



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **PowerHUB z.ú.**, se sídlem Na Strži 1683/40, Praha 4, zast. JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2021, č. j. 10 A 140/2020-55,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2021, č. j. 10 A 140/2020-55, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy z „*října* 2020“, č. j. MSMT-29738/2020-3, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 20 342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce, JUDr. Mgr. Filipa Rigela, Ph.D., advokáta.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Průběh dosavadního řízení**

[1] Rozhodnutím ze dne 19. 5. 2020, č. j. MSMT-4978/2020-7, žalovaný zamítl žalobcovu žádost ze dne 23. 1. 2020 o zápis do seznamu výzkumných organizací podle § 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), v relevantním znění (dále jen „zákon o podpoře výzkumu“). Podle žalovaného žalobce neprokázal naplnění prvních dvou definičních znaků organizace pro výzkum a šíření znalostí podle čl. 2 bodu 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 „GBER“). Konkrétně šlo o povahu hlavního cíle a vedení odděleného účetnictví pro hospodářské a nehospodářské činnosti.

[2] V rozkladu žalobce upozornil, že podle definice obsažené v části 1.3. bodě 15 písm. ee) sdělení Komise Rámec pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2014/C 198/01) (dále jen „rámec“), může být výzkumnou organizací i virtuální spolupracující subjekt, který (na rozdíl od žalobce) sám o sobě nemusí výzkum vůbec vykonávat. Žalobce uvedl, že nezpochybňuje oprávnění žalovaného stanovit si vlastní kritéria pro poskytování dotací, ovšem pro prosté posouzení, zda splňuje požadavky rámce na výzkumnou organizaci, nebyly podle žalobce požadavky žalovaného na další prokazování oprávněné. Požadavek na „kvalitativní výstupy“ považoval žalobce za nepřezkoumatelný. Žalobce poukázal na to, že nebyl seznámen s nedostatečností předložených podkladů a že neexistuje prováděcí předpis, který měl být vydán podle § 33a odst. 10 zákona o podpoře výzkumu. Podle žalobce je ze zákona zřejmá snaha o dodržení práva Evropské unie, rozhodnutí žalovaného tomu však neodpovídalo.

[3] K otázce odděleného účetnictví pak žalobce uvedl, že provádí pouze nehospodářské činnosti podle části 2.1.1. bodu 19 písm. a) rámce (aktivity přímo související s výzkumem a transferem technologií) a podle části 2.1.1. bodu 19 písm. b) rámce (jiné aktivity, z nichž je veškerý zisk reinvestován zpět do aktivit souvisejících s výzkumem a transferem technologií, neboť není založen za účelem dosažení zisku). Dále žalobce upozornil, že definice hospodářských a nehospodářských aktivit dle rámce je jiná než definice podnikatelských a nepodnikatelských či ziskových a neziskových aktivit v účetních předpisech. Žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí žalobci nevytkl, že by jeho postupy byly chybné; pouze konstatoval, že metodika, podle níž byl účetní předpis připraven, doznala změn. Žalovaný zároveň uvedl, že pokud by žalobce neprováděl hospodářské činnosti, výkaz zisku a ztráty by k prokázání odděleného účetnictví postačoval. Vzhledem k tomu, že žalobce žádné takové činnosti neprováděl, žádal o uznání druhé podmínky jako naplněné na základě předložených podkladů.

[4] Ministr školství, mládeže a tělovýchovy rozhodnutím z „října 2020“, č. j. MSMT-29738/2020-3, doručeným žalobci dne 29. 10. 2020, rozklad zamítl. Po konstatování přezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí se ministr ztotožnil s jeho závěrem, že za „hlavní cíl“ je nutné označit činnost, pro níž byl žadatel o zápis do seznamu zřízen a kterou systematicky vykonává. Záměr takovou činnost vykonávat nestačí, neboť podle § 33a odst. 3 písm. g) a h) zákona o podpoře výzkumu se do seznamu zapisují údaje svědčící o naplnění definičních znaků výzkumné organizace a údaj o předmětu činnosti, který definuje výzkumné kapacity. Část 2.2.1. bod 19 písm. b) rámce stanoví podle ministra v souvislosti s transferem znalostí požadavek na jeho nehospodářský charakter. Naplnění definičních znaků výzkumné organizace v řízení o žádosti prokazuje sám žadatel. Žalobce však podle ministra nepředložil důkazy, že jeho hlavním cílem je veřejné šíření výsledků nezávislého výzkumu nebo vývoje transferem znalostí ve smyslu primární činnosti organizace pro výzkum a šíření znalostí. Ministr uvedl, že nemá žádné poznatky o tvrzené

pokračování

nekonzistenci rozhodovací činnosti. Podle ministra aktivity žalobce představovaly toliko podporu ostatním subjektům provádějícím transfer znalostí a nelze na ně pohlížet jako na činnost nehmotná, neboť žalobce má k těmto aktivitám živnostenské oprávnění.

[5] Závěrem ministr upozornil, že výkaz zisku a ztráty pokládá žalovaný za průkazný dokument pouze tehdy, pokud se coby hlavní činnost provádějí výhradně nehmotná činnosti. Jelikož žalobce při hlavní činnosti prováděl činnost hmotná, výkaz zisku a ztráty (byť společně s interním účetním předpisem) se jevil nedostačujícím pro prokázání naplnění druhého definičního znaku organizace pro výzkum a šíření znalostí. Členění činností ve smyslu vyhlášky č. 504/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, u kterých hlavním předmětem činnosti není podnikání, pokud účtují v soustavě podvojného účetnictví (dále jen „prováděcí vyhláška pro neziskové organizace“), totiž nemusí odpovídat členění činností na hmotná a nehmotná podle GBER.

[6] Žalobce podal proti rozhodnutí o rozkladu žalobu k Městskému soudu v Praze. Žalobce poukázal na absenci uvedení přesného data vydání rozhodnutí a namítl, že ministr pouze nekriticky přejal odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a opomněl některé námítky (konkrétně označil jako nevypořádanou námítku ohledně rozlišení prostého zápisu do seznamu výzkumných organizací a poskytování podpory). Podle žalobce měl ministr posuzovat jeho základací listinu z 1. 7. 2020, nikoli předchozí zakladatelské dokumenty. I z nich však bylo zřejmé, že posláním žalobce je výzkumná a vzdělávací činnost se zaměřením na transfer znalostí a technologií. O hlavním cíli žalobce svědčí i to, že je ústavem ve smyslu § 402 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“).

[7] Podle žalobce se o zápis mohou ucházet i subjekty, které svou praxi ještě nerozvinuly. Pro posouzení hlavního cíle je totiž rozhodná jeho formulace v zakladatelském jednání. Žalobce je agenturou pro transfer technologií, což je jeden z příkladů organizace pro výzkum a šíření znalostí podle čl. 2 bodu 83 GBER. Podle žalobce se do seznamu nezapisuje, jak konkrétně je činnost vykonávána, ale deklarovaný cíl. Žalobce zdůrazňuje, že je nutné rozlišovat mezi výzkumnou organizací jako takovou (kde postačuje naplnění základních znaků) a výzkumnou organizací jako příjemcem podpory (kde je třeba posuzovat i odbornou úroveň a skutečný stav). Dále žalobce konstatoval, že přestože to nebylo jeho povinností, prokázal i faktické provádění požadované činnosti. Žalobce rekapituloval předložené dokumenty a připomněl, že i žalovaný uznal, že je žalobce aktivní v oblasti transferu znalostí. Naplňování dalších podmínek podle rámce nemůže žalovaný po žalobci vyžadovat, neboť ty platí jen pro poskytování podpory.

[8] K prokázání vedení odděleného účetnictví žalobce doložil výkaz zisku a ztráty podle prováděcí vyhlášky pro neziskové organizace. Naplnění podmínek této vyhlášky podle žalobce dostatečně prokazuje vedení odděleného účetnictví pro hmotná a nehmotná činnosti, neboť způsob vedení účetnictví jednoznačně plyne z účetních předpisů. Ani za účelem definice hmotná a nehmotná činnosti podle žalobce nelze použít rámec, neboť ten je možné aplikovat pouze pro účely podpory. Žalobce dále upozornil, že sám žalovaný na svém webu demonstruje jako požadovaný doklad pro účely prokázání odděleného účetnictví právě výkaz zisku a ztráty podle prováděcí vyhlášky pro neziskové organizace. Kromě tohoto dokladu navíc žalobce předložil vnitřní předpis č. 2018/01, kde vyšel z Metodiky identifikace hmotných a nehmotných činností

zpracované Asociací výzkumných organizací. Žalovaný neuvedl, v čem měl být tento vnitřní předpis v rozporu s metodikou.

[9] Městský soud žalobu shora uvedeným rozsudkem podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

[10] Rozkladové rozhodnutí bylo podle městského soudu přezkoumatelné, neboť ministr shrnul veškeré rozkladové námitky a ty potom (byť stručně) vypořádal. Konstatování žalobce, že by akceptoval posuzování dalších podmínek až v rámci rozhodování o poskytnutí podpory, podle městského soudu nepředstavovalo rozkladovou námitku. Skutečnost, že se ministr ztotožnil se závěry prvostupňového rozhodnutí, nepředstavuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí rozkladového. Městský soud přisvědčil námitce o neuvedení data vyhotovení rozhodnutí, ovšem šlo pouze o písařskou chybu, která nemá vliv na zákonnost rozkladového rozhodnutí.

[11] Městský soud konstatoval, že by bylo zjevně proti účelu zápisu, kdyby byla jako výzkumná organizace zapsána osoba, která tento cíl fakticky nevykonává. Mezi stranami bylo nesporné, že podle definice obsažené v čl. 2 bodu 83 GBER musí být kumulativně naplněny všechny tři prvky: 1) výzkum jako hlavní cíl organizace, 2) oddělené účetnictví a 3) absence přednostního přístupu ovládajících osob k výsledkům. Vzhledem k tomu, že takřka totožnou definici obsahuje i rámec, městský soud považoval za nezbytné přihlédnout i k definicím, které nejsou obsaženy přímo v GBER, ale pouze v rámci.

[12] Městský soud uznal, že ze zakladatelských jednání z 2. 3. 2017 i z 31. 12. 2019, jakož i z výročních zpráv za roky 2017 a 2018 shodně vyplývá, že záměrem žalobce je výzkumná a vzdělávací činnost, a to zejména se zaměřením na oblast transferu technologií a šíření znalostí, jakož i všeobecná podpora nových technologií a inovací. Městský soud citoval rovněž definici hlavních cílů žalobce ze zakladací listiny ze dne 31. 12. 2019, podle níž se měl žalobce zabývat základním výzkumem, průmyslovým výzkumem, experimentálním vývojem, veřejným šířením výsledků výzkumné činnosti formou výuky, publikací nebo transferem znalostí, a výroční zprávu za rok 2019, podle níž *„v rámci hlavních činností dále ústav vykonává aktivity spojené s všeobecnou podporou nových technologií a inovací, a to včetně nezávislého výzkumu, ať už formou vlastního nebo kolaborativního výzkumu, převážně pak zaměřeného na oblasti energetiky, mobility a průmyslových technologií“*. Dále městský soud přihlédl k tomu, že podle obou zakladatelských jednání může žalobce provádět výdělečné vedlejší činnosti jako zdroj prostředků pro hlavní cíle, a rovněž k předmětu podnikání zapsanému v obchodním a živnostenském rejstříku. Podle městského soudu z uvedených informací nebylo možné dovodit, že by hlavním cílem žalobce byly činnosti, které lze uznat jako činnosti výzkumné organizace ve smyslu GBER.

[13] Z výročních zpráv městský soud dále zjistil, že se žalobce věnoval čtyřem konkrétním výzkumným aktivitám, ve výročních zprávách však není obsažen dostatek informací o průběhu, obsahu ani rozsahu prováděného výzkumu. Z informace, že žalobce uskutečnil řadu přednášek a kurzů, pak nelze vyvozovat, že se jednalo o výuku či transfer znalostí ve smyslu definice obsažené v čl. 2 bodu 83 GBER. Městský soud uznal, že z některých dalších podkladů vyplývá, že žalobce disponoval výstupy své výzkumné činnosti a že na některých projektech spolupracoval s univerzitami; doložil rovněž výukovou činnost. Tyto podklady však podle městského soudu svědčí pouze o jednotlivých činnostech, nikoli o hlavním cíli v celém posuzovaném období.

pokračování

[14] V případě dalších žalobcem předložených dokladů městský soud neshledal přímou souvislost s prokazováním hlavního cíle žalobce. Některé smlouvy se týkaly pouze ochrany obchodního tajemství, spolupráce na pořádání soutěže či reklamní propagace. V případě rozhodnutí Drážního úřadu ze dne 17. 5. 2019 podle městského soudu nepostačuje, že žalobce je společníkem společnosti FORM08.COM s.r.o., neboť z rozhodnutí nikterak nevyplývá vztah žalobce k povolované technologii. Smlouva se City Smart Parking s.r.o. představovala podle městského soudu prosté sjednání podnájmu a přednáška ředitele žalobce na Přírodovědecké fakultě Univerzity Karlovy se týkala představení žalobce a jím pořádané soutěže. Ze studie proveditelnosti pro Prahu 5 nevyplývala žádná role žalobce. K období po změně zakladatelského jednání k 31. 12. 2019 žalobce doložil pouze ocenění v soutěži Zonky Innovation Awards 2020, ani to však podle městského soudu o hlavním cíli žalobce nevypovídá.

[15] Městský soud přisvědčil žalobci, že vzhledem k principu materiální publicity měl ministr přihlídnout k zakladací listině ze dne 1. 7. 2020. V tomto zakladatelském jednání však byl hlavní cíl formulován totožně jako v zakladací listině ze dne 31. 12. 2019, která byla přiložena k žádosti. Uvedené pochybení tedy nemohlo mít vliv na zákonnost rozkladového rozhodnutí.

[16] Celkově městský soud shledal, že žalobce v jednotlivých případech nepochybně vykonával činnost, již lze uznat za činnost výzkumné organizace, předloženými podklady však neprokázal, že tyto činnosti byly skutečně jeho hlavním cílem.

[17] S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 305/2020-26, publ. pod č. 4215/2021 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), však městský soud upozornil, že žalovanému mělo být zřejmé, že žalobce může naplnit první podmínku definice výzkumné organizace, dále že zákon, GBER ani rámec nestanoví, které konkrétní podklady jsou pro posouzení rozhodné, a že žalobce doplnil žádost o podklady, o nichž byl přesvědčen, že jeho hlavní cíl prokazují. Přesto však žalovaný žádným způsobem neseznámil žalobce s tím, jaké další skutečnosti k prokázání první podmínky definice výzkumné organizace považuje za nezbytné. Tím žalovaný podle městského soudu postupoval libovolně a v rozporu s § 2 odst. 4 a § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Tato vada by podle městského soudu měla za následek nezákonné prvostupňové i rozkladové rozhodnutí, pokud by ostatní podmínky definice výzkumné organizace byly naplněny.

[18] K posouzení druhé podmínky, tedy vedení odděleného účetnictví pro hospodářskou a nehospodářskou činnost, městský soud upozornil, že předložené dokumenty sice formálně rozlišují činnosti hospodářské a nehospodářské, nicméně nebylo doloženo, jak žalobce podle vnitřního účetního předpisu postupoval. Tyto závěry byly obsaženy již v prvostupňovém rozhodnutí, žalobce však k rozkladu ani k žalobě žádné další důkazní prostředky nepředložil. Přestože tedy posouzení první podmínky definice výzkumné organizace bylo stíženo vadou, nesplnění druhé z podmínek podle městského soudu představovalo dostatečný důvod k zamítnutí žádosti o zápis do seznamu výzkumných organizací.

## II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[19] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[20] Stěžovatel se v první řadě ztotožňuje s názorem městského soudu, že žalovaný měl sdělit, jakým způsobem lze určitou skutečnost prokázat. Neztotožňuje se však se závěrem, že dosud předloženými doklady svůj hlavní cíl neprokázal. Stěžovatel rekapituluje, co všechno v rámci správního řízení doložil, a konstatuje, že tím (i dle závěrů žalovaného) prokázal, že se reálně zabývá transferem technologií. To, co je hlavním cílem, pak podle stěžovatele jednoznačně plyne z jeho zakládacích listin ze dne 2. 3. 2017, 31. 12. 2019 a zejména ze dne 1. 7. 2020. Stěžovatel cituje část zakládací listiny z 1. 7. 2020 a dovozuje, že jeho hlavní cíl zcela odpovídá výzkumné organizaci. Činnosti odpovídající tomuto cíli pak stěžovatel doložil a není mu zřejmé, co jiného by ještě měl dokládat. Stěžovatel upozorňuje, že nelze dokázat negativní skutečnost, např. to, že jinými činnostmi se nezabývá, nebo že se jimi zabývá méně. Stěžovatel žádné jiné činnosti, než činnosti související s transferem technologií podle rámce, vůbec nerealizuje.

[21] Městský soud podle stěžovatele zcela pominul, že stěžovatelovou právní formou je ústav ve smyslu § 402 a násl. občanského zákoníku, pročez jakýkoli zisk lze použít jen k podpoře činnosti, pro niž byl ústav založen. I jeho právní forma podle stěžovatele jednoznačně odpovídá povaze výzkumné organizace, nelze tvrdit, že jeho hlavním cílem je podnikání (to by bylo protiprávní). Naopak je nutné presumovat, že v případě ústavu podnikání není jeho hlavní činností (jinak by šlo o porušení zákona) – opačný závěr by musel správní orgán prokázat. Podle stěžovatele nelze presumovat porušení práva a vyžadovat po jednotlivci, aby prokázal opak. Stěžovatel zdůrazňuje, že definice obsažená v čl. 2 bodu 83 GBER obsahuje agenturu pro transfer technologií jako jeden z typických příkladů, který definici naplňuje. Stěžovatel shrnuje, že navzdory absenci řádného poučení ve správním řízení prokázal, že jeho hlavní cíl naplňuje definici výzkumné organizace, a zároveň i to, že požadované činnosti reálně provádí.

[22] Stěžovatel dále poznamenává, že výklad přijatý městským soudem, který vyžaduje prokázání reálného vykonávání výzkumné činnosti, brání zápisu nových entit, které k tomuto cíli teprve směřují. Podle stěžovatele je totiž nezbytné rozlišovat mezi výzkumnou organizací jako takovou (postačuje naplnění základních znaků výzkumné organizace) a výzkumnou organizací jako příjemcem podpory (je třeba posuzovat rovněž odbornou úroveň a skutečný stav). Stěžovatel v posuzované věci žádal pouze o přiznání statusu výzkumné organizace, žalovaný však přesto posuzoval i znaky nutné až pro poskytnutí podpory a městský soud tento postup nesprávně posvětil.

[23] Podle stěžovatele nelze definici obsaženou v GBER rozšiřovat či vysvětlovat pomocí aktů, které nemají právní závaznost. Pojmy „základní výzkum“, „průmyslový výzkum“ a „experimentální vývoj“ jsou v GBER definovány, pojem „transfer znalostí“ však nikoli, je tudíž nutné vykládat jej dle významu v běžném jazyce (resp. jazyce odborném). Transferem znalostí je podle stěžovatele přenos výsledků akademické, výzkumné či vědecké činnosti do aplikační oblasti. Tuto obecnou definici však žalovaný zúžil a vyžadoval po stěžovateli splnění podmínek nad rámec zákona o podpoře výzkumu a GBER. Stěžovatel v této souvislosti zdůrazňuje, že rámec je závazný pouze pro příjemce podpory, nikoli pro

pokračování

subjekty, které mají zájem o pouhý zápis do seznamu výzkumných organizací (k tomu stěžovatel odkazuje rovněž na § 3 odst. 1 zákona o podpoře výzkumu, který taktéž hovoří o poskytování podpory).

[24] K otázce vedení odděleného účetnictví pro hospodářskou a nehopodářskou činnost stěžovatel uvádí, že pro doložení předložil výkaz zisku a ztráty podle prováděcí vyhlášky pro neziskové organizace. Upozorňuje, co se rozumí hlavní a hospodářskou činností podle této vyhlášky a zákona o účetnictví, který je pro tuto oblast rozhodným právním předpisem. Přesto žalovaný i při posouzení této otázky operoval rámcem a městský soud se k této námitce nevyjádřil vůbec. Stěžovatel proto opakuje, že ani pro posouzení způsobu vedení účetnictví není rámec závazný, neboť jeho účelem je stanovení pravidel podpory. Samotný zápis do seznamu výzkumných organizací však žádnou podporu nepřináší. Stěžovatel zdůrazňuje, že sám žalovaný na svých webových stránkách uvádí jako příklad dokumentu, který prokazuje oddělené účtování o hospodářských a nehopodářských činnostech, právě výkaz zisku a ztráty. I tento argument však městský soud zcela pominul. Požadavek předložení dalších dokladů žalovaný neuplatnil u ostatních žadatelů, v jejichž případě tento účetní výkaz postačoval. Stěžovatel navíc předložil i vnitřní předpis č. 2018/01, který je v souladu i s aktuální verzí příslušné metodiky.

[25] Ani v případě prokazování odděleného účetnictví žalovaný vůči stěžovateli neučinil žádný úkon, jímž by jej seznámil s tím, jaké konkrétní podklady požaduje předložit k prokázání této podmínky. Není totiž zřejmé, jakými jinými prostředky by měl stěžovatel tento požadavek prokazovat a nepředepisuje to ani zákon o podpoře výzkumu. Stěžovatel upozorňuje, že v rámci evropské výzkumné organizace EIT Urban Mobility, jejímž je členem, je auditován a certifikován ze strany Ernst & Young, a to včetně vedení odděleného účetnictví. Pokud žalovanému chyběl pro posouzení této otázky aktuální účtový rozvrh (jak naznačuje městský soud), mohl si jej vyžádat (jak bylo uvedeno i ve vnitřním předpisu). Stejně tak si mohl žalovaný vyžádat i vzorek účetnictví – stěžovatel nemohl předpokládat, že zrovna tento podklad žalovaný postrádal.

[26] Stěžovatel shrnuje, že pokud žalovaný považoval jeho žádost za nedostatečně podloženou, měl jej v souladu se základními zásadami správního řízení vyzvat, aby žádost doplnil. Pokud městský soud z tohoto důvodu rozkladové rozhodnutí nezrušil, zatížil nezákonností i napadený rozsudek. Závěrem stěžovatel poznamenává, že tuto námitku uvádí pouze nad rámec nezbytné argumentace, neboť je stále přesvědčen, že doložil veškeré podklady, které jsou podle informací na webových stránkách žalovaného k prokázání odděleného účetnictví třeba.

[27] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[28] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že s ohledem na účel seznamu výzkumných organizací (zapsané subjekty nemusí opakovaně různým orgánům prokazovat, že naplňují definiční znaky organizace pro výzkum a šíření znalostí) je legitimní klást na žadatele jisté nároky.

[29] K naplnění prvního znaku žalovaný konstatoval, že stěžovatel předložil dvě skupiny dokumentů: 1) obecné dokumenty (zakládací listiny a výroční zprávy) a 2) konkrétní dokumenty, které mohou svědčit o tom, že stěžovatel se věnoval transferu znalostí.

Z předložených konkrétních dokumentů však nevyplývá konkrétní poměr činností, které stěžovatel vykonával. Podle žalovaného by se mělo se smyslem a účelem seznamu výzkumných organizací, pokud by do něj byl zapsán subjekt, který cíl podle čl. 2 bodu 83 GBER pouze deklaruje. Z tohoto důvodu je nutné předložit nejen obecné dokumenty, ale i dokumenty, které prokazují, že se daný subjekt těmito činnostem fakticky věnuje, jakož i poměr těchto činností v rámci daného subjektu. Skutečnost, že právní formou stěžovatele je ústav ve smyslu § 402 a násl. občanského zákoníku, je podle žalovaného irelevantní.

[30] Žalovaný nesouhlasí se závěry městského soudu ohledně poučovací povinnosti. Podle něj nelze na projednávaný případ aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 305/2020-26, neboť v onom případě šlo o žádost fyzické osoby, navíc cizího státního příslušníka. V projednávané věci je naopak žadatelem právnická osoba, od níž lze očekávat jistou odbornou způsobilost.

[31] Se závěrem městského soudu, že pro výklad pojmů použitých v GBER lze užít definice obsažené v rámci, žalovaný souhlasí. To odpovídá principu racionálního výkladu právní normy, neboť správní orgán je oprávněn se při výkladu opírat o dokumenty, které s normou souvisí a příslušné definice obsahují. Naopak opačný postup (spoléhání se na definice obecného jazyka) by podle žalovaného mohl vést ke svévoli.

[32] V otázce naplnění druhého znaku definice výzkumné organizace se žalovaný opět ztotožňuje se závěry městského soudu. Z podkladů předložených stěžovatelem totiž nevyplývá, jak konkrétně stěžovatel účtuje. Stěžovatel nepředložil žádný výstup z ekonomického softwaru, z něhož by bylo možné prokázat, jak konkrétně vede účetnictví. Přestože byl stěžovateli již z prvostupňového rozhodnutí znám právní názor žalovaného, stěžovatel nenavrl žádné další důkazy, jimiž by svá tvrzení prokázal. Žalovaný odmítá, že by k posouzení tohoto znaku u stěžovatele postupoval jinak než u jiných žadatelů. Ani stěžovatelova argumentace rámcem by podle žalovaného neměla na posouzení naplnění této podmínky zápisu vliv.

[33] Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### III.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[34] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[35] Podle § 33a odst. 1 a 2 zákona o podpoře výzkumu je seznam výzkumných organizací „*informačním systémem veřejné správy, jehož správcem je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. 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.*“

pokračování

[36] Poznámka pod čarou v § 33a odst. 2 zákona o podpoře výzkumu přímo odkazuje na čl. 2 bod 83 GBER, podle něhož „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. Vykonal-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 podílčníci nebo členové, nesmějí mít přednostní přístup k výsledkům, jichž dosáhl“.

[37] Definici organizace pro výzkum a šíření znalostí tedy žadatel splňuje tehdy, pokud

- 1) jeho 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) o financování, nákladech a příjmech souvisejících s hospodářskými činnostmi vede oddělené účetnictví a zároveň
- 3) podniky (ve smyslu unijního práva), jež na něj mohou uplatňovat rozhodující vliv, nemají přednostní přístup k výsledkům, jichž žadatel dosáhl.

[38] Mezi stěžovatelem a žalovaným je nesporné, že k naplnění uvedených podmínek musí dojít kumulativně a že naplnění třetí podmínky stěžovatel prokázal.

[39] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž je nutné přihlížet z úřední povinnosti. K otázce nepřezkoumatelnosti soudních a správních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský (městský) soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. 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).

[40] Stěžovatel přímo neuvádí, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný, ale v několika případech vytýká městskému soudu, že se určitou argumentací opomněl zabývat. Nejvyšší správní soud dává stěžovateli za pravdu. Nedostatečné odůvodnění rozsudku městského soudu je patrné zejména v části, kde se zabýval druhým kritériem definice výzkumné organizace. Stěžovatel namítal, že způsob účtování je dán primárně účetními předpisy, že rámec lze použít pouze ve stádiu poskytování podpory (nikoli při zápisu do seznamu výzkumných organizací dle § 33a zákona o podpoře výzkumu), že kromě výkazu zisku a ztráty doložil rovněž vnitřní účetní předpis, v němž žalovaný ani ministr neshledali žádné konkrétní nedostatky, a že žalovaný na svém webu jako příklad důkazního prostředku, jímž lze vedení odděleného účetnictví prokázat, uvádí právě výkaz zisku a ztráty. Žádnou z těchto námitek se však městský soud nikterak nezabýval.

[41] Je pravdou, že absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost, pokud soud prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, či ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161). Implicitní vypořádání námitek akceptuje rovněž Ústavní soud (viz např. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, publ. pod č. N 26/52 SbNU 247). Městský soud však obsáhlou žalobní argumentaci vypořádal pouze povrchním konstatováním, že stěžovatel nedoložil konkrétní způsob účtování. Podle městského soudu byl s tímto závěrem žalovaného stěžovatel seznámen již v prvostupňovém rozhodnutí, mohl tedy nějaké důkazní prostředky předložit v rámci řízení o rozkladu.

[42] Městský soud však nevzal v úvahu, že v prvostupňovém rozhodnutí žalovaný uvedl, že mu výkaz zisku a ztráty nepostačuje, protože stěžovatel vykonává ekonomické činnosti ve smyslu rámce. Na to stěžovatel v rozkladu reagoval, že žádné ekonomické činnosti ve smyslu rámce nevykonává (což obsáhle odůvodnil), výkaz zisku a ztráty by tedy měl postačovat. Ministr v rozkladovém rozhodnutí však tuto argumentaci bez dalšího přešel, pouze zopakoval, že výkaz zisku a ztráty lze akceptovat jen v případě vykonávání výlučně ne hospodářské činnosti a že členění na hospodářské a ne hospodářské činnosti podle rámce neodpovídá členění podle prováděcí vyhlášky pro neziskové organizace (tyto závěry přitom stěžovatel v rozkladu vůbec nerozporoval). Ministr se tedy skutečně dopustil pochybení, které namítal stěžovatel v žalobě: bez dalšího přejal závěry žalovaného, aniž by se jakkoli vypořádal s argumentací stěžovatele k této otázce. Městský soud pak tuto nepřezkoumatelnost rozhodnutí ministra posvětil a založil své závěry na dílčí okolnosti (nepředložení vzorku účetnictví), která sama o sobě nemůže obstát jako přesvědčivé odůvodnění odlišného právního názoru ve smyslu výše zmiňované judikatury.

[43] Vzhledem k tomu, že žalovaný nerozporuje tvrzení stěžovatele, že na svých stránkách uvádí jako příklad dokladu pro prokázání vedení odděleného účetnictví výkaz zisku a ztráty, Nejvyšší správní soud nepřistoupil k jeho dokazování a považuje tento fakt za nesporný. Ze spisu je zřejmé, že stěžovatel předložil ze své iniciativy více podkladů, než žalovaný na webu uváděl, neboť předložil i vnitřní účetní předpis, který obsahuje mimo jiné rozhodovací diagramy pro posuzování činností jako hospodářských či ne hospodářských podle rámce, a obsáhlý textový popis postupu při identifikaci (klasifikaci) činností s příklady (nelze tedy přisvědčit závěru městského soudu, že tento dokument „*nestanovuje podobu a formu vedení odděleného účetnictví pro hospodářské a ne hospodářské činnosti*“). Skutečnost, že ve vnitřním účetním předpisu stěžovatel neuvedl účtový rozvrh, zároveň nepředstavuje žádnou nesrovnalost – bylo by ne hospodárné kvůli každé dílčí změně účtového rozvrhu měnit i vnitřní účetní předpis. Nelze rovněž přisvědčit tvrzení žalovaného, že stěžovatel nepředložil žádný výstup z účetního softwaru. Takovými výstupy totiž nepochybně byly výkazy zisku a ztráty i rozvahy obsažené ve výročních zprávách.

[44] Nad rámec nutného odůvodnění lze poznamenat, že u subjektů již zapsaných v rejstříku výzkumných organizací (dostupný na <https://www.msmt.cz/vyzkum-a-vyvoj-2/vyzkumne-organizace>) je jako „*Dokument o vedení odděleného účetnictví pro hospodářské činnosti*“ uváděn právě výkaz zisku a ztráty (a to i u subjektů, které provádějí rovněž transfer znalostí jako stěžovatel, srov. např. výzkumné organizace Agrotest fyto, s.r.o., ORLEN UniCRE, a.s. či Znalecký ústav bezpečnosti a ochrany zdraví, z. ú.). V případě některých

pokračování

výzkumných organizací byl dokonce jako doklad o vedení odděleného účetnictví akceptován výkaz zisku a ztráty podle vyhlášky č. 500/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví (tedy vyhláška pro podnikatele, kde není vůbec oddělena hlavní a hospodářská činnost ve smyslu prováděcí vyhlášky pro neziskové organizace). Tak tomu bylo např. u výzkumné organizace SVÚM a.s.

[45] Rovněž v části, která se zabývá naplněním první podmínky (povahou hlavního cíle žadatele), je rozsudek městského soudu částečně nepřezkoumatelný. Městský soud se totiž opomněl zabývat stěžovatelovou argumentací zdůrazňující rozdíl mezi pouhým zápisem do seznamu výzkumných organizací (z něhož žádná podpora neplyne) a poskytnutím podpory; skutečností, že stěžovatelovou právní formou je ústav (je tudíž povinen reinvestovat veškeré případné zisky do své hlavní činnosti); jakož i tím, že agentura pro transfer technologií je přímo jedním z příkladů organizace pro výzkum a šíření znalostí v rámci definice podle čl. 2 bodu 83 GBER.

[46] V případě námitky ohledně rozlišování zápisu do seznamu a následného poskytování podpory bylo přitom nepřezkoumatelné již rozkladové rozhodnutí – tato námitka byla obsažena jak v závěru rozkladu (kde ji městský soud nepovažoval za dostatečně určitou), tak i v úvodu posledního odstavce na str. 3 („*Tímto Podatel samozřejmě nechce nijak zpochybňovat oprávnění MŠMT stanovit si vlastní kritéria pro poskytování dotací, ať už institucionálních či konkrétních, nicméně pokud jde čistě o zápis do seznamu výzkumných organizací a posouzení, zda subjekt splňuje podmínky Rámce, je interpretace doložených podkladů během schvalovacího procesu žádosti MŠMT nesprávná.*“). Stěžovatel pak tuto námitku zopakoval na str. 8 a 9 žaloby, městský soud se k ní však nikterak nevyjádřil.

[47] K otázce, které údaje jsou zapisovány do seznamu, žalovaný i ministr odkazovali na § 33a odst. 3 písm. g) a h) zákona o podpoře výzkumu. Stěžovatel v žalobě namítal, že do seznamu se nezapisuje žádný výčet jednotlivých vykonávaných činností, ale pouze informace o tom, jaký je deklarovaný cíl dané výzkumné organizace. K této námitce však městský soud pouze zopakoval tvrzení žalovaného, že do seznamu se zapisují i další skutečnosti, zejména údaje o předmětu činnosti, který definuje výzkumné kapacity. Nejvyšší správní soud nerozporuje, že § 33a odst. 3 zákona o podpoře výzkumu skutečně pod písm. h) stanoví, že se do seznamu zapisují „*další skutečnosti k zapsané výzkumné organizaci, zejména údaje o předmětu činnosti, který definuje výzkumné kapacity*“, žalovaný však neprokázal, že by na základě tohoto ustanovení jakékoli údaje o jednotlivých aktivitách výzkumných organizací byly v seznamu skutečně zapsány. Šlo přitom o skutkové tvrzení, které mohl žalovaný jednoduše prokázat např. tím, že by do spisu zařadil výpis údajů zapsaných do seznamu pro nějakou již zapsanou výzkumnou organizaci. Naopak stěžovatel k vyvrácení tohoto tvrzení v žalobě odkazoval na veřejně přístupnou webovou stránku žalovaného, na níž je k dispozici mimo jiné tabulka se všemi zapsanými výzkumnými organizacemi, z níž bylo možné tvrzení žalovaného jednoduše ověřit, či vyvrátit. Městský soud však k dokazování nepřistoupil a neprokázané tvrzení žalovaného a ministra pouze zopakoval.

[48] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že ze samotného textu § 33a odst. 3 písm. h) zákona o podpoře výzkumu není zřejmé, co přesně měl touto formulací zákonodárce namysli a jaké konkrétní skutečnosti by měly být do seznamu zapisovány. Celý § 33a byl

do zákona o podpoře výzkumu vložen zákonem č. 194/2016 Sb., a to konkrétně poslaneckým pozměňovacím návrhem č. 3857 (sněmovní tisk 489, 7. období, 2013–2017, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR). V odůvodnění tohoto návrhu je přímo uvedeno: „*Posuzování ‚statutu‘ výzkumné organizace, tedy zda splňuje podmínky pro samotné uznání toho, že se jedná o výzkumnou organizaci, je založeno většinou na dokumentech, které nepodléhají častým změnám – jedná se zejména o Statut či zakládací listiny, provozní předpisy upravující například nakládání s kapacitami organizace či výsledky výzkumu anebo finanční závěrky či výroční zprávy.*“ Z toho lze vyvodit, že ani zákonodárce neměl v úmyslu, aby do seznamu byly zapisovány nějaké údaje o konkrétních aktivitách výzkumných organizací, které se nepochybně neustále vyvíjejí a bylo by nutné je často aktualizovat.

[49] V této souvislosti je nutné rovněž zdůraznit, že podle § 33a odst. 10 zákona o podpoře výzkumu „*[k]ritéria 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, stanoví prováděcí právní předpis*“. Dosud však bylo vydáno pouze nařízení vlády č. 160/2017 Sb., o sbírce listin seznamu výzkumných organizací a způsobu vykazování příjmů z transferu znalostí. Toto nařízení však ke sbírce listin seznamu výzkumných organizací stanoví toliko následující:

„§ 2  
Sbírka listin

- 1) *Sbírka listin obsahuje doklady prokazující naplnění definičních znaků organizace pro výzkum a šíření znalostí přiložené k žádosti o zápis do seznamu a dokumenty podle § 3.*
- 2) *Do sbírky listin se zakládá originální znění dokumentu i jeho překlad do českého jazyka s výjimkou případů, kdy překlad do českého jazyka Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nevyžadovalo.*“

[50] Zmiňovaný § 3 tohoto nařízení pak stanoví způsob vykazování příjmů z transferu znalostí (fakticky pouze odkaz na formulář v příloze nařízení a lhůtu, v níž je třeba formulář odevzdat). Žádný prováděcí předpis stanovící kritéria pro zápis výzkumné organizace do seznamu a způsob jejich posuzování či podmínky pro změny v zápisu a výmaz ze zápisu vydán nebyl. Jelikož ani z jediného vydaného prováděcího předpisu nevyplývá, jaký je přesně význam § 33a odst. 3 písm. h) zákona o podpoře výzkumu (a přímo to neuvádí ani odůvodnění poslaneckého návrhu), pouhé opakování jeho textu nikterak neprokazuje, jaké skutečnosti jsou v praxi do seznamu zapisovány u úspěšných žadatelů. Závěry městského soudu i žalovaného a ministra ohledně toho, které skutečnosti se do seznamu reálně zapisují, jsou tedy nepřezkoumatelné.

[51] Nejvyšší správní soud považuje za nepřezkoumatelný rovněž závěr městského soudu o tom, že by bylo „*zjevně proti účelu zápisu, aby jako výzkumná organizace byla zapsána osoba, která tento cíl jenom deklaruje, ale fakticky jej nevykonává*“. Tento závěr městský soud nijak blíže neodůvodňuje, ani žalovaný či ministr v rozkladovém rozhodnutí se účelem zápisu do seznamu výzkumných organizací nezabývali (pouze v prvostupňovém rozhodnutí je obsaženo obdobné neodůvodněné konstatování, že by se zapsání subjektu, který činnost skutečně nevykonává, „*míjelo s účelem seznamu*“). Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 12. 10. 2022, č. j. 7 As 77/2022-43, jímž zamítl kasační stížnost proti zrušujícímu rozsudku městského soudu konstatoval (stěžovatelem je v citovaném textu myšlen žalovaný v projednávané věci): „*Jak plyne z výše uvedeného, stěžovatel i ministr odkazem na smysl*

pokračování

*seznamu a smysl související právní úpravy odůvodňovali nesprávnost názoru žalobkyně, že postačí, aby byly činnosti dle čl. 2 bodu 83 [GBER] 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.“*

[52] V rámci hodnocení kasačních námitek Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel ve správním řízení odkazoval rovněž na webové stránky obsahující informace o jeho projektech. Z prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že žalovaný se obsahem těchto webových stránek zabýval (konkrétně šlo o projekty Pinflow, eParkomat, BeeSafe, EV Battery, Angee, Windbull, Multiferm a M Climate), dospěl však k závěru, že ani informace zde uvedené „neprokazují, že činnost žadatele v rámci těchto projektů naplňuje znaky primární činnosti organizace pro výzkum a šíření znalostí spočívající ve veřejném šíření výsledků nezávislého výzkumu nebo vývoje formou transferu znalostí nehopodářského charakteru“. Žalovaný neuvedl, jaké informace byly na navštívených webových stránkách uvedeny, ani obsah těchto důkazních prostředků nikterak nezaznamenal a nezařadil do spisu. Absence těchto podkladů tak představuje další důvod nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí a tím i rozsudku městského soudu, který se obsahem webových stránek vůbec nezabýval (přestože hodnotil, jestli se stěžovateli podařilo prokázat, jaký je jeho hlavní cíl, k čemuž by i posouzení obsahu webových stránek o projektech mohlo přispět).

[53] Již výše shledaná nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku by plně postačovala k jeho zrušení, stejně jako ke zrušení rozkladového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se však zabýval rovněž zbylými kasačními námitkami (alespoň v rozsahu, v jakém jsou rozhodnutí správních orgánů a napadený rozsudek přezkoumatelné).

[54] Jelikož zákonodárce odkázal přímo na GBER, tedy přejal do vnitrostátního práva právo unijní, pro správný výklad definice dle čl. 2 bodu 83 GBER je nutné zohlednit rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 13. 10. 2022, *Baltijas Starptautiskā Akadēmija a Stockholm School of Economics in Riga*, C-164/21 a C-318/21, ECLI:EU:C:2022:785. Věcně šlo o případy dvou lotyšských soukromých vysokých škol, které se přihlásily na výzvy na financování výzkumných projektů. Podle lotyšské vyhlášky mohly být přihlašovány pouze projekty institucí, které splňovaly definici organizace pro výzkum a šíření znalostí podle čl. 2 bodu 83 GBER. Jak poznamenala generální advokátka ve svém stanovisku k této věci (stanovisko generální advokátky Čapety ze dne 28. 4. 2022, *Baltijas Starptautiskā Akadēmija a Stockholm School of Economics in Riga*, C-164/21 a C-318/21, ECLI:EU:C:2022:333), čl. 2 bod 83 GBER se na případ vztahoval nikoli v rámci práva Evropské unie, ale na základě práva vnitrostátního. Účel definice z pohledu lotyšské vyhlášky byl jiný než účel zahrnutí příslušné definice do GBER. Z tohoto důvodu generální advokátka dospěla k závěru, že Soudní dvůr nemá pravomoc na předběžné otázky lotyšských soudů odpovědět.

[55] Soudní dvůr na rozdíl od generální advokátky zdůraznil, že cílem lotyšského práva byl soulad poskytované podpory s unijním právem. Podle Soudního dvora je v zájmu unijního právního řádu, aby za účelem zabránění rozdílným budoucím výkladům bylo i takto převzaté unijní právo vykládáno jednotným způsobem. Z tohoto důvodu Soudní

dvůr na většinu předběžných otázek odpověděl. Soudní dvůr předně konstatoval, že pojem „*hlavní cíl*“ není v GBER definován, je třeba tedy použít jeho význam v běžném jazyce, kde označuje jeden z cílů dané organizace, který převažuje nad cíli dalšími, jež organizace sleduje (bod 46). Dále poznamenal, že z použití pojmu „*výsledky těchto činností*“ jednoznačně plyne, že nepostačuje pouhé šíření výsledků jakéhokoli výzkumu, ale minimálně jeho část musí být prováděna přímo danou organizací (bod 49).

[56] Z toho, že čl. 2 bod 83 GBER neobsahuje žádná kritéria, podle nichž by měl být hlavní cíl subjektu posuzován, Soudní dvůr vyvodil, že lze zohlednit všechny relevantní okolnosti, jako je použitelný právní rámec nebo stanovy dotčeného subjektu (bod 52). Soudní dvůr dále konstatoval, že příslušné ustanovení neobsahuje žádné požadavky týkající se struktury a původu financování činnosti (bod 54), že organizace pro výzkum a šíření znalostí může vykonávat i činnosti hospodářské povahy (bod 55) a že jako jediné kritérium nelze použít kritérium struktury obratu (bod 57). Soudní dvůr v této souvislosti zdůraznil, že „*kritérium struktury obratu subjektu a podílu příjmů z jeho hospodářské činnosti a podílu příjmů z jeho výzkumné činnosti a činnosti spočívající v šíření výsledků tohoto výzkumu, které jsou zpravidla nehmotné povahy, může – je-li nahlíženo samostatně – poskytnout zkreslený obraz o skutečné činnosti subjektu a jeho hlavním cíli, například může dojít k podcenění skutečného významu činnosti, z níž mu plyne jen malý objem příjmů*“ (bod 56).

[57] Nejvyšší správní soud poznamenává, že Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku aplikoval kromě GBER rovněž rámec (přičemž tento svůj postup ani nikterak neodůvodnil), ovšem jednalo se o případy, kde již šlo o poskytnutí podpory (resp. přihlášky projektů k výzvám), nikoli o prostý zápis do seznamu, který se s žádnou podporou nepojí. Stěžovatel namítá, že v takovém případě nelze rámec aplikovat, neboť to není závazný právní předpis a vztahuje se pouze na situace, kdy je poskytována podpora. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že GBER stanoví kategorie podpory slučitelné s vnitřním trhem a rámec se vztahuje na státní podporu výzkumu, vývoje a inovací, která představuje právě jednu z forem podpory zahrnutou v GBER. Oba tyto prameny práva (byť rámec jako sdělení Komise není přímo závazný pro vnitrostátní subjekty) jsou vzájemně v souladu, o čemž svědčí fakt, že definice některých pojmů jsou takřka shodné. Vzhledem k tomu, že i v případě unijního normotvůrce lze předpokládat racionalitu a konzistentnost, definice obsažené v rámci lze obecně použít i při výkladu GBER. Je však nutné brát v úvahu, že rámec není právní předpis přímo závazný pro subjekty vnitrostátního práva, případný výklad výrazně odlišný od běžného jazyka by tedy neměl být aplikován v neprospěch těchto subjektů. To platí zejména tehdy, když nežádají pouze o určité nenárokové beneficium (podporu), ale domáhají se postupu, na který mají při splnění podmínek ze zákona nárok (zápis do seznamu výzkumných organizací).

[58] Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že definice obsažené v rámci nikterak nevybočují z běžného užívání daných pojmů. To platí i pro definici „*transferu znalostí*“, obsaženou v části 1.3. bodě 15 písm. v) rámce: „*[T]ransferem znalostí se rozumí proces, jehož cílem je získávání, shromažďování a sdílení explicitních a implicitních znalostí včetně dovedností a kompetencí v hospodářských i nehmotných 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. Kromě vědeckých a technických poznatků zahrnuje také jiné druhy znalostí, např. znalosti, jež se týkají používání norem a právních předpisů, v nichž jsou tyto normy obsaženy, znalosti podmínek reálného*

pokračování

*provozního prostředí a způsobů organizačních inovací, jakož i řízení znalostí v souvislosti s určováním, získáváním, zabezpečením, ochranou a využíváním nehmotného majetku.*“ Tato definice v zásadě odpovídá obecné definici, kterou uvádí stěžovatel v kasační stížnosti („*Transferem znalostí je v širokém smyslu přenos výsledků akademické, výzkumné či vědecké činnosti do aplikační oblasti.*“), navíc však obsahuje demonstrativní výčet činností, které by na první pohled do stručné definice spadat nemusely.

[59] Rovněž v otázce definice ne hospodářských činností je použití rámce pro stěžovatele výhodnější než obecné jazykové chápání tohoto pojmu, neboť část 2.1.1. bod 19 písm. b) rámce pro účely transferu znalostí rozšiřuje definici ne hospodářské činnosti (této skutečnosti ostatně využil sám stěžovatel, když v rozkladu dovodil, že neprovádí žádnou činnost, již by podle rámce bylo možné označit za hospodářskou, neboť veškeré své zisky musí jako ústav reinvestovat do svých hlavních činností, jimiž jsou podle zakladatelské listiny „*základní výzkum, průmyslový výzkum, experimentální vývoj a veřejné šíření výsledků výzkumných činností formou výuky, publikací nebo transferem znalostí*“, tedy primární činnosti výzkumné organizace). Námitka stěžovatele, že rámec zužuje definici transferu znalostí a nelze ho tudíž v jeho případě aplikovat, je tedy nedůvodná.

[60] Stěžovatel dále namítá, že i v případě požadavku na vzorek účetnictví či účtový rozvrh si mohl žalovaný tyto podklady vyžádat, pokud mu již předložené důkazní prostředky nestačily. I na tuto otázku měl městský soud podle stěžovatele aplikovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 305/2020-26. Podle žalovaného naopak tento rozsudek na projednávanou věc vztáhnout nelze, neboť se týkal fyzické osoby, navíc cizího státního příslušníka, zatímco od stěžovatele lze vyžadovat jistou odbornost. K tomu Nejvyšší správní soud upozorňuje, že zmiňovaný rozsudek se týkal zápisu do seznamu advokátních koncipientů, žadatel v onom případě tvrdil, že má vzdělání odpovídající právnímu vzdělání, které lze získat v České republice. Šlo tedy sice o fyzickou osobu, ale o osobu odborně způsobilou v oboru práva (či alespoň to tvrdící). Naopak stěžovatel sice je právnickou osobou, ovšem vzhledem k jeho právní formě, předmětu jeho činnosti, jakož i doloženým podkladům lze u něj očekávat odbornost v oblasti transferu technologií, urbanismu, mobility či energetiky, nikoli v oblasti práva. Pokud tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že bylo namíste poučit žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů o tom, jakým konkrétním způsobem má prokázat splnění podmínek pro tento zápis, tím spíše lze k takovému závěru dospět v případě stěžovatele. To platí obzvláště v situaci, kdy dosud nebyl vydán prováděcí právní předpis ve smyslu § 33a odst. 10 zákona o podpoře výzkumu, který měl tyto otázky podrobněji upravit.

[61] Nejvyšší správní soud pro úplnost poznamenává, že výše uvedená argumentace nikterak nepředjímá, zda podklady stěžovatelem předložené byly dostatečné, či nikoli, neboť jejich nedostatečnost nebyla v dosavadním řízení dosud přezkoumatelně odůvodněna (zejména ve vztahu k příkladu zveřejněnému na webových stránkách žalovaného a údajům zapsaným u jiných subjektů). I kdyby však již doložené podklady nepostačovaly k prokázání odděleného vedení účetnictví pro hospodářské a ne hospodářské činnosti ve smyslu rámce, žalovaný porušil § 4 odst. 2 správního řádu a městský soud postupoval v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 305/2020-26, když rozhodnutí žalovaného z tohoto důvodu nezrušil. Kasační námitka spočívající v absenci výzvy k prokázání požadovaných skutečností v souvislosti s vedením odděleného účetnictví je tedy důvodná.

[62] Jelikož v dosavadním řízení nebylo dosud přesvědčivě zdůvodněno, proč je nutné, aby žadatel doložil rovněž skutečné vykonávání činností obsažených v definici organizace pro výzkum a šíření znalostí, bylo by předčasné plně vypořádávat kasační námitku spočívající v tvrzení, že žadatel vykonávání těchto činností prokázal. Ovšem vzhledem k tomu, že k posuzování této otázky může v budoucnu opětovně dojít, Nejvyšší správní soud se zabýval i tím, co vyplývá z podkladů, které stěžovatel doložil a které již byly hodnoceny městským soudem.

[63] Mezi stranami je nesporné, že stěžovatel se věnoval transferu znalostí (to konstatoval již žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí). Městský soud rovněž uznal, že stěžovatel doložil, že vykonával výzkumnou činnost (a disponoval výstupy z ní), spolupracoval s univerzitami a provozoval výukovou činnost. Dospěl však k závěru, že tyto případy „svědčí o jednotlivých činnostech žalobce a nemají vypovídající hodnotu o hlavní činnosti žalobce (hlavním cíli)“. K tomu je nutné upozornit, že městský soud opakovaně zaměňuje cíle a činnosti, které mají k cílům směřovat. Cíle představují určité mety či milníky (podle Soudního dvora „*účel, kterého chce tento subjekt dosáhnout*“), nelze je tedy přímo „*vykonávat*“. Vykonávat lze naopak jednotlivé dílčí činnosti, které mají k uskutečnění cílů směřovat. Z toho vyplývá, že není otázkou, zda stěžovatel pomocí předložených podkladů prokázal, co je jeho hlavním cílem, ale zda prokázal, že vykonává činnosti, které k naplnění jím deklarovaného hlavního cíle směřují.

[64] Nejvyšší správní soud nerozporuje, že prokázání jednotlivých činností směřujících k určitému cíli bez dalšího neprokazuje, že jde o hlavní cíl daného subjektu. Je však nutné v duchu výše citovaného rozsudku Soudního dvora přihlídnout k celému kontextu daného případu, zejména k tomu, jak je cíl deklarován v zakladatelském jednání, zda prokázané aktivity mohou k tomuto cíli směřovat a jestli nebyly prokázány určité skutečnosti, které by svědčily o tom, že za hlavní cíl daného subjektu je třeba považovat činnost, která nespadá pod definici čl. 2 bodu 83 GBER. Pro úplnost Nejvyšší správní soud upozorňuje, že samotná možnost vykonávat vedlejší hospodářskou činnost či skutečnost, že stěžovatel disponuje k určitým činnostem živnostenským oprávněním, nikterak nesvědčí o tom, že by vedlejší činnost měla být hlavním cílem stěžovatele. Již ze samotného pojmu „*vedlejší*“ činnost vyplývá, že jde o činnost subsidiární, doplňkovou, která není smyslem existence stěžovatele. Tomu odpovídají i účetní závěrky a výroční zprávy stěžovatele. Žalovaný neprokázal žádné relevantní pochybnosti o pravdivosti údajů v těchto dokumentech uvedených, je tedy třeba z nich vycházet.

[65] V případě některých předložených dokumentů městský soud dospěl k závěru, že tyto podklady nemají přímou souvislost s prokazováním hlavního cíle stěžovatele. Nejvyšší správní soud se shoduje s tímto hodnocením v případě smlouvy o reklamní propagaci uzavřené s Pražskou energetikou, a.s. a smluv o utajení či ochraně důvěrných informací, z nichž není patrné, při jaké činnosti se má tato ochrana uplatňovat. Na druhou stranu však nelze tvrdit, že samotná skutečnost, že dochází k ochraně obchodního tajemství a duševního vlastnictví, vylučuje, aby i v těchto případech šlo o činnosti spadající pod výzkum, vývoj a sdílení znalostí. Ani z GBER, ani z rámce totiž nikterak nevyplývá, že by ochrana obchodního tajemství či duševního vlastnictví diskvalifikovala subjekt z definice výzkumné organizace či určitou činnost z definice pojmu transfer znalostí. Lze naopak předpokládat, že závazek ochrany obchodního tajemství a duševního vlastnictví umožňuje partnerům v rámci spolupráce (ať již podnikatelským subjektům či veřejnoprávním korporacím nebo

pokračování

jiným výzkumným organizacím) „odkrýt své karty“ a spolupráci vůbec navázat. Tyto smlouvy tedy neprokazují, že by se stěžovatel věnoval hospodářské činnosti ve smyslu rámce, pouze nepřispívají k prokázání, že stěžovatel skutečně vykonával činnosti směřující k hlavnímu cíli definovanému v jeho zakladatelských jednáních.

[66] Nejvyšší správní soud se neshoduje se závěrem městského soudu, že smlouva se City Smart Parking s.r.o. je běžnou smlouvou o podnájmu uzavřenou za účelem dosažení zisku. Stěžovatel totiž podnikatelské prostory v Praze podnájímá za pouhou 1 Kč měsíčně. Tato smlouva tedy vypovídá o aktivitě podnikatelského inkubátoru, jak tvrdil stěžovatel. Obdobně přednášku na Přírodovědecké fakultě Univerzity Karlovy lze podle Nejvyššího správního soudu podřadit do definice transferu znalostí podle rámce (zahrnuje také *„znalosti podmínek reálného provozního prostředí a způsobů organizačních inovací“*). Rovněž rozhodnutí Drážního úřadu ze dne 17. 5. 2019 ve spojení se smlouvou ze dne 2. 4. 2018 o spolupráci při transferu výsledků výzkumu PowerHUB a skutečností, že stěžovatel je jedním ze společníků společnosti FORM08.COM s.r.o., jednoznačně prokazuje činnost spadající pod definici transferu znalostí, neboť svědčí o *„zakládání společností typu spin-off“*.

[67] Z dosavadního dokazování tedy podle Nejvyššího správního soudu plyne, že stěžovatel prokázal, jaký hlavní cíl je stanoven v jeho zakládacích listinách, jakož i to, že skutečně provádí činnosti, které k tomuto cíli směřují. Pochybnosti žalovaného, pramenící z pouhé možnosti stěžovatele vykonávat rovněž vedlejší podnikatelskou činnost, nikterak kvalifikovaně nevyvracejí celý komplex prokázaných skutečností, které se vzájemně konzistentně doplňují (zakládací listiny, výroční zprávy, důkazní prostředky svědčící o jednotlivých činnostech). I kdyby tedy bylo nutné prokázat skutečné provádění činnosti směřující k naplnění hlavního cíle souladného s definicí organizace pro výzkum a šíření znalostí, stěžovatel této své povinnosti dostal a skutečné provádění některých těchto činností doložil.

[68] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v dalším řízení bude žalovaný povinen:

- přesvědčivě odůvodnit, proč je nutné prokázat skutečné vykonávání činností směřujících k naplnění hlavního cíle deklarovaného v zakladatelském jednání;
- popsat, co přesně se zapisuje do seznamu výzkumných organizací podle § 33a odst. 3 písm. h) zákona o podpoře výzkumu;
- zabývat se tím, zda je třeba odlišovat posuzování žádosti o zápis do seznamu výzkumných organizací a o poskytování konkrétní podpory;
- zařadit do spisu veškeré podklady, z nichž bude při svém hodnocení vycházet (včetně printscreenů webových stránek);
- přihlédnout k tomu, že agentura pro transfer technologií je přímo jedním z příkladů explicitně uvedených v definici organizace pro výzkum a šíření znalostí v čl. 2 bodě 83 GBER;
- zohlednit příklady dokladů, které sám uvádí jako dostatečné pro prokázání vedení odděleného účetnictví (jakož i to, jaké doklady akceptoval v případech již zapsaných výzkumných organizací);
- přihlédnout k faktu, že stěžovatelovou právní formou je ústav podle § 402 a násl. občanského zákoníku (musí tudíž veškeré zisky reinvestovat do hlavní činnosti), a k důsledkům této skutečnosti ve vztahu k definici nehopodářské činnosti podle části 2.1.1. bodu 19 rámce;

- označit případné chyby, jichž se stěžovatel dopustil při formulaci svého vnitřního účetního předpisu, a zároveň
- v případě vyhodnocení předložených podkladů jako nedostatečných vyzvat stěžovatele k předložení dalších podkladů, jimiž by bylo možné naplnění definice výzkumné organizace či vedení odděleného účetnictví prokázat.

[69] Rovněž při posuzování již předložených důkazních prostředků bude žalovaný vázán výše formulovanými závěry Nejvyššího správního soudu.

#### IV.

#### Závěr a náklady řízení

[70] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Zruší-li přitom Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského (městského) soudu a pokud již v řízení před krajským (městským) soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského (městského) soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, vzhledem ke zjištěným vadám správního rozhodnutí, než zrušit rozkladové rozhodnutí a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí ministra zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný, jak již bylo uvedeno, postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku Nejvyššího správního soudu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[71] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného správního orgánu, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským (městským) soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch a podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení.

[72] Stěžovatel před městským soudem uhradil soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a v řízení před kasačním soudem ve výši 5 000 Kč. Stěžovatel uhradil v řízení před městským soudem rovněž soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za návrh na vydání předběžného opatření, ovšem vzhledem k tomu, že tento návrh byl městským soudem zamítnut, nelze soudní poplatek za tento návrh považovat za důvodně vynaložený náklad.

[73] Stěžovatel dále vynaložil náklady na své zastoupení. V řízení před městským soudem i před Nejvyšším správním soudem byl zastoupen advokátem JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph.D., proto mu náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením. Pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Náklady stěžovatele na řízení před správními soudy spočívají v částce odpovídající odměně advokátovi ve výši 3 x 3 100 Kč za tři úkony právní služby, tj. za převzetí a přípravu zastoupení, sepsání žaloby a sepsání kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 3 x 300 Kč za tyto úkony (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) a v částce odpovídající DPH 21 %, jelikož zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem DPH.

pokračování

Důvodně vynaloženým nákladem naopak není případný náklad na úkony advokáta spočívající v podání návrhů na vydání předběžného opatření, neboť, jak již bylo řečeno, první z těchto návrhů městský soud zamítl a o druhém již nerozhodoval, neboť namísto toho rozhodl o věci samé.

[74] Celkem tedy přísluší stěžovateli náhrada nákladů řízení ve výši 20 342 Kč. K jejímu uhrazení stanovil Nejvyšší správní soud žalovanému přiměřenou lhůtu.

**Poučení:**

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 8. prosince 2023

JUDr. Jakub Camrda  
předseda senátu