



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **MB PHARMA s.r.o.**, IČO: 256 87 191, se sídlem Rubešova 72/9, Praha 2, zast. Mgr. Rostislavem Šustkem, advokátem, se sídlem Pařížská 204/21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2023, č. j. MPO 83822/23/61100/01000, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2024, č. j. 15 A 16/2024-43,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyni byla rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 12. 2018, č. j. MPO 76022/17/61600/3582 (dále též „rozhodnutí o poskytnutí dotace“), poskytnuta dotace na projekt „*Vývoj metodiky a stanovení biologické účinnosti lyzátů*.“ Dle tohoto rozhodnutí včetně jeho pěti dodatků, byla žalobkyni v rámci *Operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*, výzvy III programu podpory APLIKACE poskytnuta dotace na projekt ve výši maximálně 57,5 % způsobilých výdajů projektu s tím, že absolutní částka dotace může činit nejvýše 15.721.201,50 Kč.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím nevyhověl námitkám žalobkyně a jako plně oprávněné potvrdil opatření ze dne 9. 10. 2020, č. j. MPO 586900/20/61100/61150

(dále též „opatření“), jímž v reakci na žádost žalobkyně o proplacení částky ve výši 1.187.041,22 Kč tuto částku zkrátí o 154.852,38 Kč na 1.032.188,84 Kč z důvodu nedodržení podmínek poskytnutí dotace. Jednalo se o a) krácení výdajů v rozpočtových položkách *Ostatní režie – EV* z důvodu překročení vnitřního limitu (max. 15 % z nárokovaných mzdových výdajů), b) krácení výdajů na kalibraci a validaci laboratorních přístrojů nárokovaných v rozpočtové položce *Náklady na smluvní výzkum – EV* z důvodu, že kalibrace a validace má povahu opakující se činnosti a tento výdaj není unikátně vztažen k realizaci projektu. Jednalo se tak o nezpůsobilé výdaje dle dokumentu *příloha č. 1 Výzvy – Vymezení způsobilých výdajů*, který je přílohou rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[3] Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaného podala žalobu, kterou městský soud zamítl nadepsaným rozsudkem. Poukázal na svůj rozsudek ze dne 9. 8. 2023, č. j. 3 A 14/2021-62, kterým pro nepřezkoumatelnost zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 12. 2020 o potvrzení opatření ze dne 9. 10. 2020 a věc vrátil žalovanému. K žalobkyní namítané nepřezkoumatelnosti opatření konstatoval, že z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný výdaje na kalibraci a validaci přístrojů považoval za nezpůsobilé proto, že žalobkyně s ohledem na přílohu rozhodnutí o poskytnutí dotace (Příloha č. 1 Výzvy - Vymezení způsobilých výdajů) neprokázala jejich vynaložení výlučně pro účely projektu. Žalobkyně ostatně ani v žalobě nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalovaného netvrdí a výslovně ji vztahuje pouze k opatření. Městský soud poukázal na závěry uvedené ve svém předchozím rozsudku ze dne 9. 8. 2023, č. j. 3 A 14/2021-62, v němž se touto věcí zabýval, rozsudcích NSS ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013-44, a ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, rozhodnutí o poskytnutí dotace, odst. 1.1 a 1.2. dokumentu Pravidla způsobilosti a publicity, který je přílohou rozhodnutí o poskytnutí dotace (dále též „Pravidla“). Shledal, že bylo na žalobkyni, aby doložila tvrzené způsobilé výdaje pro účely jejich proplacení, což však věrohodným způsobem neučinila. Žalovaný v napadeném rozhodnutí srozumitelně formuloval úvahu, že se kalibrace a validace nevztahovaly pouze k projektu, ale obecněji k naplnění požadavků na přístroje z hlediska správné výrobní praxe (dále též „SVP“) a získání odpovídajícího certifikátu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[4] Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) **kasační stížnost**. Namítla, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda to byla stěžovatelka, kdo měl prokazovat způsobilost uplatněných nákladů v rámci řízení o krácení dotace, anebo žalovaný, který vydal opatření o krácení dotace a který by měl prokazovat, že stěžovatelkou uplatněné náklady nejsou způsobilé. Odkaz městského soudu na judikaturu a ustanovení Pravidel nelze označit za dostatečný, neboť v žádném z nich není explicitně řešeno důkazní břemeno v řízení o krácení dotace podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Také v řízení týkajícím se dotací je nutné uplatňovat základní procesní principy. Podle § 14q rozpočtových pravidel se na řízení o poskytování dotace (do něj systematicky spadá také řízení o krácení dotace) aplikuje s jistými výjimkami zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Řízení o krácení dotace je zahajováno z moci úřední, a je tak

pokračování

bezvýhradně svázáno se zásadou vyšetřovací vyplývající z § 50 odst. 2 a 3 správního řádu. Vzhledem k tomu, že výsledkem řízení je rozhodnutí o krácení dotace, jde o výrazný zásah do práv a povinností příjemce dotace, potažmo o sankci *sui generis*. V takovém řízení je úkolem správního orgánu zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu, jakož i všechny rozhodné skutečnosti svědčící ve prospěch i neprospěch příjemce dotace. Nelze tak připustit, aby sankcí za nečinnost účastníka v řízení o krácení dotace bylo zhoršení jeho procesního postavení. Pakliže poskytovatel dotace nabude důvodné podezření, že příjemce dotace porušil podmínky dotace, je zcela na žalovaném, aby prokázal porušení konkrétních podmínek, za nichž byla dotace poskytnuta, a to konkrétními důkazy. Městský soud argumentoval svým předchozím rozsudkem č. j. 3 A 14/2021-62, kterým zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného a uložil mu, aby stěžovatelku vyzval k prokázání skutečností vztahujících se ke způsobilosti uplatňovaných výdajů. Tento závazný pokyn však nebyl správný, neboť se zjevně opíral o lichou právní argumentaci ve vztahu k tomu, komu v řízení o krácení dotace náleží povinnost prokazovat (ne)způsobilost uplatňovaných výdajů.

[5] Městský soud nesprávně právně hodnotil skutečnosti vyplývající z prohlášení Mgr. D. Š., Ph.D., v němž uvádí, že inkriminované přístroje byly od září 2019 do ledna 2020 používány výhradně pro potřebu projektu. Úvaha městského soudu postrádá logiku, neboť je nevýznamné, na co byly přístroje užívány mimo období září 2019 až leden 2020. Stěžovatelka uplatnila výdaje na jednorázovou kalibraci a validaci přístrojů (tzn. za službu), nikoliv výdaje na jejich pořízení. Významné je tedy výhradně to, byla-li kalibrace a validace provedena výhradně pro užívání přístrojů k účelům předmětného dotačního projektu. Relevantní je pouze to, zda byly tyto přístroje v období září 2019 až leden 2020, kdy je stěžovatelka k účelům dotačního projektu využívala, užívány také k jiným projektům. To prohlášení Mgr. D. Š., Ph.D. spolehlivě vyvrací. Nutnost a účel provedení konkrétních kalibrací a validací předmětných přístrojů pro samotný a specifický výzkumný projekt pro ni vyplývá ze zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, potažmo z vyhlášky č. 229/2008 Sb., neboť bez jejich provedení by stěžovatelka nesplňovala nejen podmínku SVP, ale také by nemohla provést výzkum v režimu SVP.

[6] Pokud by stěžovatelka neprovedla kalibraci přístrojů za účelem jejich zcela specifického použití v rámci projektu, nesplňovala by podmínky SVP, a certifikát by jí tak mohl být odňat. Proto je závěr městského soudu mylný, neboť výdaje na kalibraci a validaci přístrojů nebyly vynaloženy za účelem získání certifikátu SVP či jeho obnovení, ale za účelem splnění podmínek SVP i při využití inkriminovaných přístrojů pro specifický výzkumný účel předmětného dotačního projektu. Namísto toho, aby městský soud vytkl žalovanému, že neshromáždil důkazy o tom, že by předmětné přístroje byly stěžovatelkou v období září 2019 až leden 2020 (tedy nikoliv období totožném jako doba realizace dotačního projektu) využívány v rámci jiných výzkumných projektů, vytkl městský soud stěžovatelce, že neprokázala svá tvrzení.

[7] Městský soud posoudil nesprávně otázku nepřezkoumatelnosti opatření a opomenul zásadní okolnosti případu. Byť je možné přijmout, že orgán druhé instance má i v řízení o krácení dotace v určitých případech možnost doplňovat důvody opatření napadeného

námitkami podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel, nelze tak podle stěžovatelky činit v případě, kdy zásadním způsobem doplní dokazování a rozhoduje o skutkovém stavu, který zjistí až v řízení o námitkách. Tím dochází k naprostému vyprázdnění institutu námitek jakožto opravného prostředku, neboť příjemce dotace logicky své námitky formuluje pouze proti závěrům poskytovatele dotace, které učinil na základě jím zjištěného skutkového stavu. Pakliže stěžovatelka neměla možnost vznést své námitky proti skutkovému stavu, který byl úplně zjištěn až po podání námitek v druhé instanci, nelze argumentovat zásadou jednotnosti řízení. V takovém případě totiž nelze hovořit o doplnění odůvodnění, neboť se jedná o formulaci zcela nových myšlenkových úvah a právního posouzení navazujícího na nově zjištěný skutkový stav. V tomto postupu shledává stěžovatelka nepřipustný zásah do svých procesních práv, neboť byla připravena o možnost seznat důvody, pro které bylo vydáno opatření, a v důsledku toho také o možnost vznášet námitky proti těmto důvodům vedoucím žalovaného ke krácení dotace. Jedná se o protiústavní porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[8] Žalovaný se ve **vyjádření ke kasační stížnosti** ztotožnil se závěrem městského soudu ohledně toho, kdo měl povinnost prokazovat způsoblost uplatněných nákladů, včetně odůvodnění pomocí odkazů na judikaturu, rozhodnutí o poskytnutí dotace a jeho přílohu. Nejedná se o „řízení o proplacení dotace“, ani o řízení zahajované *ex offio* žalovaným. Z Pravidel mj. vyplývá, že příjemce dotace (tj. stěžovatelka) je ten, kdo má povinnost něco dokládat a prokazovat. Pokud je dotace krácena postupem dle § 14e rozpočtových pravidel, nejedná se o rozhodnutí, ale jde o tzv. opatření mimo správní řízení. Jeho právní povahou se zabýval NSS v rozsudku ze dne 14. 12. 2023, č.j. 9 Afs 203/2023-45, v němž konstatoval, že opatření poskytovatele dotace dle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidel nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu. Tím je až rozhodnutí o námitkách proti tomuto opatření dle § 14e odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech. Bylo mnohokrát judikováno, že opatření spolu s rozhodnutím o námitkách se řídí zásadou jednoty řízení spočívající v tom, že tím, že na opatření nejsou kladeny stejné nároky jako na rozhodnutí ve správním řízení, rozhodnutí o námitkách může toto opatření doplnit či zkorigovat. V případě krácení dotace dle § 14e rozpočtových pravidel se nejedná o žádné zvláštní řízení. Stěžovatelkou uvedený odkaz na § 14q rozpočtových pravidel není správný, neboť toto ustanovení týkající se subsidiárního použití správního řádu se vztahuje pouze na řízení o poskytnutí dotace. V případě krácení dotace či její části se nejedná o řízení zahajované z moci úřední a svázané zásadou vyšetřovací ani se nejedná o sankci *sui generis*. Soudy k povaze krácení judikovaly, že se nejedná o sankci, ale pouze o důsledek nedodržení podmínek poskytnutí dotace, skrze který se zabraňuje vyplácet nezpůsobilé výdaje (např. rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2019, č.j. 2 Afs 192/2018-81).

[9] K námitce stěžovatelky, že pokyn soudu v předchozím zrušujícím rozsudku č. j. 3 A 14/2021-61 nebyl správný, žalovaný uvedl, že vázán právním názorem soudu si vyžádal od stěžovatelky podklady, kterými měla prokázat výlučnou spojitost výdajů s realizací projektu. Stěžovatelka žádné další podklady kromě čestného prohlášení Mgr. Š. nedoložila, tedy neprokázala, co měla prokázat. Rozhodování o námitkách podle § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel nelze připodobnit k odvolání či rozkladu ve smyslu správního řádu. Rovněž nebylo po zrušujícím rozsudku cokoli zásadně doplněno, pouze

pokračování

stěžovatelka nedodala, co měla dodat, a žalovaný se v novém rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vypořádal se všemi námitkami stěžovatelky. Skutkový stav se v době vydání napadeného rozhodnutí nezměnil. Nedošlo k porušení základních procesních práv stěžovatelky.

[10] Stěžovatelka v **replíce** uvedla, že žalovaný zmiňuje „řízení o proplacení dotace“. Takový pojem však stěžovatelka neužila. Stěžovatelka v rámci kasační stížnosti poukazuje na charakter řízení o krácení dotace, které se na základě § 14e rozpočtových pravidel zahajuje z moci úřední a které ústí ve vydání správního rozhodnutí, jímž je zasaženo do práv a povinností příjemce dotace. Odkaz žalovaného na rozsudek NSS č. j. 9 Afs 203/2023-45 je nepřipadný, neboť je nerozhodné, lze-li za správní rozhodnutí považovat samotné opatření o krácení dotace anebo teprve rozhodnutí o námitkách proti tomuto opatření. Ačkoliv žalovaný popírá, že řízení o krácení dotace je speciálním řízením zahajovaným *ex officio* a svázaným vyšetřovací zásadou, nepředkládá pro tyto své závěry jakékoli argumenty.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatelka v první řadě brojí proti závěru městského soudu, že měla povinnost prokázat způsobilost výdajů pro účely jejich proplacení. K této námitce Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud zcela přílehavě poukázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013-44, v němž vyslovil, že poskytnutí dotace ze státního rozpočtu je *de facto* dobrou vůlí státu a je zcela férové, pokud je na druhé straně vyváženo přísnými podmínkami, které zavazují příjemce. Rovněž v rozsudku NSS ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, za dodržení podmínek, které se vážou k udělení dotaci, odpovídá příjemce dotace. Dále městský soud poukázal na rozhodnutí o poskytnutí dotace, v němž je uvedeno, že „*skutečná výše dotace, která bude příjemci dotace proplacena, bude určena na základě skutečně vynaložených, odůvodněných a řádně prokázaných způsobilých výdajů. (...) Dotace bude vyplácena zpětně na základě již realizovaných způsobilých výdajů doložených příslušnými účetními a jinými doklady (fakturami, dodavatelskými smlouvami, výpisy z účtu apod.)*“ a „*o konečné výši vyplacené dotace rozhodne Poskytovatel dotace. Základem pro výpočet částky dotace k proplacení jsou způsobilé výdaje projektu uznané Poskytovatelem dotace a příjemcem řádně doložené a prokázané (v souladu s Pravidly způsobilosti a publicity)*“ (...) 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.“ Městský soud rovněž vyšel z odst. 1.1 a 1.2 Pravidel, v nichž je uvedeno že „způsobilé výdaje jsou definovány nařízením 1303/2013, vycházejí z právních předpisů EU a ČR a musí splňovat obecné principy způsobilosti výdajů z hlediska věcného, přiměřenosti, času, umístění a účelu. Způsobilý výdaj musí být prokazatelný, doložitelný a vykázan s jednoznačným identifikátorem a vynaložen v souladu se zásadami hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Pravidla způsobilosti výdajů – zvláštní část pro jednotlivé programy či výzvy mohou stanovit podrobnější úpravu ve vztahu k jednotlivým položkám způsobilých výdajů. (...) Věcná způsobilost výdaje je definována jako výdaj, který byl vynaložen na stanovený účel projektu, splňuje pravidla programu. Každý způsobilý výdaj musí být prokazatelně nezbytný pro realizaci projektu a mít přímou vazbu k projektu.“

[14] Právě uvedené odkazy učiněné městským soudem považuje Nejvyšší správní soud za příléhavé a relevantní a má stejně jako městský soud za to, že z nich (zejména z rozhodnutí o poskytnutí dotace, které závazně stanoví podmínky a pravidla čerpání dotace) vyplývá závěr, že to byla stěžovatelka jakožto příjemce dotace, na kom spočívalo důkazní břemeno ohledně výdajů jí uplatňovaných jako způsobilých k proplacení. V této souvislosti je na místě poukázat na body 30 a 31 usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, který konstatoval, že „o poskytnutí dotace rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce. Vydáním rozhodnutí, případně výjimečně uzavřením dohody (§ 17 rozpočtových pravidel), vzniká podle ustálené judikatury mezi poskytovatelem a příjemcem dotace veřejnoprávní vztah (usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů dle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 7. 5. 2010, č. j. Konf 14/2010 - 8). Poskytování dotací ze státního rozpočtu je činností spadající do oblasti veřejné správy, konkrétně do oblasti veřejných financí; poskytovatel je vůči příjemci dotace v postavení správního orgánu. Podmínky či pravidla čerpání dotace jsou stanoveny v rozhodnutí o poskytnutí dotace a dokumentech, na které rozhodnutí odkazuje. Tomu ostatně odpovídá i výrok rozhodnutí o poskytnutí dotace, který váže poskytnutí dotace vedle jejího účelu též na soulad s žádostí o dotaci a soulad s podmínkami, které jsou součástí rozhodnutí a které upravují povinnosti, které musí příjemce dotace splnit.“

[15] Argumentaci stěžovatelky, že při krácení dotace je úkolem poskytovatele jakožto správního orgánu zjistit rozhodné skutečnosti, je na místě v obecné rovině přisvědčit. Stěžovatelka však nesprávně dovozuje, že v případě důvodných pochybností, zda výdaje uplatněné příjemcem dotace naplňují podmínky dotace jako způsobilé k proplacení, je výlučně na poskytovateli, aby konkrétně prokázal porušení dotačních podmínek. Poskytování dotací je totiž specifické v tom, že podle příslušných dokumentů, na základě nichž jsou dotace poskytovány (rozhodnutí o poskytnutí dotace popř. smlouva o poskytnutí dotace, včetně příloh a jimi odkazovaných dalších dotačních podmínek), to jsou typicky příjemci dotací, kteří prokazují splnění všech stanovených povinností, jimiž je čerpání dotace podmíněno, a za tímto účelem jsou povinni předložit relevantní listiny a důkazy. Závěr městského soudu v jeho předchozím rozsudku č. j. 3 A 14/2021-62, v němž zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost a uložil mu, aby stěžovatelku vyzval k doložení, že uplatněné výdaje byly skutečně použity pouze pro realizaci projektu, tudíž byl zcela správný. Správný je též závěr městského soudu, který

pokračování

stojí v základu jeho nyní napadeného rozsudku, že žalovaný tuto svou povinnost splnil a stěžovatelce poskytl prostor k prokázání naplnění podmínek způsobilosti sporného výdaje na kalibraci a validaci laboratorních přístrojů a že stěžovatelka způsobilost těchto výdajů k proplacení neprokázala.

[16] Ze spisu žalovaného vyplývá, že v návaznosti na předchozí zrušovací rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 3 A 14/2021-62 žalovaný dne 3. 10. 2023 stěžovatelku vyzval, aby uvedla konkrétní informace o účelu a nutnosti provedené validace a kalibrace laboratorních přístrojů a aby doložila konkrétní využití těchto přístrojů, např. předložením provozního deníku. Stěžovatelka v návaznosti na tuto výzvu žalovanému dne 12. 10. 2023 sdělila, že validace a kalibrace laboratorních přístrojů je prováděna vždy ve vazbě na konkrétní účel a že v předmětném období přístroje byly využívány výlučně na realizaci projektu. To stěžovatelka doložila čestným prohlášením Mgr. Š. Ph.D. Dále stěžovatelka uvedla, že nemůže prokázat negativní skutečnosti (absenci využití přístrojů pro jiné účely) a že je žalovaný povinen prokázat své domněnky o možném využití přístrojů pro jiné účely. Mgr. D. Š., Ph.D., ve svém prohlášení uvedla, že inkriminované přístroje byly během období září 2019 až leden 2020 používány výhradně pro potřebu projektu. Městský soud toto prohlášení vyhodnotil tak, že přímo neodpovídá na otázku, zda byly výdaje na kalibraci a validaci přístrojů vynaloženy výhradně pro účely projektu, neboť se dotýká pouze části období realizace projektu a dostatečně nedokládá, že kalibrace a validace nesloužila i jiným účelům. Čestné prohlášení totiž neposkytuje informace, za jakým účelem byly předmětné přístroje využívány před zářím 2019 a po lednu 2020, přičemž projekt byl podle závěrečné zprávy o realizaci ukončen až dne 30. 4. 2020.

[17] Uvedené hodnocení prohlášení Mgr. Š., Ph.D., městským soudem považuje Nejvyšší správní soud za správné a logické, neboť jestliže se Mgr. Š. vyjádřila k používání přístrojů pouze pro část období trvání dotačního projektu, pak z toho vskutku nevyplývá, že přístroje (které byly validovány a kalibrovány 3. 7. 2019, resp. 30. 12. 2019) byly používány výhradně pro potřebu projektu po celé období jeho trvání. Sporné bylo neuznání výdaje na kalibraci a validaci laboratorních přístrojů. Stěžovatelkou nebylo prokázáno používání přístrojů pouze a výlučně pro účely projektu po celou dobu jeho realizace (dle závěrečné zprávy projektu bylo skutečné datum jeho zahájení dne 27. 11. 2017 a skutečné ukončení dne 30. 4. 2020) a dle čestného prohlášení Mgr. D. Š. byly přístroje pouze pro potřebu projektu využívány od září 2019 do ledna 2020, tj. pouze po část doby realizace projektu. Nelze proto ani ze způsobu užívání přístrojů dovozovat, že výdaj na jejich kalibraci a validaci byl vynaložen výhradně pro účely projektu. Jednou z podmínek stanovených pro způsobilost výdaje dle přílohy č. 1 Výzvy III Operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* u výdajů na smluvní výzkum (právě v rámci této položky byly stěžovatelkou k proplacení uplatněny mj. právě sporné výdaje na kalibraci a validaci přístrojů) bylo, že se musí jednat náklady „*využité výlučně pro účely výzkumného projektu*.“ Rozhodující tak je právě to, zda byl výdaj na kalibraci a validaci přístrojů vynaložen výlučně pro účely projektu. Žalovaný přitom řádně zdůvodnil, že tato podmínka nebyla splněna, jelikož kalibrace a validace přístrojů má povahu opakujících se činností. Na základě informací sdělených stěžovatelkou žalovaný dále konstatoval, že validace a kalibrace provedená na laboratorních přístrojích byla nutná z hlediska splnění

podmínek SVP, neboť zajistila přesné a účelné fungování daných přístrojů. Splnění podmínek SVP přitom nebylo předmětem projektu, ale obecným předpokladem připravenosti příjemce dotace realizovat projekt. Jednalo se o validaci k prokázání SVP, nikoliv o validaci provedenou výlučně pro účely předmětného výzkumného projektu (tento výdaj by byl vynaložen stěžovatelkou i bez realizace projektu, a není tedy způsobilým v rozpočtové položce Náklady na smluvní výzkum).

[18] Stěžovatelka argumentovala, že nutnost konkrétních kalibrací a validací pro ni vyplývá ze zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, potažmo z vyhlášky č. 229/2008 Sb., neboť bez jejich provedení by stěžovatelka nesplňovala nejen podmínku SVP a mohl by jí být odňat certifikát, ale také by nemohla provést výzkum na pracovišti v režimu SVP. To však nevyvrací uvedené posouzení sporných výdajů žalovaným ani to nedokládá, že stěžovatelkou uplatněné výdaje na kalibraci a validaci předmětných přístrojů se vztahují výlučně k projektu. Stěžovatelce nic nebránilo doložit, že validace a kalibrace laboratorních přístrojů byla uskutečněna výlučně pro účely projektu, avšak neučinila tak, přestože k tomu byla jasně a srozumitelně vyzvána výše již zmíněnou depeší ze dne 3. 10. 2023.

[19] Ke stěžovatelkou namítanému nesprávnému posouzení nepřezkoumatelnosti opatření žalovaného ze dne 9. 10. 2020 městským soudem Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud zcela správně vycházel z toho, že předmětem soudního přezkumu je napadené rozhodnutí žalovaného, nikoli toto opatření. Ostatně obdobně (samozřejmě při zohlednění toho, že opatření o krácení dotace není rozhodnutím správního orgánu prvního stupně a rozhodnutí o námitkách není rozhodnutím odvolacího orgánu dle správního řádu) lze poukázat na ustálenou judikaturu, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, rozsudky NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. 4 Ads 114/2011-105, nebo ze dne 20. 3. 2013, č. j. 9 Afs 17/2012-34). Případné vady oznámení proto mohly být odstraněny v rámci rozhodnutí žalovaného o námitkách. Rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelností netrpí, neboť obsahuje podrobné zdůvodnění, proč byla zkrácena částka stěžovatelce vyplacené dotace, a stěžovatelka ostatně nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí ani nenamítá, jak příléhavě konstatoval městský soud.

[20] Ke stěžovatelkou tvrzenému zásadnímu doplnění dokazování v řízení o námitkách Nejvyšší správní soud opětovně uvádí, že opatření poskytovatele dotace dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu správního řádu. Tím je až rozhodnutí o námitkách proti tomuto opatření dle § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel (rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2023, č.j. 9 Afs 203/2023-45, bod 22). Z toho vyplývá, že vydání opatření poskytovatele dotace dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel nepředchází správní řízení, poskytovatel dotace v roli správního orgánu vydává opatření na základě podkladů, které má k dispozici, aniž by prováděl formalizované dokazování. V řízení o námitkách musí být z povahy věci příjemci dotace umožněno se k věci vyjádřit, předestřít svou argumentaci a důkazy. Tak tomu bylo i v posuzované věci, kdy žalovaný depeší ze dne 3. 10. 2023 stěžovatelku vyzval k prokázání, že výdaje na validaci a kalibraci

laboratorních přístrojů byly vynaloženy výlučně pro účely projektu. Jak bylo shora vysvětleno, stěžovatelka však tomuto požadavku nedostála a svůj nárok na uplatněné způsobilé výdaje řádně neprokázala. V řízení o námitkách tedy došlo ke zjišťování skutkového stavu, to však nepředstavuje jakékoli pochybení žalovaného, naopak žalovaný tím dostal požadavku vyplývajícimu z § 3 § 4 odst. 4 správního řádu. Nelze proto stěžovatelce přisvědčit, že neměla možnost vyjádřit se ke zjištěnému skutkovému stavu. Nedošlo proto ani ke stěžovatelkou namítanému vyprázdnění institutu námitek jakožto prostředku nápravy proti úkonům poskytovatele dotace. Stěžovatelka ostatně neuvádí žádné důkazy či skutečnosti, které by žalovaný v řízení o námitkách doplnil a stěžovatelce by nebyly známy, resp. by se k nim nemohla vyjádřit. Nejvyšší správní soud proto neshledal stěžovatelkou tvrzený nepřipustný a protiústavní zásah do jejích základních procesních práv.

[21] Z právě uvedeného též vyplývá, že jsou liché námitky stěžovatelky, že v případě krácení dotace se jedná o správní řízení zahajované z moci úřední o uložení sankce, v němž důkazní břemeno spočívá výlučně na poskytovateli dotace, a naopak s procesní pasivitou příjemce dotace nelze spojovat jakékoli negativní následky. Nejde totiž o správní řízení, nýbrž o jiný postup poskytovatele dotace, jehož účelem je ověřit splnění podmínek proplacení výdajů uplatněných příjemcem dotace v rámci projektu vyplývajících z rozhodnutí nebo smlouvy o poskytnutí dotace a z dalších dokumentů, na základě nichž je dotace poskytována. Opatření o krácení dotace pak není rozhodnutím (ve smyslu správního řádu) o uložení sankce či správního trestu s represivní funkcí, nýbrž jiným úkonem poskytovatele dotace, jehož účelem je pouze ochrana veřejných rozpočtů před využíváním prostředků z nich plynoucích jiným než předem schváleným (a příjemcem dotace odsouhlaseným) způsobem. Jde tedy o opatření s reparativní funkcí. Ostatně není to poskytovatel dotace, který by jakožto správní orgán zahajoval proces za účelem uložení nějaké nové povinnosti příjemci dotace, nýbrž iniciátorem je příjemce dotace, který žádá o proplacení určitých výdajů v rámci schváleného projektu a předkládá pro to předem dohodnuté podklady.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelkou uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[23] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 23. května 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu