



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvy Šiškeové a soudkyň Lenky Bursíkové a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **SPUR a. s.**, se sídlem třída Tomáše Bati 299, Zlín, zast. Mgr. Petrem Kinclem, advokátem se sídlem Hvězdova 2c, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, zast. doc. JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Rubešova 8, Praha 2, proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 22. 2. 2024, č. j. MPO 16374/24/11200/01000, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2024, č. j. 11 A 43/2024-83,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2024, č. j. 11 A 43/2024-83, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 22. 2. 2024, č. j. MPO 16374/24/11200/01000, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 46 974,10 Kč k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Petra Kincla, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud (NSS) se v této věci zabýval otázkou, zda ministerstvo žalobkyni právem odňalo dotaci na projekt „*Technologická inovace nábytkových bran*“ proto, že nenaplnila status malého a středního podniku ve smyslu čl. 3 odst. 2 přílohy I. Nařízení

Komise (EU) č. 651/2014, kterým se v souladu s čl. 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem (dále „nařízení“). Dospěl k závěru, že správní orgány své úvahy dostatečně nezdůvodnily, a proto jsou jejich rozhodnutí nepřezkoumatelná, stejně jako napadený rozsudek, který je pro tuto vadu nezrušil. NSS se také zabýval námitkou prekluze práva zahájit řízení o odnětí dotace, kterou shledal nedůvodnou.

I. Vymezení věci

[2] Žalovaný poskytl žalobkyni dotaci z Operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost ve výši 15 275 050 Kč. Při průběžném monitorování projektu ministerstvo zjistilo, že žalobkyně uvedla v řízení o poskytnutí dotace, že je středním podnikem, což ministerstvo vyhodnotilo jako nepravdivý údaj ve smyslu § 15 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

[3] V rámci kontroly byla totiž žalobkyně klasifikována jako velký podnik, a to proto, že je skrze osobu Tomáše Dudáka personálně propojena se společností REPIP s. r. o. (do 29. 7. 2022 SPUR group s.r.o.; dále „Repip“) a se společností AVÍZO s. r. o. (dále „Avízo“). Tomáš Dudák je jediným společníkem společnosti Repip, ta je zase 70% společníkem společnosti Avízo. Tomáš Dudák je od 11. 3. 2013 jedním ze dvou jednatelů společnosti Avízo a od 2. 8. 2002 do 1. 6. 2022 byl místopředsedou představenstva žalobkyně.

[4] Žalovaný z moci úřední zahájil řízení o odnětí dotace (o zahájení řízení žalobkyni informoval dne 27. 2. 2023). Rozhodnutím ze dne 21. 9. 2023 pak žalobkyni část dotace (ve výši 4 364 300 Kč) odňal. Proti rozhodnutí o odnětí dotace se žalobkyně bránila rozkladem; ten zamítl ministr průmyslu a obchodu rozhodnutím označeným v záhlaví.

[5] Proti rozhodnutí ministra se žalobkyně bránila u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), který žalobu zamítl. Městský soud dospěl k závěru, že žalobkyně a společnost Avízo tvořily jednu hospodářskou entitu, která nenaplnila status středního podniku. Oba podniky byly propojené prostřednictvím Zdeňka Dudáka a Tomáše Dudáka, kteří umožnili sladování jednání žalobkyně a společnosti Avízo působících na stejném trhu obalových materiálů. Žalobkyně byla povinna tuto skutečnost zohlednit v žádosti o dotaci, což neučinila. Městský soud se ztotožnil se závěrem ministerstva, že propojenost obou společností (podniků) zakládají kromě shora popsanych majetkových vztahů tyto skutečnosti:

- Zdeněk Dudák jakožto vlastník (přesněji společník) žalobkyně a Tomáš Dudák jakožto místopředseda představenstva žalobkyně a jednatel společnosti Avízo jsou příbuzní,
- společnost Avízo sdílela se žalobkyní sedm svých zaměstnanců,
- žalobkyně poskytla společnosti Avízo sublicenci systému ERP, sloužícího pro plánování zdrojů společnosti, vedení účetnictví, financí, výroby, nákupu, skladového hospodářství aj.,
- obě společnosti spolupracovaly při prezentaci výrobků na veletrhu Fachpack,
- obě společnosti sdílejí obdobnou vizuální identitu webových stránek.

pokračování

[6] Městský soud s odkazem na nařízení uzavřel, že žalobkyně a společnost Avízo splňují podmínky propojenosti podniků, neboť existuje personální propojení, společné jednání a působení na stejném relevantním trhu. Námitky žalobkyně považoval za vypořádané již v řízení o rozkladu a toto vypořádání si osvojil jako věcně správné a zákonné. Konstatoval, že žalovaný shledal propojenost podniků na základě rozličných kritérií a jejich kombinací. Tím byla splněna podmínka formulovaná judikaturou, podle níže závěr o propojenosti nelze činit výhradně na základě jednoho kritéria.

[7] Městský soud nepřisvědčil ani námitce legitimního očekávání žalobkyně; to nemůže být založeno na porušení podmínek dotace. Odkázal na judikaturu, podle níž se lze dovolat legitimního očekávání jen tehdy, dostane-li se mu konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, a tato ujištění jsou v souladu s použitelnými předpisy (rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 Afs 59/2012-34, a rozsudek SDEU ve věci C-414/08, *Sviluppo Italia Basilicata*); naopak příjemce, který zjevně porušil platnou právní úpravu, se legitimního očekávání dovolat nemůže (rozsudek SDEU ve spojených věcech C-383/06 až C-385/06, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další*, bod 56). Městský soud proto uzavřel, že žalobkyni legitimní očekávání nevzniklo.

II. Kasační stížnost a podání účastníků řízení

[8] Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížností.

[9] Stěžovatelka v **kasační stížnosti** namítá, že se napadený rozsudek nevypořádal s argumentací ohledně propojenosti dotčených společností, resp. společného jednání mezi nimi. Stěžovatelka v žalobě uvedla podrobný rozbor skutkového stavu a tvrdila, že prvky propojení mezi dotčenými společnostmi jsou rozdílné oproti těm, které definuje judikatura (jsou mnohem méně intenzivní). Městský soud se těmito argumenty nezabýval. Poukázal sice na rozsudek SDEU ze dne 27. 2. 2014, ve věci C-110/13, *HaTeFo GmbH proti Finanzamt Haldensleben* (dále „rozsudek *HaTeFo*“), ale pouze genericky, aniž by rozebral konkrétní skutkové okolnosti popsané v žalobě.

[10] Stěžovatelka nezpochybňuje, že každý případ je nutno posuzovat individuálně. Zjištěné okolnosti, které mají svědčit o propojenosti společností, však musí vykazovat obdobnou intenzitu vzájemných vztahů (či podobné prvky propojenosti) jako v případech řešených rozsudky citovanými městským soudem i stěžovatelkou. V případě stěžovatelky a společnosti Avízo šlo o marginální interakce tržní povahy, které nemohly založit prvek společného jednání. Jednotlivě ani v souhrnu nejsou vytýkané skutečnosti natolik intenzivní ekonomickou či právní vazbou, jaká je vyžadována judikaturou pro závěr o koordinované obchodní činnosti.

[11] Údajná shodná podoba webových stránek či vedle sebe stojící stánky obou společností na zahraničním veletrhu nemohou založit (byť domněnku) o jediné hospodářské identitě. Marketingová spolupráce nebyla prokázána. U plnění objednané služby sedmi zaměstnanci společnosti Avízo stěžovatelka připomíná, že nešlo o sdílení zaměstnanců, jednalo se o osoby se změněnou pracovní schopností (z pohledu stěžovatelky byl akcentován společensky prospěšný účel) a spolupráce obsáhla 2,1 % personálního fondu

dotčených společností. Ani tato okolnost tak nemůže mít za následek, že lze na obě společnosti nahlížet jako na jednu hospodářskou entitu. Sublicence pro užití části tzv. „ERP systému“ (správní orgány ani městský soud neví, co je podstatou tohoto systému, a co stěžovatelka umožnila společnosti Avízo užívat) byla poskytnuta tak, že data nejsou napřímo sdílena. Stěžovatelka neví, jak by tímto způsobem mohla ovlivňovat činnost společnosti Avízo. Pokud by uvedené kroky nebyly realizovány, žádná z dotčených společností by to nepocítila jako újmu. Tyto kroky žádnou ze společností nijak nezvýhodnily na trhu.

[12] Městský soud v bodu 43 napadeného rozsudku uvedl, že věc byla posuzována v rámci správního uvážení. O to však v uvedené věci nešlo. Stěžejní bylo posouzení, zda je stěžovatelka „malým a středním podnikem“ nebo „velkým podnikem“. Určitou nejistotu mohl vyvolávat pojem „jednání ve shodě“. Jedná se o neurčitý právní pojem, nikoli o správní uvážení. Argumentace městského soudu, že věc je v diskreci správního orgánu, je překvapivá.

[13] Stěžovatelka namítala, že městský soud nesprávně posoudil její legitimní očekávání, neboť správní orgán ji opakovaně utvrzoval, že splňuje status malého a středního podniku, a to konkrétním ujištěním komunikovaným stěžovatelce, poskytnutím sedmi dotací v řadě za stejných podmínek a opakovaným prověřením stavu podniku třemi nezávislými kontrolami, v nichž poskytovatel dotace potvrdil statut „malého a středního podniku“, na základě shodných informací jako v nyní řešeném případě. Žádné nové skutkové okolnosti následně nevyvstaly. Tuto argumentaci městský soud nevypořádal.

[14] Stěžovatelka se na výklad správního orgánu dlouhodobě spoléhala a nikdy vědomě neuváděla nepravdivý údaj o tom, že je středním podnikem, a nic nezamlčovala. Přesto dotační orgány její legitimní očekávání následně popřely, a to i přesto, že při poslední kontrole dne 29. 4. 2021 měl poskytovatel dotace k dispozici všechny relevantní informace. Výstupy kontrol nelze bagatelizovat, jak to činí napadený rozsudek. Ten také nesprávně tvrdí, že stěžovatelka neodkázala na žádné konkrétní rozhodnutí správních orgánů (ačkoli odkazovala na tři protokoly o kontrole).

[15] Žalovaný ve **vyjádření ke kasační stížnosti** uvádí, že požadavek vysoké intenzity vztahů mezi propojenými společnostmi z judikatury neplyne. Judikatura poskytuje interpretační vodítka. Jednotlivé znaky uvedené v judikatuře však nemusí být vždy přítomny. Každý případ je nutno posuzovat individuálně. Propojenost nevylučuje ani tržní povaha vzájemných transakcí, neboť i taková spolupráce může přinášet ekonomické výhody, což je podle žalovaného typické například pro holdingové struktury. Žalovaný provedl důkladnou analýzu dílčích zjištěných interakcí mezi posuzovanými společnostmi. Shledal propojenost ve smyslu čl. 3 odst. 3 pododstavce 4 přílohy č. 1 nařízení, a to na základě vyhodnocení celého souboru skutečností.

[16] Společnost Avízo se aktivně podílela na řízení a vlivu na rozhodování stěžovatelky prostřednictvím Tomáše Dudáka. Pokud měla stěžovatelka za nesprávnou definici systému ERP v rozhodnutích správních orgánů, měla to namítnout ve správním řízení. Tvrzení, že nemá přístup k datům společnosti Avízo, nijak nedoložila a nevylučuje koordinaci a sladění propojených podniků (navíc Tomáš Dudák působil v obou společnostech a přístup k datům obou společností nepochybně měl). Nadto, podstatné je poskytování sublicence podniku působícímu na stejném relevantním trhu, což není standardní

pokračování

u nezávislých entit. Stěžovatelka ke sdílení pracovníků účelově tvrdí, že šlo o jednotlivou dodávku služeb pracovníky společnosti Avízo, ačkoli v žalobě uvedla, že v jejím areálu bylo vytvořeno chráněné pracoviště za účelem zprostředkování plnohodnotného pracovního života osobám se změněnou pracovní schopností.

[17] Žalovaný jako externí subjekt nemohl disponovat všemi informacemi o posuzovaných společnostech. Pouze soubor konkrétních zjištění umožnil posoudit propojenost společností. O koordinaci v nynějším případě nemůže být pochyb, neboť plyne již z povahy zjištěných interakcí a personální a majetkové struktury propojených podniků. K námitce chybějící hospodářské výhody žalovaný uvádí, že účelem vymezení statusu malého a středního podniku je vyloučit z podpory subjekty, které jsou díky propojení ve výhodnějším postavení, přičemž konkrétní identifikace ekonomických výhod není nutná. Podle žalovaného plyne ekonomická výhoda již ze samotného propojení podniků.

[18] K legitimnímu očekávání žalovaný uvádí, že se jej stěžovatelka nemůže dovolávat, pokud porušila právní předpisy, a to nehledě na případná ujištění ze strany správního orgánu (k nimž nadto nedošlo). Stěžovatelka nově nepřipustně namítá, že její legitimní očekávání bylo založeno na poskytnutí sedmi dotací v řadě za stejných podmínek. Ve všech žádostech o dotace však byly uvedeny stejné (nepravdivé) údaje. Zmiňované kontroly (včetně kontroly ze dne 29. 4. 2021) se vztahovaly k jiným projektům a dotacím. Legitimní očekávání nadto nemůže založit protokol o kontrole, protože není rozhodnutím, nezakládá správní praxi a neobsahuje žádné právní posouzení, jen souhrn skutkových okolností. Porušení právních předpisů nespočívalo v tom, že stěžovatelka nenaplnovala status malého a středního podniku, ale že v žádosti o dotaci neuvedla pravdivé údaje. Žalovaný upozorňuje, že v rámci konzultací stěžovatelka zaslala nepřesně formulované dotazy, v nichž nezmínila rodinnou vazbu mezi orgány obou společností.

[19] Stěžovatelka v **replíce** konstatuje, že žalovaný převrací význam jejích tvrzení a judikатурních závěrů. Stěžovatelka si je vědoma, že každý případ má být posouzen individuálně (pro závěr o propojenosti společností nemusí být přítomny všechny znaky zmíněné v judikatuře, nesmí však jít jen o marginální spojení a spojení musí vést k dosažení určité hmatatelné výhody). Stěžovatelka setrvává na tom, že zjištěné interakce se společností Avízo byly pouze marginální a nelze je srovnávat s případy skutečné propojenosti, ani s holdingovou strukturou. Napadený rozsudek je postaven na zkratkovitých závěrech. Žalovaný dezinterpretuje i stěžovatelčina tvrzení týkající se legitimního očekávání. V daném případě je spor o to, jak žalovaný vykládá pojem „malý a střední podnik“. Stěžovatelka neuvedla nepravdivé informace, protože se spoléhala na jeho interpretaci, která jí byla opakovaně podána během kontrol, tak i ujištění správního orgánu, to vše při znalosti věci ve stejném rozsahu. V protokolu o kontrole je uveden jednoznačný právní závěr, že stěžovatelka splňuje status „malého a středního podniku“. Ve vztahu k poskytování pracovníků stěžovatelka uvádí, že nebylo prokázáno „sladňování aktivit“ obou společnostmi. Poskytování služeb za tržních podmínek je modelovým příkladem nezávislého podnikání.

[20] Stěžovatelka v **doplnění kasační stížnosti** namítá prekluzi práva žalovaného zahájit a vést řízení o odnětí dotace. Případná nesrovnalost nastala podle ní nejpozději právní mocí rozhodnutí o poskytnutí dotace (30. 8. 2017) a řízení o odnětí dotace žalovaný zahájil dne 24. 2. 2023. Čtyřletá prekluzivní lhůta stanovená čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (ES, Euratom)

č. 2988/95 ze dne 18. 12. 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „nařízení č. 2988/95“) tak uplynula před zahájením řízení.

[21] Žalovaný ve **vyjádření k doplnění kasační stížnosti** poukázal na čl. 3 odst. 1 třetí pododstavec nařízení č. 2988/95. Již v roce 2020 žalovaný prováděl následné kontroly údajů poskytnutých stěžovatelkou, a to ve vztahu k posouzení jejího statusu jako malého a středního podniku. V e-mailu ze dne 1. 2. 2021 byly stěžovatelce zaslány podrobné informace k aktuálnímu stavu prověřování včetně stanoviska, že stěžovatelka nespadá do kategorie malého a středního podniku. Tento e-mail naplňuje veškeré náležitosti úkonu, který přerušil běh prekluzivní lhůty podle uvedeného ustanovení. Žalovaný doplňuje, že e-mailem ze dne 13. 3. 2020 byla stěžovatelka požádána o doložení podkladů relevantních pro posouzení velikosti podniku. K prekluzi tedy nedošlo.

[22] Stěžovatelka v **duplice** setrvala na námitce prekluze. Neformální e-mailová korespondence neměla vliv na běh prekluzivní lhůty (e-mail z 1. 2. 2021 neměl oporu v zahájeném správním řízení podle zvláštního procesního předpisu, nenesl spisovou značku, procesní poučení, výzvu s právními následky, odesílatel e-mailu neměl postavení úřední osoby, e-mail nebyl doručen příjemci dotace, nebyl ani podepsán způsobem předvídaným správním řádem). Muselo by jít o úkon v rámci vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti ve smyslu formální kontroly. Nadto e-mailová komunikace vzešla z iniciativy managementu stěžovatelky, nešlo tedy o postup orgánu veřejné moci.

[23] Stěžovatelka pak upozorňuje, že se městský soud nevypořádal s její argumentací o časové nesouvislosti důkazů, které se týkaly propojenosti podniků a byly získány až po podání žádosti o dotaci. Propojenost podniků se hodnotí k okamžiku podání žádosti o dotaci. Stěžovatelka setrvává též na námitce porušení svého legitimního očekávání.

[24] Žalovaný v **triplice** vyjadřuje přesvědčení, že e-mail ze dne 1. 2. 2021 přerušil běh prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o odnětí dotace. Přerušující úkon nemusí mít povahu formalizovaného procesního aktu a nemusí být učiněn v rámci kontroly. Může jít o jakýkoli úkon, který splňuje požadavek určitosti (tedy i o „zprávu“), musí být vydán příslušným orgánem, oznámen dané osobě a musí se týkat vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti. Tyto náležitosti splňuje i další e-mail ze dne 13. 4. 2021. Tvzení ohledně časové nesouvislosti důkazů je zcela obecné. Stěžovatelka tuto námitku poprvé uplatnila v soudním řízení, a je proto nepřijatelná. Zásadním důkazem o propojenosti obou společností je vliv panů Tomáše a Zdeňka Dudáka. Významnou roli hrála jejich příbuzenská vazba, na kterou navazovala další skutková zjištění. Hlavním důvodem srovnání webových prezentací bylo, že obě společnosti vyrábějí a nabízejí obdobný sortiment plastových výrobků. Žalovaný opakuje, že stěžovatelce nemohlo vzniknout legitimní očekávání postupem, kterým se dopustila porušení právních předpisů.

III. Posouzení kasační stížnosti

[25] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a také důvodná.

III.a) Právo žalovaného zahájit a vést řízení o odnětí dotace nezaniklo

pokračování

[26] NSS se nejprve zabýval námitkou prekluze, která – pokud by byla důvodná – by musela vést ke zrušení napadeného rozsudku (i rozhodnutí žalovaného), aniž by bylo třeba zabývat se dalšími námitkami. Z rozhodnutí o poskytnutí dotace plyne, že žalovaný stěžovatelce poskytl dotaci z Evropského fondu pro regionální rozvoj v rámci operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost*. Proto je třeba plynutí prekluzivních lhůt posuzovat podle unijní úpravy. V oblasti hospodářské soudržnosti svěřily členské státy Evropské unie (EU) část svých pravomocí a společně s ní uplatňují v této oblasti sdílenou pravomoc [čl. 4 odst. 2 písm. c) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU)]; to EU činí prostřednictvím Evropského fondu pro regionální rozvoj (čl. 174 a čl. 176 SFEU). Členské státy pak mohou vytvářet a přijímat právně závazné akty, avšak svou pravomoc vykonávají pouze v tom rozsahu, v jakém ji EU nevykonala, případně ji mohou opět vykonávat v rozsahu, v jakém se EU rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat (čl. 2 odst. 2 SFEU).

[27] Unijní nařízení jsou zásadně přímo použitelnými právními předpisy, které vyvolávají právní účinky a mají aplikační přednost před vnitrostátními normami. Nařízení je podle čl. 288 druhého pododstavce SFEU přímo aplikovatelným právním předpisem, který má obecnou působnost, je závazné a přímo použitelné ve všech členských státech, a musí mu tedy ustoupit taková ustanovení vnitrostátního právního předpisu, která jsou s ním v rozporu (rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85, bod 12). Na posuzovanou věc je proto nutné aplikovat přímo použitelné nařízení č. 2988/95.

[28] Podle čl. 1 bodu 2 nařízení č. 2988/95 se nesrovnalostí rozumí *jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo formou neoprávněného výdaje*.

[29] Podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 *promlčecí doba pro zahájení stíhání činí čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti uvedené v čl. 1 odst. 1. Odvětvové předpisy mohou stanovit i kratší lhůtu, která však nesmí být kratší než tři roky*.

[30] Podle čl. 3 odst. 1 třetího pododstavce nařízení č. 2988/95 *promlčecí doba pro stíhání se přerušuje každým úkonem příslušného orgánu oznámeným dané osobě, který se týká vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti. Promlčecí doba začíná znovu běžet od provedení každého úkonu způsobujícího přerušování. Promlčení však nastane nejpozději ke dni, v němž uplynula lhůta rovnající se dvojnásobku promlčecí doby, aniž příslušný orgán uložil sankci, s výjimkou případů, kdy bylo řízení podle čl. 6 odst. 1 pozastaveno*.

[31] Byť nařízení č. 2988/95 označuje lhůty jako *promlčecí*, ze znění čl. 3 i z jeho teleologického výkladu není pochyb o tom, že jde o lhůty prekluzivní (rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021-66, č. 4333/2022 Sb. NSS, bod 28). Při uplatňování čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 není namístě rozlišovat mezi správní sankcí a správním opatřením. Toto ustanovení se uplatní jak na nesrovnalosti vedoucí k uložení správní sankce ve smyslu čl. 5 téhož nařízení (např. správní pokuty), tak na nesrovnalosti, které jsou předmětem správního opatření ve smyslu čl. 4 uvedeného nařízení, jehož cílem je odnětí neoprávněně získané výhody, avšak nevykazuje povahu sankce (tamtéž, bod 29).

[32] Podle čl. 3 bodu 1 nařízení č. 2988/95 může správní orgán zahájit řízení o vrácení poskytnuté dotace do 4 let od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti. V projednávané věci nenastala situace předpokládaná tímž ustanovením, tedy že by odvětvový předpis stanovil lhůtu kratší. Pochybení, jež spočívalo v uvedení nesprávné velikosti podniku v žádosti o dotaci, vzniklo ještě před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace. Pokud dojde k pochybení již před vydáním rozhodnutí, je třeba v případě ex post jednorázově vyplácených dotací za okamžik vzniku nesrovnalosti považovat den nabytí právní moci rozhodnutí o poskytnutí dotace. Nejpozději tímto dnem došlo k porušení právního předpisu EU vyplývajícího z jednání hospodářského subjektu, v důsledku kterého mohl být poškozen souhrnný rozpočet Unie (rozsudek NSS č. j. 5 Afs 4/2021-66, bod 33). V posuzované věci tedy došlo k nesrovnalosti nabytím právní moci rozhodnutí o poskytnutí dotace, tedy dne 30. 8. 2017. Ostatně o tom není mezi účastníky sporu. Prekluzivní lhůta pro zahájení řízení o odnětí dotace by tak uplynula 30. 8. 2021.

[33] Ministerstvo zahájilo řízení o odnětí části dotace oznámením ze dne 24. 2. 2023, které bylo stěžovatelce doručeno dne 27. 2. 2023.

[34] Pro věc je tedy stěžejní, zda došlo, případně jakými konkrétními úkony, k přerušení běhu čtyřleté prekluzivní lhůty dle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95. Žalovaný za tyto úkony označuje e-maily ze dne 13. 3. 2020 a ze dne 1. 2. 2021. NSS se s ním ztotožňuje.

[35] K tomu, aby byl určitý úkon způsobilý přerušit prekluzivní lhůtu, musí ve smyslu čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 kumulativně splnit tři podmínky: 1) musí být vydán „příslušným orgánem“, 2) musí být „oznámen dané osobě“ a 3) musí se týkat „vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti“ (rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2026, č. j. 8 Afs 169/2025-70, bod 54).

[36] K první ze shora uvedených podmínek NSS připomíná, že podle rozsudku SDEU ze dne 11. 6. 2015, ve věci C-52/14, *Pfeifer & Langen II*, bod 33, se pojmem „příslušný orgán“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 citovaného nařízení rozumí *orgán, který je podle vnitrostátního práva příslušný učinit dotčené úkony týkající se vyšetřování nebo stíhání, přičemž tento orgán může být jiný než orgán, který přiznává nebo vymáhá částky neoprávněně získané na úkor finančních zájmů Unie*.

[37] E-mail ze dne 1. 2. 2021 odeslal ředitel odboru strukturálních fondů žalovaného, tedy poskytovatele dotace. Uvedený odbor v dané době mimo jiné zajišťoval koordinační činnost související s výkonem funkce řídicího orgánu pro Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost. Bez pochyb šlo tedy o úkon orgánu „který přiznal nebo vymáhal částku neoprávněně získanou na úkor finančních zájmů Unie“.

[38] E-mail ze dne 13. 3. 2020 odeslala ředitelka odboru energetických programů a podnikatelských nemovitostí Agentury pro podnikání a inovace. Tato agentura je státní příspěvkovou organizací přímo podřízenou žalovanému, která vykonává činnost tzv. zprostředkujícího subjektu pro poskytování podpory podnikatelům z finančních prostředků Evropské unie (§ 4b zákona č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Podle čl. 3 Statutu Agentury pro podnikání a inovace je předmětem její činnosti mimo jiné zprostředkovávat podpory

pokračování

z finančních prostředků Evropské unie jako implementační agentura určená řídicími orgány, zejména formou přípravy, implementace, monitorování, kontroly a vyhodnocení programů využívajících evropské strukturální a investiční fondy, zabezpečovat formální kontrolu, věcnou kontrolu, kontrolu přijatelnosti žádostí pro dotační programy ve své působnosti, monitorovat realizaci jednotlivých projektů, provádět monitorovací návštěvy atd. Tato agentura je tedy nadána pravomocí činit též kontrolní (vyšetřovací) úkony v souvislosti s finančními zájmy Evropské unie. Je proto příslušným orgánem ve smyslu citovaného ustanovení nařízení č. 2988/95.

[39] NSS nemá pochyb ani o naplnění druhé z uvedených podmínek. Ze zjištěných skutkových okolností (bod 39 rozsudku *Pfeifer & Langen II*) vyplývá, že oba úkony (e-maily) byly stěžovatelce skutečně oznámeny. To lze dovodit zejména z toho, že na ně stěžovatelka věcně reagovala. Informace v nich obsažené se tedy jednoznačně dostaly do její dispozice. Ostatně naplnění této podmínky stěžovatelka v žádném ze svých podání nezpochybnila.

[40] Co se pak týče třetí z uvedených podmínek, SDEU v bodu 47 rozsudku *Pfeifer & Langen II* konstatoval, že aby byl úkon kvalifikován jako „úkon, který se týká vyšetřování nebo stíhání“, musí *dostatečně přesně vymezit operace, kterých se týkají podezření na nesrovnalosti*. Tento požadavek na přesnost nicméně nevyžaduje, aby uvedený úkon zmiňoval možnost uložit zvláštní správní sankci nebo opatření. Nemusí obsahovat ani žádost o doplňující informace adresovanou dané osobě. Naopak prekluzivní lhůta pro zahájení stíhání nemůže být přerušena jakýmkoli úkonem kontroly obecné povahy bez souvislosti s podezřením na konkrétní nesrovnalosti (rozsudek SDEU ze dne 28. 10. 2010, ve věci C-367/09, *SGS Belgium a další*, bod 68).

[41] V rozsudku ze dne 8. 5. 2024, ve věci C-734/22, *Republik Österreich proti GM*, SDEU uvedl, že „*zpráva zaslaná příslušným orgánem, ze které vyplývá nesrovnalost, na které se měl příjemce podpory v souvislosti s určitou konkrétní operací podílet, a která od něj požaduje doplňující informace týkající se této operace, nebo mu v souvislosti s uvedenou operací ukládá sankci, představuje dostatečně přesný úkon týkající se vyšetřování nebo stíhání nesrovnalosti*“ (bod 40). Za úkon přerušující běh prekluzivní lhůty pro zahájení stíhání lze považovat také „*dopis informující příjemce podpory spolufinancované z EZFRV o protiprávní povaze této podpory*“ (bod 41). Dále v závěru uvedl, že se tento článek vztahuje také na mimosoudní úkony, „*jako je zpráva o auditu, platební výměr, upomínka nebo výzva k zaplacení, pokud tyto úkony umožňují jejich příjemci, aby se s dostatečnou přesností seznámil s operacemi, kterých se týkají podezření na nesrovnalosti*“ (bod 43).

[42] Shodně jako v rozsudku *Pfeifer & Langen II* se vyjádřil SDEU i v usnesení ze dne 28. 6. 2022, ve věci C-728/21, *OF proti Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP*, bod 19. NSS nesouhlasí se stěžovatelkou, že by toto rozhodnutí nebylo příléhavé pro posouzení nynější věci. Byť byly konkrétní skutkové okolnosti obou věcí odlišné (v případě řešeném SDEU byl úkon přerušující běh prekluzivní lhůty výstupem z kontroly na místě), obecné závěry týkající toho, jaké požadavky je nutno na takový úkon klást, aby jej bylo možno považovat za „úkon, který se týká vyšetřování nebo stíhání“, se uplatní i v nynější věci. SDEU totiž tyto požadavky striktně neváže na procesní fázi, ve které je tento úkon učiněn (tedy nevztahuje je výlučně k úkonům prováděným již v zahájeném řízení či v rámci probíhajícího formalizovaného kontrolního postupu). Uplatní se tedy obecně.

[43] Odkaz stěžovatelky na náležitosti úkonu přerušujícího běh prekluzivní lhůty v řízeních vedených podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, je nepřipadný, neboť správní orgány v nyní projednávané věci nepostupovaly podle tohoto procesního předpisu a nebyly v roli správce daně. Daňový řád obsahuje svébytnou úpravu úkonů a skutečností, které způsobují přerušování či stavení běhu prekluzivní lhůty (viz zejména § 148 daňového řádu) a na které klade zákon i judikatura určité požadavky. Ty však nelze analogicky přenášet do řízení o odnětí dotace vedeného podle jiných předpisů. Jak již NSS vysvětlil shora, ve stěžovatelčině případě je třeba při počítání prekluzivní lhůty aplikovat přímo účinné nařízení č. 2988/95 a návazně též judikaturu, která se výkladem jeho čl. 3 zabývá. Pokud stěžovatelka e-mailům ze dne 13. 3. 2020 a ze dne 1. 2. 2021 vytýká další formální nedostatky, opakuje NSS, že podle judikatury SDEU je třeba, aby úkon způsobující přerušování prekluzivní lhůty naplňoval znaky shrnuté shora v bodu [35], které v daném případě byly naplněny. Z této judikatury naopak nevyplývá požadavek, aby takový úkon obsahoval veškeré formální náležitosti jako rozhodnutí podle § 69 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jak namítá stěžovatelka (tedy např. číslo jednací, kvalifikovaný elektronický podpis). Stěžovatelka se též mylí, pokud tvrdí, že úkon s účinky přerušování běhu prekluzivní lhůty musí být proveden v rámci již probíhajícího kontrolního postupu. Ani tento požadavek nelze z judikatury SDEU dovodit (ta hovoří v souladu čl. 3 odst. 1 třetím pododstavcem nařízení č. 2988/95 o úkonu, který *se týká* vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti), postačuje souvislost s vyšetřováním nebo řízením o nesrovnalosti. To potvrdil NSS i v rozsudku ze dne 12. 9. 2025, č. j. 1 Afs 59/2025-98, č. 4707/2025 Sb. NSS, v němž za úkon přerušující běh prekluzivní lhůty považoval oznámení o pozastavení administrace projektu, kterým byly příjemci dotace sděleny nesrovnalosti, ohledně kterých byla teprve později zahájena kontrola způsobilosti (bod 57 cit. rozsudku).

[44] S ohledem na závěry shora citované judikatury je NSS přesvědčen, že zmiňované e-maily naplňovaly charakteristiky úkonu, který se týká vyšetřování nebo stíhání. Mezi účastníky není sporné, že již od roku 2020 prováděl žalovaný následnou kontrolu údajů poskytnutých žalobkyní, a to ve vztahu k posouzení jejího statusu malého a středního podniku. V e-mailu ze dne 13. 3. 2020 (s předmětem „posouzení velikosti podniku“) bylo stěžovatelce sděleno, že je třeba vzhledem k nejednoznačné rodinné vazbě pánů Zdeňka a Tomáše Dudáka posoudit, zda skutečně dochází k jejich společnému jednání. Agentura pro podnikání a inovace požadovala upřesnit, jakou činnost reálně vykonává společnost Repip a jaké jsou vzájemné vazby mezi stěžovatelkou a společností Avízo. Stěžovatelce bylo sděleno, že tyto společnosti vykonávají část své činnosti na stejném relevantním trhu. Dále e-mail vyjmenovává určité situace, které by neměly nastat, pokud má být prokázána nezávislost společností (např. finanční vztahy, vzájemné obchodní vztahy, stejný okruh zákazníků atd.). Závěrem e-mailu je žádost o přípravu a zaslání podkladů, aby bylo možné *relevantně posoudit velikost podniku ve vztahu k dotačním projektům*.

[45] Obsahem e-mailu ze dne 1. 2. 2021 jsou informace ke statusu „malého a středního podniku“ včetně posouzení provedeného externím subjektem. Žalovaný v e-mailu konstatuje, že jsou možné dvě cesty – hodnotit stěžovatelku jako nikoli malý a střední podnik, což by znamenalo odnětí dotace, nebo přijmout opačný závěr. V tom případě ale žalovaný požadoval předložení ucelené argumentace k existující vazbě mezi stěžovatelkou a společností Avízo k závěrečnému posouzení.

pokračování

[46] Z citovaných e-mailů jasně vyplývá, jaká nesrovnalost byla předmětem prověřování ze strany žalovaného (tj. status stěžovatelky jako malého a středního podniku), jakých operací se týkala (dotačních projektů) a co požadoval žalovaný po stěžovateli doložit (včetně informace o možnosti odnětí dotace). Žalovaný (resp. zprostředkující subjekt) tedy nesrovnalost v e-mailech dostatečně specifikoval a stěžovatelce muselo být zřejmé, čeho se týká (tomu ostatně odpovídají její reakce na uvedené e-maily). Nejednalo se proto o úkony obecné povahy, nýbrž o úkony s jasnou souvislostí s podezřením na konkrétní nesrovnalost, která byla posléze důvodem pro zahájení řízení o odnětí dotace ze strany žalovaného.

[47] Běžící čtyřletá prekluzivní lhůta tak byla přerušena nejprve dne 13. 3. 2020, kdy se rozběhla znovu. Opětovně byla přerušena dne 1. 2. 2021 a běžela by znovu až do 1. 2. 2025. Řízení o odnětí dotace bylo zahájeno 24. 2. 2023, tedy v rámci běžící prekluzivní lhůty. NSS pak doplňuje, že rozhodnutí o rozkladu nabylo právní moci dne 4. 3. 2024, tedy v rámci běžící maximální osmileté prekluzivní lhůty, jejíž běh se (s výjimkou úkonů podle čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2998/95) neprodlužuje, nepřerušuje ani nestaví (rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021-66, č. 4333/2022 Sb. NSS). Tato lhůta by uplynula až dne 30. 8. 2025.

[48] Námitka prekluze tak není důvodná.

III.b) Napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného jsou nepřezkoumatelné

[49] Mezi účastníky řízení je sporné, zda lze stěžovatelku pro účely poskytnuté dotace považovat za malý a střední podnik, či nikoli, a zda tedy měla do příloh k žádosti o dotaci uvést též pana Tomáše Dudáka a společnosti Repip a Avízo. Podle žalovaného totiž byla stěžovatelka prostřednictvím této osoby propojena s uvedenými společnostmi, s nimiž tvořila jednu hospodářskou entitu, a proto byla velkým podnikem. Údaje uvedené v žádosti tak byly podle žalovaného nepravdivé.

[50] Pro účely posouzení důvodnosti této námitky je třeba připomenout relevantní právní úpravu a ni navazující judikaturní závěry, z nichž vyplývají požadavky na to, co musí správní orgány zkoumat a posuzovat, pokud hodlají uzavřít, že určité společnosti jsou propojenými podniky.

[51] Podstatný je zde v první řadě čl. 3 odst. 3 přílohy I nařízení. Podle něj jsou propojenými ty podniky, mezi nimiž existuje některý z následujících vztahů:

- a) podnik vlastní většinu hlasovacích práv akcionáře nebo společníka v jiném podniku;
- b) podnik má právo jmenovat nebo odvolávat většinu členů správního, řídicího nebo dozorčího orgánu jiného podniku;
- c) podnik má právo uplatňovat rozhodující vliv v jiném podniku podle smlouvy uzavřené s daným podnikem nebo na základě ustanovení v zakladatelské listině, společenské smlouvě nebo ve stanovách tohoto podniku;
- d) podnik, který je akcionářem nebo společníkem jiného podniku, ovládá sám, v souladu s dohodou uzavřenou s jinými akcionáři nebo společníky daného podniku, většinu hlasovacích práv akcionáře nebo společníka v daném podniku.

[52] Podle čl. 3 odst. 3 čtvrtého pododstavce přílohy I nařízení podniky, které mají jeden či více takových vztahů prostřednictvím fyzické osoby nebo prostřednictvím skupiny fyzických osob, které *jednají společně*, jsou taktéž považovány za propojené podniky, pokud svou činnost nebo část své činnosti vykonávají na stejném relevantním trhu nebo na sousedních trzích.

[53] Správní orgány dospěly k závěru o propojenosti stěžovatelky a společnosti Avízo (resp. Repip) ve smyslu posledně citovaného ustanovení nařízení. Na základě skutečností popsanych v bodech [3] a [5] tohoto rozsudku uzavřely, že tyto podniky své jednání *sladují* a působí na stejném nebo navazujícím trhu. Toto propojení ze stěžovatelky činí velký podnik.

[54] Výkladem tohoto ustanovení se zabýval SDEU v rozsudku *HaTeFo*, ve kterém dospěl k závěru, že „*podniky mohou být považovány za ‚propojené‘ ve smyslu tohoto článku, pokud z analýzy právních i hospodářských vztahů mezi nimi vyplývá, že prostřednictvím fyzické osoby nebo skupiny fyzických osob, které jednají společně, tvoří jedinou hospodářskou entitu, ačkoliv formálně neudrží některý ze vztahů uvedených v čl. 3 odst. 3 prvním pododstavci této přílohy. Za osoby, které jednají společně, ve smyslu čl. 3 odst. 3 čtvrtého pododstavce této přílohy, jsou považovány osoby, které sladují své jednání s cílem uplatňovat vliv na obchodní rozhodnutí dotyčných podniků, jenž vylučuje, aby tyto podniky mohly být považovány za vzájemně hospodářsky nezávislé*“ (důraz přidán).

[55] NSS předně konstatuje, že se ztotožňuje s názorem obou účastníků řízení, podle něhož pro závěr o propojenosti podniků podle citovaného ustanovení není třeba, aby byly vždy přítomny stejné okolnosti, jaké identifikoval SDEU v případě *HaTeFo*, či v jiných věcech, na které odkazovala stěžovatelka. Každý případ je nutno posuzovat individuálně s přihlédnutím k jeho specifickým skutkovým okolnostem. Propojenost tak lze dovodit i ze skutečností, které SDEU ve své judikatuře výslovně nezmiňoval. To ovšem nic nemění na tom, že je třeba dostát obecným požadavkům, které SDEU v rozsudku *HaTeFo* popsal a které je třeba naplnit, aby bylo možno uzavřít, že se jedná o propojené podniky podle zmíněného ustanovení.

[56] NSS souhlasí se stěžovatelkou, že žalovaný ve zkoumání a hodnocení propojenosti nedostal požadavkům vyplývajícím z rozhodnutí *HaTeFo*. Rozhodnutí ministra ani prvostupňové rozhodnutí neobsahují dostatečnou analýzu právních a hospodářských vztahů mezi dotčenými subjekty. Navíc správní orgány ve svých rozhodnutích nepopsaly jednání dotčených osob, kterým by se vzájemně *sladovaly* za účelem uplatňování vlivu na obchodním rozhodování těchto společností. Skutečnosti, na jejichž základě žalovaný postavil své tvrzení o propojenosti dotčených společností, považuje NSS toliko za indicie, které měly sloužit správnímu orgánu k provedení požadované analýzy právních a obchodních vztahů. Až na základě provedení takové analýzy měl správní orgán učinit úsudek o (ne)propojenosti osob a tyto vlastní úvahy uvést ve svém rozhodnutí.

[57] Tomuto závěru odpovídá i stěžovatelkou citované rozhodnutí Komise ze dne 7. 6. 2006, ve věci C-8/2005, *Nordbrandenburger UmesterungsWerke*, body 49 a 53, dle kterého „*struktura vlastnictví je hlavním kritériem pro analýzu práva kontroly v podniku. Umožňuje prokázat propojení mezi jednotlivými podniky a vyvozovat závěry o hospodářských*

pokračování

jednotkách“ a „obchodní vztahy, jako například spojení na úrovni vedení podniku, překrývání ve vztazích k dodavatelům a k zákazníkům, společné používání logistiky (například dopravní prostředky, budovy a kancelářské prostory), se v tomto případě rovněž považují za kritéria pro spojení mezi podniky. Na základě těchto indikátorů lze prověřit, zda spojení přes fyzické osoby není jen neformální, nýbrž také formálně vede ke spojení u jednotlivých obchodních oblastí a obchodních činností.“ Ve světle tohoto rozhodnutí jsou skutečnosti uvedené v rozhodnutí správního orgánu (příbuzenské vazby, sdílení zaměstnanců, poskytnutí sublicence, společná prezentace na veletrhu atd.) toliko indikátory, které bylo nutné vzájemně posoudit k učinění závěru, zda vedou ke spojení u jednotlivých obchodních oblastí a obchodních činností. Právě tato úvaha v rozhodnutí správních orgánů chybí, a proto NSS přisvědčil kasační námitce, že správní orgány ve svých rozhodnutích neučinily adekvátní analýzu právních a obchodních vztahů.

[58] Správní orgány se totiž v zásadě omezily na popis majetkové struktury obou společností, postavení panů Zdeňka a Tomáše Dudákových v těchto společnostech a jejich rodinnou vazbu. Ze shora citovaných rozhodnutí však plyne, že samotná existence rodinných vazeb v rámci vlastnických vztahů ve společnostech pro závěr o propojení nepostačuje. Toho si ostatně byl vědom i ministr, který na s. 8 rozhodnutí o rozkladu uvedl, že *„postavení pana Tomáše Dudáka a jeho příbuzenská vazba s panem Zdeňkem Dudákem není jediným faktorem vypovídajícím o propojení; pokud by to jediný faktor byl bez dalšího, bylo by možné uvažovat o tom, že se o propojení nejedná.“* Z rozhodnutí správních orgánů pak nevyplývá žádná úvaha o tom, zda a jak vlastnická struktura obou společností (resp. skutečnost, že pan Tomáš Dudák prostřednictvím společnosti Repip vlastnil 70% podíl ve společnosti Avízo) svědčí o jejich propojení. I v tomto případě se správní orgány omezily na holá konstatování.

[59] Teprve na základě důkladné analýzy všech zjištěných skutečností však lze prověřovat, zda prostřednictvím těchto vztahů fakticky obě společnosti (resp. fyzické osoby, které je reprezentují) vzájemně slaďovaly svá jednání (společně jednaly) s cílem uplatňovat vliv na obchodní rozhodnutí dotyčných podniků, a jsou tedy vzájemně hospodářsky závislé.

[60] I další skutečnosti, které v souhrnu s výše uvedenými měly svědčit o propojenosti obou společností, představují pouhý popis skutečnosti, bez uvedení toho, co z nich hlediska společného jednání za účelem slaďování obchodní činnosti obou společností vyplývá. Správní orgány ve vztahu k těmto dalším skutečnostem dostatečným způsobem nevypořádaly ani stěžovatelčinu věcnou a podrobnou argumentaci uplatněnou již v průběhu správního řízení.

[61] Co se týče okolnosti spočívající ve sdílení sedmi zaměstnanců, tu prvostupňové rozhodnutí toliko konstatuje (viz s. 3) bez jakékoli doplňující úvahy o tom, jaký vliv má tato skutečnost na rozhodování dotčených společností. V rozkladu stěžovatelka namítala, že se dotčené společnosti dohodly, že vytvoří v areálu stěžovatelky chráněné pracoviště za účelem zaměstnávání osob se změněnou pracovní schopností (k tomu stěžovatelka předložila ve správním řízení důkazy), jde o marginální spolupráci (celkově měly společnosti stovky pracovníků; v žalobě pak upřesnila, že sedm pracovníků tvoří přibližně 2 % celkové personální základny obou společností) a za tržních podmínek. Na to ministr reagoval tak, že marginalita a tržní charakter sdílení zaměstnanců nejsou relevantní. K tomu, jak sdílení

zaměstnanců (na základě smlouvy o dodávce balicích a kompletačních služeb) svědčí o sladování jednání obou společností, se nevyjádřil.

[62] K poskytnutí sublicence systému ERP kromě toho, že se jedná o podnikový informační systém umožňující automatizované procesy fungování společnosti, prvostupňové rozhodnutí také nic dalšího neuvádí. Stěžovatelka v rozkladu namítla, že systém ERP je veden pro dotčené společnosti odděleně, společnosti nevidí vstupy ani výstupy zadávané do systému druhé společnosti. Není zde tedy indicie, že by plánování bylo spojené či koordinované. Na sublicenci je nutno nahlížet jako na běžný tržní prvek, licence byla poskytnuta standardní smlouvou a nezakládá podezření na společné jednání, jeho koordinaci, sdílení finančních zdrojů či financování obou společností z jednoho rozpočtu. K této námitce se ministr vyjádřil tak, že poskytnutí sublicence není běžné mezi nezávislými společnostmi, ale je obvyklé například v holdingových strukturách. K otázce oddělenosti obou systémů žádné úvahy nevyslovil.

[63] Prezentaci obou společností na veletrhu Fachpack prvostupňové rozhodnutí hodnotilo tak, že pokud by interakce byly pouze symbolické, marginální a formální, dozajista by společnosti neprezentovaly svoje výrobky na jednom z největších veletrhů v oblasti obalového materiálu. Stěžovatelka v rozkladu namítala, že není zřejmé, jaký prvek společného jednání žalovaný z této skutečnosti dovozuje. Z umístění prezentujících stánků na profesním veletrhu nelze dovozovat koordinaci jednání dotčených společností. Stále totiž platí, že tyto stánky společnosti prezentují jako nezávislé a samostatné entity s vlastní nabídkou zboží a výrobků. Z jednoho příspěvku na sociálních sítích, u kterého bylo uvedeno, že budou výrobky obou společností „opět“ prezentovány, nelze dovodit, že společnosti sladily své marketingové aktivity (*pozn. NSS – fotografie z veletrhu je z roku 2019, rozhodnutí o poskytnutí dotace, k jehož okamžiku správní orgány status stěžovatelky hodnotily, z roku 2017*). Tuto argumentaci žalovaný na s. 10 rozhodnutí o rozkladu označil za „absurdní“. Slovo „opět“ naznačuje, že informace z roku 2019 není výjimečná a jednorázová. To, že se stěžovatelka v příspěvku na sociálních sítích zmiňuje o společnosti Avízo, nepředstavuje standardní chování nezávislého podniku. K další argumentaci stěžovatelky se nijak nevyjádřil.

[64] Pokud se pak týká obdobné vizuální identity webových stránek, tu opět prvostupňové rozhodnutí toliko konstatuje bez úvah o vlivu této skutečnosti na jednání obou společností. Stěžovatelka v rozkladu namítala, že závěr stran vizuální podobnosti webové prezentace správní orgán nevysvětlil. Podle stěžovatelky tato vizuální podobnost neexistuje. Z tohoto aspektu nevyplývá nic, co by zakládalo domněnku o společné či koordinované aktivitě dotčených společností. K této námitce se žalovaný v rozhodnutí o rozkladu nijak nevyjádřil.

[65] NSS s ohledem na shora uvedené shrnuje, že rozhodnutí žalovaného (resp. ministra) je nepřezkoumatelné ze dvou důvodů. Zaprvé, vůbec neobsahuje úvahy o tom, co bylo považováno za společné jednání ve smyslu čl. 3 odst. 3 čtvrtého pododstavce nařízení a v čem spočívalo. Omezuje se pouze na výčet zjištěných okolností, aniž by žalovaný (ministr) vysvětlil, jak konkrétně docházelo ke sladování jednání obou společností za účelem ovlivnění jejich obchodní činnosti. Pokud správní orgány hodlaly konstatovat, že stěžovatelka a společnost Avízo (resp. Repip) jsou propojenými podniky, bylo jejich úkolem

pokračování

v souladu se shora citovanou judikaturou (zejména body [54] a [57] tohoto rozsudku) zjištěné skutečnosti týkající se majetkového a personálního propojení nikoli jen popsat, ale provést jejich analýzu, z níž by jasně vyplývalo, jak je mezi těmito společnostmi vykonáváno *právo kontroly*, a při zohlednění dalších zjištěných skutečností uvést přezkoumatelnou úvahu, jak tyto skutečnosti ve svém souhrnu svědčí o materiálním spojení obou společností u jednotlivých obchodních oblastí a obchodních činností. Kromě dosud popsaných okolností by se měly správní orgány zaměřit zejména na překryvy v dodavatelsko/odběratelských vztazích, na případné společné využívání logistiky či na finanční vztahy obou společností atd. Muselo by totiž být zřejmé, že míra jejich spolupráce je natolik významná, že je lze vzhledem ke zjištěným skutečnostem považovat za natolik provázané, že fakticky tvoří jednu hospodářskou entitu. NSS poznamenává, že konkrétní popis toho, jakých obchodních činností se mělo společné jednání obou společností týkat, rozhodnutí správních orgánů prozatím vůbec neobsahují. Hodnocené skutečnosti se pak samozřejmě musí vztahovat k období, kdy mělo dojít k nesrovnalosti, tedy k roku 2017 (což například pro společnou prezentaci na veletrhu v roce 2019 neplatí) a musí být relevantní právě pro uplatňování společného jednání při obchodních činnostech (což například podobnost webové prezentace, nadto dostatečně neodůvodněná, není). Zadruhé, tyto okolnosti a možnost jejich vnímání jako indikujících společné jednání pak stěžovatelka zpochybňovala konkrétními námitkami. Ty však zůstaly bez náležité odezvy.

[66] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů pak městský soud neodhalil, čímž sám zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností (rozsudky NSS ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91, či ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019-45). Namísto toho, aby rozhodnutí napadené žalobou pro nepřezkoumatelnost zrušil (neboť je nemohl přezkoumat na základě řádných žalobních námitek, které se prakticky shodovaly s námitkami uplatněnými stěžovatelkou v průběhu správního řízení), v odůvodnění se fakticky ztotožnil se závěry správních orgánů, které zde citoval, a uzavřel, že „*závěr o propojenosti podniků tak v posuzované věci žalovaný shledal na základě rozličných kritérií a jejich kombinací. Tím byla splněna podmínka formulovaná judikaturou, podle níž závěr o propojenosti podniků nelze činit výhradně na základě jednoho kritéria, na jehož výlučném základě lze konstatovat propojenost podniků. Žalovaný důsledně a podrobně posoudil konkrétní aspekty nyní posuzovaného případu*“. To ovšem, jak NSS vysvětlil shora, není pravda, neboť správní orgány požadavkům na dostatečné posouzení podmínek formulovaných judikaturou nedostály.

[67] Obecně je sice přípustné, shodují-li se žalobní námitky s námitkami již uplatněnými ve správním řízení a nedochází-li krajský (městský) soud k odlišným skutkovým či právním závěrům, aby si správné závěry správního orgánu osvojil se souhlasnou poznámkou; takový postup sám o sobě nepůsobí nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2021, č. j. 10 Azs 177/2020-32). Tento postup je však vyloučen tehdy, není-li správní rozhodnutí dostatečně odůvodněno nebo nevypořádává-li řádně uplatněné námitky (rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2014, č. j. 4 As 113/2014-27). Městský soud tak nemohl k vypořádání žalobní argumentace přistoupit způsobem, jaký zvolil v nyní napadeném rozsudku.

[68] Protože NSS shledal důvodnou námitku, podle které dosud nebylo v řízení dostatečně prokázáno a zdůvodněno naplnění podmínek pro závěr o propojenosti stěžovatelky a společnosti Avízo ve smyslu čl. 3 odst. 3 čtvrtého pododstavce nařízení, je v této fázi nadbytečné zabývat se druhou částí kasační argumentace, v níž stěžovatelka brojí proti závěru správních orgánů a městského soudu, že jí nesvědčilo legitimní očekávání ve vztahu k otázce jejího statusu malého a středního podniku. Pokud totiž (prozatím) neobstojí závěr žalovaného, že stěžovatelka je velkým podnikem, bylo by bezúčelné zkoumat, zda se stěžovatelka mohla legitimně spoléhat na to, že tomu tak není.

[69] Stejně tak je nadbytečné zabývat se dílčím argumentem namítajícím překvapivost závěru ohledně aplikace správního uvážení uvedeného v bodu 43, neboť napadený rozsudek z pohledu řešení základní sporné otázky neobstál jako přezkoumatelný. Pouze nad rámec nutného pak NSS doplňuje, že zde uvedené úvahy o přezkumu „negativního rozhodnutí poskytovatele“ omezené toliko na posouzení, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo je nezneužil, jsou v odůvodnění rozsudku zcela nadbytečné, resp. nepřipadné, neboť posuzovaná věc se netýkala rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dotaci, a nadto se tato vstupní úvaha o rozsahu přezkumu nijak nepromítla do samotného odůvodnění rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[70] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Zároveň NSS podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. (ve znění účinném do 31. 12. 2025) zrušil také rozhodnutí žalovaného, neboť městský soud by musel učinit totéž. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. kasační soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný vázán právním názorem NSS (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V první řadě se žalovaný bude zabývat otázkou maximální prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci ve smyslu čl. 3 odst. 1 pododstavce čtvrtého nařízení č. 2988/95, neboť oproti situaci, která zde byla v době vydání rozhodnutí o rozkladu (popsané v bodu [47]), se v důsledku zrušení tohoto rozhodnutí situace změnila. Shledá-li, že tato lhůta neuplynula a setrvá-li na svém závěru o propojenosti dotčených společností, tuto skutečnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodní (tedy provede odpovídající analýzu podle požadavků shora citované judikatury) a řádně vypořádá stěžovatelčiny námitky.

[71] Protože NSS společně s rozsudkem městského soudu zrušil i rozhodnutí žalovaného, rozhodl též o nákladech celého soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má stěžovatelka proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, neboť byla ve věci úspěšná. Neúspěšný žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

[72] Náhrada nákladů řízení příslušející stěžovateli se skládá z:

- a) uhrazených soudních poplatků za žalobu ve výši **3 000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5 000 Kč**;
- b) náhrady za zastupování advokátem v řízení o žalobě, kterou tvoří odměna za čtyři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepisu žaloby a repliky a účasti na jednání soudu v délce nepřesahující dvě hodiny [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g)

pokračování

a odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. V souladu s § 7 bodem 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 činí odměna za úkony právní služby **4 x 3 100 Kč**. K tomu je třeba podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu připočíst paušální náhradu hotových výdajů ve výši **4 x 300 Kč**, celkově jde tedy o **13 600 Kč**;

- c) náhrady za zastupování advokátem v řízení o kasační stížnosti, kterou tvoří odměna za čtyři úkony právní služby spočívající v sepisu kasační stížnosti, doplnění kasační stížnosti a dvou replik [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za první z uvedených úkonů činí odměna **3 100 Kč** spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši **300 Kč** v souladu s § 7 bodem 5 a § 9 odst. 4 písm. d) a § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024, za další tři úkony je odměna určena podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu v znění účinném od 1. 1. 2025 ve výši **3 x 4 620 Kč** spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši **3 x 450 Kč**, tedy **18 610 Kč**;
- d) protože je stěžovatelčin zástupce společníkem advokátní kanceláře, která je plátcem daně z přidané hodnoty, tvoří součást nákladů rovněž tato daň ve výši **6 764,10 Kč**, tj. 21 % z celkové částky odměny a náhrad zástupce **32 210 Kč** (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

Žalovaný je tedy povinen uhradit stěžovatelce k rukám jejího zástupce náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši **46 974,10 Kč**, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 4. června 2026

Sylva Šiškeová
předsedkyně senátu