlučně pro účely Projektu. Výdaje určené výlučně pro účely Projektu tedy nemohou mít povahu trvalých či opakujících se činností běžně vykonávaných pro příjemce dotace bez ohledu na realizaci Projektu.
13. Do takových výdajů lze zařadit výdaje na kalibraci a validaci laboratorních přístrojů a zařízení, které příjemce dotace nepořídil unikátně pro realizaci Projektu, kdy lze předpokládat, že tyto přístroje a zařízení používá také při své další činnosti.
14. Příjemce dotace v rámci Žádosti o podporu předložil certifikát správné výrobní praxe ze dne 2. 12. 2016 jako doklad o své způsobilosti a připravenosti realizovat Projekt. Tento certifikát příjemce dotace v Podnikatelském záměru srovnává s ISO normami. Z jeho textu přitom vyplývá, že platnost certifikátu je omezena na dobu tří let, jelikož příslušné ověření je třeba provádět po třech letech. Předmětné služby byly realizovány tři roky po vydání certifikátu, navíc v závěrečné etapě realizace Projektu. Je proto zřejmé, že sloužily k obnově certifikace, nikoli k realizaci Projektu. Prohlášení učiněné dodavateli o provedení služeb „v rámci projektu CZ.01.1.02/0.0/0.0/16_084/0009987 z OPPIK v programu Aplikace“ nelze brát v potaz, nevypovídá nic o potřebnosti služeb unikátně pro Projekt. Pokud měl příjemce dotace pochybnosti o významu vymezení způsobilých výdajů, mohl se obrátit na manažera Projektu s žádostí o vysvětlení či konzultaci. Předmětné výdaje přitom spadají svým charakterem do rozpočtové položky *Ostatní režie*, jejíž vnitřní limit (max. 15 % z nárokových mzdových výdajů) byl však v rámci Projektu vyčerpán.
15. Proti tomuto rozhodnutí brojí žalobkyně podanou žalobou. Vznesené námitky lze rozdělit do následujících žalobních bodů.
16. V *prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá, že odůvodnění Opatření je strohé, vágní a neurčité, což považuje za zásadní procesní vadu, kterou je porušeno právo na spravedlivý proces, a odkazuje na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017 č. j. 6 Afs 270/2015-48. Podle žalobkyně se napadené rozhodnutí k námitkám vyjádřilo též velmi stručně. Nesouhlasí se závěrem, že pokud žalobkyně obhajovala výdaje na validaci a kalibraci laboratorních přístrojů a zařízení, pak jí musely být důvody krácení zřejmé. Žalovaný opomíjí, že v důsledku nedostatečnosti odůvodnění Opatření byla žalobkyně nucena námitky konstruovat se značnou mírou právní nejistoty, byla omezena v možnosti plného využití institutu námitek podle § 14e odst. 2 ZRP a neměla možnost využít plného rozsahu případné argumentace k důvodnosti domněnky žalovaného o porušení konkrétních povinností příjemce dotace. Ačkoli ministr odůvodnění Opatření v napadeném rozhodnutí rozšířil, ve vztahu k možnosti žalobkyně namítat jeho nedůvodnost nedošlo k jakékoli akceptovatelné nápravě.
17. V *druhém žalobním bodu* žalobkyně uvádí, že tvrzení žalovaného, že konzultační služby (sekundární kalibrace částic počítače Solair 3100 a odborná validace čistých prostor a kalibrace laboratorních přístrojů) nebyly vynaloženy výlučně za účelem realizace Projektu, je nepodloženou a svévolnou úvahou, kterou žalovaný neopřel o žádný přezkoumatelný důkaz. Žalovaný zjevně dovozuje a pokládá za nepochybné, že žalobkyně nepořídila validované a kalibrované přístroje výhradně pro účely Projektu. Žalovaný taktéž předpokládá bez opory jakéhokoli podkladu, že žalobkyně užívá předmětné přístroje při své

další činnosti. Žalovaný se tím dopouští zcela nesprávné úvahy, když má za to, že pokud nebyly validované a kalibrované přístroje pořízeny výhradně pro účely Projektu, resp. nejsou-li užívány výhradně v rámci Projektu, nemohou být ani jakékoli služby spočívající v jejich validaci a kalibraci pořízeny výhradně pro účely Projektu. Takovou úvahu považuje žalobkyně za nelogickou, neboť z přílohy č. 1 Výzvy III programu podpory APLIKACE vyplývá, že nejde o výlučnost užití samotných přístrojů, nýbrž o výlučnost vynaložení nákladů na služby sloužící k užívání těchto přístrojů (validace a kalibrace) v rámci Projektu. Žalovaný ani ministr neuvedl, o jaké podklady svoji úvahu o tom, že konzultační služby žalobkyně nevynaložila výlučně v rámci Projektu, opřeli. Žalovaný si proto v rozporu s § 50 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*správní řád*“), neopatřil podklady pro vydání rozhodnutí. Současně úvaha ministra v napadeném rozhodnutí, že náklady na konzultační služby vynaložila žalobkyně za účelem obnovy certifikátu správné výrobní praxe podle § 13 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů (dále též „*zákon o léčivech*“), vydaného Státním ústavem pro kontrolu léčiv (dále též „*SÚKL*“), je svévolná, nepřezkoumatelná a nepodložená. Nelze souhlasit se žalovaným, že pokud si žalobkyně nebyla jistá způsobilými výdaji, měla se obrátit na projektového manažera. Projektový manažer totiž není oprávněn podávat závazný výklad vymezení způsobilých výdajů, jejichž rozsah v tomto případě normativně stanovuje příloha č. 1 Výzvy.

18. Podle žalobkyně smyslem ustanovení *Náklady na smluvní výzkum a konzultační služby* v příloze Výzvy není vyloučit z kategorie způsobilých výdajů náklady na činnosti opakované, nýbrž eliminovat účelové zařazování nákladů na činnosti opakující se, které vykazují určitou míru soustavnosti, a to namísto jejich správného označení a zařazení ze strany příjemců do kategorie mzdových nákladů pracovníků vykonávajících pro příjemce závislou činnost. Konzultační služby byly prováděny dvěma subjekty zcela odlišnými a nikterak propojenými s žalobkyní, které nadto provedly kalibraci či validaci laboratorních přístrojů za dobu trvání celého Projektu pouze jednou. Žalobkyně uvádí, že náklady na konzultační služby nespádají svým charakterem do kategorie *Ostatní režie* vymezené v příloze č. 1 Výzvy, jak tvrdí ministr. Není zřejmé, proč ministr v odůvodnění napadeného rozhodnutí dospěl k uvedenému závěru o zařazení nákladů na konzultační služby do uvedené kategorie. Žalovaný tím dezinterpretuje celou část zvláštních ustanovení přílohy č. 1 Výzvy, vymezujících způsobilé výdaje a jejich zařazení do jednotlivých kategorií.
19. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl žalobu zamítnout jako nedůvodnou. Napadené rozhodnutí splňuje požadavky na přezkoumatelnost, neboť z něj vyplývají důvody krácení. Stručnost odůvodnění nezakládá jeho nepřezkoumatelnost. Odůvodnění je dostatečně určité, je v něm uvedeno, co, kolik a z jakého důvodu je kráceno, přičemž se ministr vypořádal se všemi námitkami žalobkyně. K závěru o nezpůsobilosti výdajů na konzultační služby z důvodu, že se nevztahují unikátně k Projektu a jedná se o opakující činnosti, dospěl na základě skutečnosti, že validace a kalibrace laboratorních přístrojů probíhá vždy v přesném časovém harmonogramu s frekvencí stanovenou SÚKL nezávisle na realizaci a průběhu Projektu. V daném případě došlo k časové shodě, kdy náklady na konzultační činnosti byly žalobkyní hrazeny v průběhu realizace Projektu. Výdaje na konzultační služby nemohly být způsobilými v rámci programu podpory Aplikace, v rámci kterého je podporována realizace průmyslového výzkumu a experimentálního rozvoje. Žadatelé do tohoto programu museli splnit podmínky dané Výzvou, jednou z nich bylo disponovat oprávněním k podnikání odpovídajícímu podporované ekonomické činnosti,

k jejímu uskutečňování je realizován Projekt. Žalobkyně neprokázala, že by náklady spojené s obnovou certifikátů správné výrobní praxe byly výlučně využity pro účely Projektu, a nikoli pro účely ostatních aktivit. Z webových stránek žalobkyně přitom vyplývá, že v době realizace Projektu realizovala další souběžné projekty v oblasti vývoje, výzkumu a výroby, k nimž i pravděpodobně používala tytéž přístroje. Žalobkyně neprokázala výlučnou spojitost výdajů s realizací Projektu, ani to, že by je nemusela opakovat. Žalovaný výklad způsobilých výdajů provedl ve smyslu Výzvy a nastavení daného programu podpory, v souladu s nařízením Komise (EK) č. 651/2014 (GBER).

20. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „s. ř. s.“), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). V souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodl ve věci bez jednání.
21. Soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Pokud by tato námitka byla důvodná, bránila by taková vada věcnému posouzení napadeného rozhodnutí.
22. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívá podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008 č. j. 3 As 51/2007-84). Za nesrozumitelnost rozhodnutí soudy považují například případy, kdy odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003 č. j. 7 A 547/2002-24); pro rozpor výroku s odůvodněním (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003 č. j. 2 Ads 33/2003-78) či pro výrok, který nemá oporu v zákoně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003 č. j. 7 A 181/2000-29), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění, protože není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č. j. 6 A 63/93-22).
23. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže z jeho odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.

24. Soud dodává, že s ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení je nutné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (v daném případě Opatření) i rozhodnutí odvolacího správního orgánu (v daném případě napadené rozhodnutí) posuzovat jako celek; případné vady odůvodnění Opatření tak mohl zhojit ministr (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013 č. j. 6 Ads 134/2012-47). Soud uvádí, že zrušení správního rozhodnutí výlučně pro nepřezkoumatelnost vylučuje možnost věcného posouzení žalobních bodů, tím pádem se prodlužuje celková délka sporu, což neprospívá účastníkům řízení, ani správním orgánům. Námitku nepřezkoumatelnosti je tedy nutné hodnotit i ve vztahu k hospodárné a k racionální aplikaci práva.
25. Napadená rozhodnutí posoudil soud optikou výše uvedené judikatury a dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů nelze přezkoumat.
26. Soud se ztotožnil s žalobkyní ohledně nedostatečnosti odůvodnění Opatření, jímž žalovaný zkrátil celkem pět položek požadovaných k proplacení Žádosti o platbu. Zkrácení položek *Ostatní režie* pod pořadovými čísly 4 a 10 odůvodnil shodně, takto: „*Krácení položky Ostatní režie EV ve výši 38 313 Kč/98 385 Kč z důvodu překročení vnitřního limitu (max. 15 % z nárokových mzdových výdajů). Jedná se o porušení Přílohy Výzvy – Způsobilé výdaje, která je současně přílohou č. 6, ROPD č.j. MPO 76022/17/61600/3582*“. Zkrácení položek *Náklady na smluvní výzkum* pod pořadovými čísly 23, 24 a 30 odůvodnil shodně, takto: „*Validace a kalibrace (u položky pod poř. číslem 23 pouze „kalibrace“) má povahu opakující se činnosti a tento výdaj není unikátně vztažen k realizaci projektu. Jedná se tak o nezpůsobilý výdaj dle přílohy Výzvy č. 1 – Způsobilé výdaje, která je současně přílohou č. 6, ROPD č.j. MPO 76022/17/61600/3582*“. Z takto odůvodněných (jednovětných) formulací není soudu zřejmé, jak žalovaný k citovaným závěrům, jimiž zdůvodňuje zkrácení dotace, dospěl. Z Opatření nelze seznat, na základě jakých podkladů a jakých úvah žalovaný učinil shora uvedené závěry, resp. z jakých konkrétních skutkových zjištění vyšel.
27. Nedostatečností odůvodnění Opatření se zabýval k námitkám žalobkyně ministr v napadeném rozhodnutí, v němž poté, co rekapituloval průběh řízení, na str. 3 ve druhém odstavci konstatoval, že „*odůvodnění krácení považuje za dostatečné*“. Svůj závěr o přezkoumatelnosti Opatření dovodil z toho, že „*příjemce dotace potvrzuje tuto skutečnost (dostatečnost odůvodnění Opatření, pozn. soudu) svou obhajobou výdajů na validaci a kalibraci laboratorních přístrojů a zařízení, z čehož vyplývá, že je mu důvod krácení zřejmý*“. Žalobkyně přitom v podaných námitkách výslovně upozornila na nedostatečnost a neurčitost odůvodnění Opatření, když uvedla, že vytýkané porušení dovozuje se značnou mírou nejistoty. Ve vztahu k nákladům na kalibraci a validaci žalobkyně uvedla, že žalovaný žádným způsobem neodůvodnil svůj závěr o charakteru opakující se činnosti, případné důvody si žalobkyně proto pouze domýšlí. Z uplatněných námitek je zřejmé, že žalobkyně reagovala na Opatření žalovaného toliko v obecné rovině odpovídající obecnému odůvodnění Opatření. Ze skutečnosti, že se žalobkyně snažila své argumenty rozvinout, nelze dovozovat, že Opatření bylo odůvodněno dostatečně, jelikož na něj žalobkyně reagovala námitkami. Z citovaného odůvodnění je zjevné, že žalobkyně ani nemohla v námitkách reagovat na konkrétní skutkové okolnosti a konkrétní podklady, jež by odůvodňovaly zkrácení dotace, neboť žalovaný v Opatření taková tvrzení ani neuvedl.
28. Ministr v napadeném rozhodnutí důvody krácení dotace uvedené žalovaným v Opatření rozvedl pouze ve vztahu ke krácení položek *Náklady na smluvní výzkum*. Poté, co uvedl, že „*způsobilými výdaji jsou ty výdaje za konzultační služby, které jsou určeny výlučně pro účely Projektu*“, na str. 3 ve třetím odstavci napadeného rozhodnutí doplnil: „*Výdaje určené výlučně*

pro účely Projektu tedy nemohou mít povahu trvalých nebo opakujících se činností běžně vykonávaných pro příjemce dotace bez ohledu na realizaci Projektu. Do této kategorie výdajů lze bezpochyby zařadit výdaje na kalibraci a validaci laboratorních přístrojů a zařízení, které příjemce dotace nepořídil unikátně pro realizaci Projektu a lze tedy předpokládat, že tyto přístroje a zařízení používá také při své další činnosti. Jak příjemce dotace ve svých Námitkách uvádí, musí předmětné služby dle ZoL využívat, avšak nikoliv pouze pro potřeby realizace Projektu, ale ke své činnosti výrobce léčivých látek. Příjemce dotace v rámci Žádosti o podporu předložil certifikát správné výrobní praxe ze dne 2. 12. 2016 jakožto doklad o své způsobilosti a připravenosti realizovat Projekt (jedná se o povinnost, která měla být splněna před realizací Projektu a nemůže tedy být jeho předmětem). Tento certifikát příjemce dotace v Podnikatelském záměru srovnává s ISO normami. Z textu uvedeného na certifikátu potom vyplývá, že je třeba příslušné ověření provádět po třech letech, platnost certifikátu je tedy omezena na dobu tří let. Předmětné služby byly realizovány právě tři roky po vydání výše uvedeného certifikátu, navíc v závěrečné etapě realizace Projektu a je tedy zřejmé, že sloužily k obnově certifikace, nikoliv k realizaci Projektu. Prohlášení učiněné dodavateli o provedení služeb „v rámci projektu CZ.01.1.02/0.0/0.0/16_084/0009987 z OPPIK v programu Aplikace“ nelze brát v potaz, neboť nevypovídá nic o potřebnosti služeb unikátně pro Projekt.“ (podtržené zvýraznil soud, pozn. soudu).

29. Jak vyplývá ze shora citované pasáže napadeného rozhodnutí, ministr postavil závěr o nezpůsobilosti výdajů na kalibraci a validaci laboratorních přístrojů a zařízení na tvrzení, že se jedná o trvalé nebo opakující se činnosti běžně vykonávané pro příjemce dotace bez ohledu na realizaci Projektu. Ministr v napadeném rozhodnutí však neuvedl konkrétní skutečnosti a podklady, které by takový závěr prokazovaly. Již z formulace ministra, že „lze tedy předpokládat, že tyto přístroje a zařízení používá také při své další činnosti“, je zjevné, že ministr nestaví najisto svůj závěr o opakované či trvající činnosti, ale tuto činnost pouze „předpokládá“, aniž by se přitom opíral o relevantní podklady. Takové odůvodnění, založené na domněnkách a vztahující se toliko k části krácených nákladů, soud neshledává dostatečně přezkoumatelné.
30. Jediným podkladem, z něž ministr při formulaci svých závěrů v napadeném rozhodnutí vychází, je certifikát SVP pro výrobce ze dne 2. 12. 2016 vydaný SÚKL, podle kterého je žalobkyně považována za subjekt splňující principy správné výrobní praxe pro léčivé látky, a který žalobkyně předložila spolu s Žádostí o podporu. K tomuto podkladu ministr na str. 3 ve třetím odstavci uvedl: „Příjemce dotace v rámci Žádosti o podporu předložil certifikát správné výrobní praxe ze dne 2. 12. 2016 jakožto doklad o své způsobilosti a připravenosti realizovat Projekt (...). Tento certifikát příjemce dotace v Podnikatelském záměru srovnává s ISO normami. Z textu uvedeného na certifikátu přitom vyplývá, že je třeba příslušné ověření provádět po třech letech, platnost certifikátu je tedy omezena na dobu tří let.“ Na argumentaci o tříleté platnosti certifikátu ministr navázal tím, že „[p]ředmětné služby byly realizovány právě tři roky po vydání výše uvedeného certifikátu, navíc v závěrečné etapě realizace Projektu a je tedy zřejmé, že sloužily k obnově certifikace, nikoliv k realizaci Projektu.“ Soud uvádí, že z citované argumentace nelze seznat, z jakých podkladů ministr vycházel ohledně konstatování doby realizace služeb, když se omezil pouze na shora uvedené, aniž by uvedl konkrétní podklady, z nichž uváděné skutečnosti zjistil. Soud připomíná, že rozhodnutí správního orgánu by mělo obstát samo o sobě, tj. měly by v něm být alespoň stručně uvedeny podklady, zjištěné skutečnosti, jejich hodnocení a úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení důkazů a výkladu právních předpisů, podle kterých rozhodl, a závěry, na základě nichž rozhodnutí vydal. V souladu s požadavky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů není, pokud je

třeba odůvodnění napadeného rozhodnutí interpretovat či jinak vyjasňovat pomocí obsahu správního spisu (popř. vyjádření k žalobě). Z rozhodnutí správního orgánu tedy musí být zřejmé konkrétní skutkové okolnosti a podklady, z nichž bylo vycházeno. Není úlohou soudu na základě obecných odkazů v rozhodnutí dohledávat tyto skutečnosti a podklady ve spisovém materiálu a dotvářet tak odůvodnění rozhodnutí správního orgánu. Napadené rozhodnutí shora uvedené požadavky kladené na rozhodnutí správního orgánu nesplňuje, když ministr pouze obecně konstatoval, že „[p]ředmětné služby byly realizovány právě tři roky po vydání výše uvedeného certifikátu“, aniž by uvedl konkrétní data provedení služeb a podklady, z nichž vycházel. Samotná argumentace toliko certifikátem přitom nepředstavuje dostatečné odůvodnění zkrácení výdajů. Soud z předmětného certifikátu, jenž je součástí správního spisu, ověřil, že „Na základě znalostí získaných během poslední inspekce, která byla provedena dne 26. 10. 2016, je tento výrobce považován za subjekt splňující principy správné výrobní praxe pro léčivé látky odkazované v článku 47 směrnice 2001/83/ES (...) Tento certifikát odráží stav výrobního místa v čase výše zmíněné inspekce a nemělo by se spoléhat na to, že bude odrážet stav shody po uplynutí více než tří let od data inspekce. Doba platnosti může být nicméně na základě regulatorních principů řízení rizik prodloužena nebo zkrácena zápisem v oddíle Omezení vysvětlení.“ (podtržené zvýraznil soud, pozn. soudu). Citovaný obsah certifikátu, na nějž ministr v napadeném rozhodnutí toliko poukazuje, nevypovídá o tom, zda výdaje na kalibraci a validace byly či nebyly užity výlučně pro účely Projektu. Ačkoli se ministr snažil v napadeném rozhodnutí napravit zcela nedostatečné odůvodnění Opatření, lze přisvědčit v tomto případě žalobkyni, že ani z odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze zjistit konkrétní důvody krácení dotace v pěti kategoriích, resp. konkrétní skutkové okolnosti odůvodňující krácení.

31. Nadto odůvodnění napadeného rozhodnutí shledal soud vnitřně rozporným. Argumentace napadeného rozhodnutí ohledně výdajů na kalibraci a validaci laboratorních přístrojů a zařízení vychází ze zařazení těchto výdajů pod položku *Náklady na smluvní výzkum a konzultační služby* podle přílohy č. 1 – Způsobilé výdaje (jak je i uvedeno v Opatření), jež je definována následovně: „*Náklady na smluvní výzkum a náklady na konzultační služby využité výlučně pro účely výzkumného projektu. Výdaje musí být přiřazeny ke konkrétním kategoriím výzkumu a vývoje. Příkladem způsobilých výdajů jsou výdaje na ověřování prototypů; laboratorní testování vstupů a vzorků; externě nakupované služby poradců, expertů, znalců, kteří nejsou zaměstnanci žadatele o podporu ani partnera; zpracované studie a analýzy, které nemají povahu trvalých nebo opakujících se činností a slouží výlučně k potřebám výzkumných, vývojových a inovačních aktivit projektu; poznatky a patenty zakoupené nebo pořízené v rámci licence z vnějších zdrojů apod.*“ Ministr výdaje na kalibraci a validaci označuje za trvalé či opakující se činnosti, které nejsou určeny výlučně pro účely Projektu ve smyslu citované definice rozpočtové položky *Náklady na smluvní výzkum a konzultační služby*, kterou ministr v napadeném rozhodnutí taktéž cituje. Ačkoliv ministr na jedné straně dospívá k závěru, že výdaje na kalibraci a validaci nejsou výdaji způsobilými ve smyslu vymezení položky *Náklady na smluvní výzkum a konzultační služby*, v závěru odůvodnění napadeného rozhodnutí řadí tyto výdaje překvapivě pod zcela jinou rozpočtovou položku, a sice *Ostatní režie* podle přílohy č. 1 – Způsobilé výdaje („*Náklady na ostatní režijní náklady, které jsou nezbytné pro zajištění průběhu projektu, a to jen takové, které mají přímou souvislost s výzkumem a vývojem (...)* Mezi náklady, které je možné nárokovat v této rozpočtové položce, zařazujeme náklady na spotřebu energií, náklady spojené s využíváním internetu, telefonických služeb, spotřebou kancelářských potřeb a cestovné v rámci projektu. Není možné do způsobilých výdajů v této rozpočtové položce zařazovat např. drobný majetek, mzdy administrativních

pracovníků apod.“), neboť ministr uvedl: „[z]ávěrem poskytovatel dotace podotýká, že předmětné výdaje spadají svým charakterem do rozpočtové položky *Ostatní režie*...“. Takový závěr ministra je v přímém rozporu s jeho předchozí argumentací, v rámci níž označuje jako důvod neuznání výdajů na kalibraci a validaci charakter opakující se či trvalé činnosti podle vymezení položky *Náklady na smluvní výzkum a konzultační služby*. Nadto ani nelze zjistit, na základě jakých konkrétních úvah ministr k uvedenému dospěl, když pouze závěrem odůvodnění stručně podotkl, že „*předmětné výdaje spadají svých charakterem do rozpočtové položky Ostatní režie, jejíž vnitřní limit (...) byl však v rámci Projektu vyčerpán*“, aniž by uvedené jakkoli blíže odůvodnil.

32. Ze shora uvedených důvodů shledal soud napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, proto jej bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Bude na žalovaném, aby řádně a přezkoumatelně zdůvodnil svůj závěr o krácení jednotlivých pěti kategorií dotace na základě podkladů, které si vyžádá od žalobkyně. Aby napadené rozhodnutí mohlo obstát, je třeba, aby žalovaný vyzval žalobkyni k doložení, že uplatněné výdaje byly skutečně použity pouze pro realizaci Projektu, a nikoli pro obnovu certifikace správné výrobní praxe. Jinými slovy, aby žalobkyně prokázala najisto výlučnou spojitost výdajů s realizací Projektu a rovněž skutečnost, že se jednalo o činnosti určené výlučně pro Projekt. V dalším řízení se žalovaný po doplnění ve výše naznačeném směru bude znovu zabývat námitkami žalobkyně. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný vázán.
33. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měla plný úspěch žalobkyně, proto jí soud přiznal náhradu nákladů řízení. Náklady řízení představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem za dva úkony právní služby [příprava a převzetí zastoupení, a podání žaloby § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] po 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a dále režijní paušál ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Náklady na právní zastoupení tak činí 6 800 Kč + DPH ve výši 1 428 Kč. Žalobkyni tak bude na náhradě nákladů zaplacená žalovaným celková částka 11 228 Kč, a to do rukou jejího zástupce Mgr. Rostislava Šustka, advokáta.

Poučení:

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

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

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

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

Praha 9. srpna 2023

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu