



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Pavla Molka a soudců Lenky Bursíkové (soudkyně zpravodajka) a Petra Mikeše 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 16346/24/11200/01000, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2025, č. j. 8 A 43/2024-70,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2025, č. j. 8 A 43/2024-70, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 22. 2. 2024, č. j. MPO 16346/24/11200/01000, **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 34 632,10 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 *Rekonstrukce objektu pro moderní plastikářskou výrobu, NDB „Průmyslový objekt, Zlín Louky“* 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 7 317 239,65 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 odst. 1 písm. b) 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. V posuzovaném období bylo jednání za žalobkyni umožněno předsedovi představenstva (pan Zdeněk Dudák, který byl také jediným akcionářem žalobkyně) a místopředsedům tříčlenného představenstva. Kombinace příbuzenské vazby s působením pana Tomáše Dudáka v představenstvu žalobkyně a společnosti Avízo svědčí o propojení obou společností. Pan Tomáš Dudák má prostřednictvím podílu ve společnosti Repip většinu hlasovacích práv ve společnosti Avízo a současně může z titulu funkce místopředsedy představenstva za žalobkyni samostatně jednat. Žalobkyně a společnost Avízo podnikají na stejných nebo navazujících trzích v oblasti plastikářských výrobků.

[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 dotaci 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 ji 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 (šlo o osoby blízké), kteří umožnili sladování jednání žalobkyně a společnosti Avízo působících na stejném trhu obalových materiálů. Odkázal na zjištěné vlastnické vztahy a postavení pana Tomáše Dudáka v obou společnostech. Samotná existence rodinných vazeb v rámci jednotlivých společností není dostačující pro závěr, že se jedná o propojené podniky, a to ani ve spojení se skutečností, že obě společnosti působí na stejném trhu. Městský soud se však ztotožnil se závěrem správních orgánů, že propojenost obou společností (podniků) zakládají vedle popsanych majetkových a osobních vztahů tyto skutečnosti:

- společnost Avízo sdílela se žalobkyní sedm svých zaměstnanců,
- částečný překryv v rámci obchodních vztahů,

pokračování

- 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.

[6] Městský soud souhlasil se žalobkyní, že žalovaný dostatečně nekonkretizoval prvky, které by měly svědčit o vizuální podobnosti webových stránek obou společností či o společném jednání. Šlo ale jen o podpůrný argument. Závěr o provázanosti vyplývá ze všech zjištěných okolností ve vzájemných souvislostech. Bylo nade vší pochybnost prokázáno „ladění jednání s cílem uplatňovat vliv na obchodní rozhodnutí dotčených podniků“. Na poskytnutí dotace není právní nárok. Žalobkyně neprokázala, že je samostatným a samostatně podnikajícím subjektem. Závěr žalovaného má oporu v důkazech a je v souladu s právní úpravou i judikaturou.

[7] Městský soud připustil, že legitimní očekávání může být obecně založeno i formou utvrzení ze strany příslušné úřední osoby. Dotazy žalobkyně však neobsahovaly veškeré relevantní informace (zejména ohledně rodinné vazby). Odpovědi na tyto dotazy proto nemohly založit žalobkyni legitimní očekávání. Městský soud souhlasil se žalovaným, že příbuzenské vazby mezi fyzickými osobami jednajícími společně představují jen vyšší kvalitu vztahu těchto osob. Podstatné je sladování činností fyzických osob. V případě příbuzenské vazby lze s vyšší mírou pravděpodobnosti předpokládat koordinaci aktivit. Veřejnosprávní kontroly nemohou založit legitimní očekávání, protože kontrolní list či protokol nejsou rozhodnutím, ale jen podkladem pro zahájení řízení. Městský soud nesouhlasil se žalobkyní, že v době provádění kontroly byly správnímu orgánu známy veškeré relevantní skutkové okolnosti ohledně rodinných i obchodních vazeb mezi společnostmi.

II. Kasační stížnost a podání účastníků řízení

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

[9] Stěžovatelka v **kasační stížnosti** namítá, že hospodářské interakce zjištěné správními orgány a městským soudem jsou minimální, nevykazují vzájemnou koordinaci ani prvky typické pro společné jednání. Interakce pro dotčené společnosti nepředstavovaly hospodářskou výhodu. Společné jednání nebylo prokázáno. Správní orgány ani městský soud neprovedly důkladnou analýzu právních a hospodářských vztahů, jak požaduje judikatura. Jejich závěry jsou příliš zobecňující (usuzují na vlastnosti celku na základě příliš malého vybraného vzorku interakcí mezi oběma společnostmi). Stěžovatelka nepochybně, že každý případ je nutno posuzovat individuálně. Zjištěné okolnosti, které mají svědčit o propojenosti společností, však musí vykazovat určitou intenzitu vzájemných vztahů. V případě stěžovatelky a společnosti Avízo šlo o marginální interakce tržní povahy, které nemohly založit prvek společného jednání.

[10] Městský soud sice odkázal na rozsudek SDEU ze dne 27. 2. 2014, ve věci *C-110/13, HaTeFo GmbH proti Finanzamt Haldensleben* (dále „rozsudek HaTeFo“). Je ale nepochopitelné, že závěr o ladění společného jednání dovodil a měl za prokázány pouze na základě nesouvisejících skutečností. Pokud podle městského soudu sama rodinná vazba nezakládá jednání ve shodě, je podle napadeného rozsudku toto jednání založeno sdílením

sedmi zaměstnanců a podlicence ERP systému. Chybí však analýza toho, co poskytnutí sublicence konkrétně znamená (jak jsou data v tomto systému propojena a využívána ke sladění vzájemných aktivit). Na to stěžovatelka opakovaně upozorňovala i v průběhu správního řízení. Městský soud rezignoval na komplexní analýzu propojenosti podle zjištěných interakcí.

[11] Stěžovatelka namítá, že městský soud nesprávně posoudil porušení jejího legitimního očekávání. Legitimní očekávání nemusí být založeno pouze pravomocným rozhodnutím ve věci, ale i výsledky kontrolních postupů. Správní orgány stěžovatelku opakovaně ujišťovaly, že splňuje status malého a středního podniku. Při poslední kontrole dne 29. 4. 2021 měl poskytovatel dotace k dispozici již všechny relevantní informace. Nelze tedy tvrdit, že stěžovatelka jednala protiprávně, pokud ji správní orgán ujistil o správnosti jejího postupu.

[12] 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.

[13] 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. Stěžovatelčina argumentace byla vypořádána jak v rozhodnutích správních orgánů, tak v napadeném rozsudku. 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. Existence rodinných vazeb může být relevantním hlediskem při posuzování propojenosti. V daném případě je mnohem více než existující rodinná vazby relevantní působení pana Tomáše Dudáka v obou posuzovaných společnostech. Pokud měla stěžovatelka za nesprávnou definici systému ERP v rozhodnutích správních orgánů, měla to namítnout ve správním řízení. Poskytování sublicence podniku působícímu na stejném relevantním trhu není standardní u nezávislých entit.

[14] 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). Zmiňované kontroly (včetně kontroly ze dne 29. 4. 2021) se vztahovaly k jiným projektům a dotacím. Rozsah posouzení a hodnocení provedeného v rámci kontrol není z protokolů seznatelný. Legitimní očekávání nadto nemůže založit protokol o kontrole, protože není rozhodnutím. Žalovaný upozorňuje, že v rámci konzultací stěžovatelka zaslala nepřesně formulované dotazy, v nichž nezmínila rodinnou vazbu mezi orgány obou společností.

pokračování

[15] Stěžovatelka v **replíce** konstatuje, že 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 napadený rozsudek neuvádí, v čem konkrétně společnosti ladily své jednání a jakou výhodu z toho čerpaly. Pokud městský soud uvedl, že samotná rodinná vazba nepostačuje, je s podivem, na základě jakých konkrétních zjištění dovedl závěr o propojenosti. Tato zjištění samostatně ani ve svém souhrnu nedosahují intenzity propojenosti, která by odpovídala „sladování jednání s cílem uplatňovat vliv na obchodní rozhodnutí“ ve smyslu rozsudku *HaTeFo*. Analogie žalovaného s holdingovou strukturou je nepřiléhavá, neboť v takové struktuře je propojenost dána kapitálovým propojením a formálním řízením, nikoli „společným jednáním“ fyzických osob ve smyslu čl. 3 odst. 3 přílohy č. 1 nařízení. Z judikatury plyne, že právě netržní povaha interakcí (sdílení finančních rizik, bezúplatné sdílení zdrojů, vzájemné ručení) je indikátorem propojenosti.

[16] Žalovaný v argumentu o protiprávnosti jednání stěžovatelky v souvislosti s legitimním očekáváním zaměňuje příčinu a následek. Stěžovatelka neuvedla nepravdivé informace, protože se spoléhala na opakovaná ujištění žalovaného. Nešlo o neznalost zákona, ale výklad neurčitého právního pojmu „společné jednání“, který závisí na konkrétních okolnostech. Náзор, podle kterého protokol o kontrole nemůže založit legitimní očekávání, je formalistický. Správní orgán je vázán svým dřívějším výkladem. Stěžovatelka nezpochybňuje, že za správnost žádosti o dotaci odpovídá příjemce. Nemůže však dojít k porušení jeho povinností, pokud sám poskytovatel sdělil právní názor, který byl následně hodnocen jako důvod pro uložení odvodu. Nadto v řízení podle § 15 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech nese důkazní břemeno správní orgán.

[17] Stěžovatelka dále namítá prekluzi práva žalovaného zahájit a vést řízení o odnětí dotace. Případná nesrovnalost nastala podle ní nejpozději právní mocí rozhodnutí o poskytnutí dotace (12. 9. 2016) a řízení o odnětí dotace žalovaný zahájil dne 8. 11. 2022. 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. Překročení prekluzivní lhůty je natolik významné, že nemůže být zhojeno ani případným přerušením lhůty.

[18] Stěžovatelka pak upozorňuje, že se propojenost podniků hodnotí k okamžiku podání žádosti o dotaci. Žalovaný však shromažďoval důkazy bez ohledu na časovou souvislost s dotací.

[19] Žalovaný v **duplice** uvádí, že zásadním indikátorem propojenosti byl vliv pánů Tomáše a Zdeňka Dudáka na obě společnosti daný příbuzenskou vazbou a postavením těchto osob (a z něj plynoucími pravomocemi). Na tyto skutečnosti navazovala další konkrétní zjištění. Stav propojenosti byl nepochybně založen před podáním žádosti o dotaci, v době jejího podání trval a následně se prohluboval. Společnosti od roku 2013 sdílely zaměstnance (za kompletační práce hradila stěžovatelka společnost Avízo 68 Kč za hodinu práce, což nebyly zjevně tržní podmínky, neboť v roce 2018 byla minimální mzda 73,2 Kč), pronajímaly si nebytové prostory a stroje určené k výkonu jejich činnosti a společnost Avízo využívala podlicenci stěžovatelčina softwaru ERP. Co se týče legitimního očekávání, žalovaný stěžovatelce žádá konkrétní ujištění neposkytl. Svá prohlášení nadto činil na

základě účelově zamlčených okolností. Protokol o kontrole neobsahuje žádné právní posouzení.

[20] K námitce prekluze žalovaný poukázal na čl. 3 odst. 1 třetí pododstavec nařízení č. 2988/95 a e-mail ze dne 13. 3. 2020, který 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 splňují i další e-maily ze dne 1. 2. 2021 a 13. 4. 2021. Tvrzení ohledně časové nesouvislosti důkazů je zcela obecné. Stěžovatelka tuto námitku poprvé uplatnila v soudním řízení, a je proto nepřijatelná.

III. Posouzení kasační stížnosti

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

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

[22] 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).

[23] 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 závazný a přímo použitelný 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.

[24] 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*.

[25] 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*.

pokračování

[26] 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.*

[27] 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).

[28] 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 tak došlo k nesrovnalosti nabytím právní moci rozhodnutí o poskytnutí dotace, tedy dne 12. 9. 2016. Ostatně o tom není mezi účastníky sporu. Prekluzivní lhůta pro zahájení řízení o odnětí dotace by tak uplynula 12. 9. 2020.

[29] Ministerstvo zahájilo řízení o odnětí části dotace oznámením ze dne 7. 11. 2022, které bylo stěžovatelce doručeno dne 8. 11. 2022.

[30] Pro věc je tedy stěžejní, zda došlo, případně jakými konkrétními úkony, k přerušování 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.

[31] 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).

[32] 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.*

[33] 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 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.

[34] 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“.

[35] 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.

[36] 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).

[37] 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*

pokračování

úkony umožňují jejich příjemci, aby se s dostatečnou přesností seznámil s operacemi, kterých se týkají podezření na nesrovnalosti“ (bod 43).

[38] 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*.

[39] 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.

[40] 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 stěžovatelce 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.

[41] 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 8. 11. 2022, 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 12. 9. 2024.

[42] Námitka prekluze tak není důvodná.

III.b) Napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného jsou nepřezkoumatelné

[43] 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.

[44] 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.

[45] 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.

[46] 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.

[47] 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.

[48] 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).

[49] 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

pokračování

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.

[50] 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. Správní orgány ve svých rozhodnutích nepopsaly jednání dotčených osob, kterým by se vzájemně slaďovaly 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.

[51] 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 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, částečný překryv obchodních vztahů, poskytnutí sublicence, společná prezentace na veletrhu) 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.

[52] Správní orgány se totiž v zásadě omezily na popis majetkové struktury obou společností, postavení pánů 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. 7 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.

[53] 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.

[54] 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 z 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 v průběhu správního řízení.

[55] 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 slaďování jednání obou společností, se nevyjádřil.

[56] K poskytnutí sublicence systému ERP prvostupňové rozhodnutí uvádí, že poskytnutí sublicence, byť za tržních podmínek, nepovažuje za běžné mezi nezávislými společnostmi, ale je běžné například v holdingových strukturách, a svědčí tak o určité integrovanosti činností obou společností. 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 souhrnně tak, že tržní charakter transakcí a jejich okrajovost není relevantní. K otázce oddělenosti obou systémů žádné úvahy nevyslovil.

[57] 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. Slovo „opět“ užitá v příspěvku na sociálních sítích ze dne 19. 9. 2019 znamená, že nejde o výjimečnou ani jednorázovou spolupráci, což svědčí o společném postupu obou společností a o nepravdivosti tvrzení stěžovatelky o nezávislosti marketingových aktivit. 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

pokračování

společnosti slaďovaly 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 2016*). Společnosti se veletrhu účastnily nezávisle na sobě. Správní orgán neuvádí, proč by postavení stánků vedle sebe mělo znamenat koordinaci v marketingové strategii, jinou formu spolupráce či znamenat materiální výhodu. Argumentaci žalovaného označila stěžovatelka za fabulaci dovozenou pouze z textace příspěvku na sociálních sítích, aniž by byla opětovná účast prokázána. Žalovaný neprokázal ani slaďování marketingových aktivit, které představují komplexní souhrn aktivit. 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.

[58] Co se týče překryvu v rámci obchodních vztahů, tato okolnost zůstala v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů v rovině prostého tvrzení. K námitkám uvedeným v bodu 5.4. rozkladu, podle kterých tržby z dodávek společnosti Avízo činily 1,4 % z tržeb stěžovatelky (a v opačném směru 4,1 %) a byly uskutečňovány za tržních podmínek, se ministr v rozhodnutí o rozkladu nijak nevyjádřil.

[59] 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 slaďování 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 v souladu se shora citovanou judikaturou (zejména body [48] a [51] 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 popsanych 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 neobsahuje. Hodnocené skutečnosti se pak samozřejmě musí vztahovat k období, kdy mělo dojít k nesrovnalosti, tedy k roku 2016 (což například pro společnou prezentaci na veletrhu v roce 2019 neplatí) a musí být relevantní právě pro uplatňování společného jednání při obchodních činnostech. Zadruhé, dosud zjištěné okolnosti a možnost jejich vnímání jako indikujících společné jednání pak stěžovatelka zpochybňovala konkrétními námitkami. Ty však zůstaly bez náležité odezvy.

[60] 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 (bod 86 napadeného rozsudku), že *„závěr o provázanosti dotčených společností vyplývá ze všech zjištěných okolností ve vzájemných souvislostech. Jak vyplývá ze shora citovaného rozsudku HaTeFo GmbH, postačuje, pokud společně jednající osoby ladí své jednání s cílem uplatňovat vliv na obchodní rozhodnutí dotčených podniků, což je v projednávané věci prokázáno nade vší pochybnost“*. To ovšem, jak NSS vysvětlil shora, není pravda, neboť správní orgány požadavkům na dostatečné posouzení podmínek formulovaných judikaturou nedostály.

[61] 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.

[62] 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.

IV. Závěr a náklady řízení

[63] 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 (osmileté) 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 [41]), 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.

pokračování

[64] 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.

[65] Náhrada nákladů řízení příslušející stěžovatelce 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 tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepisu žaloby a účasti na jednání soudu v délce nepřesahující dvě hodiny [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) 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 první dva úkony právní služby **2 x 3 100 Kč**, k tomu je třeba podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu připočíst paušální náhradu hotových výdajů ve výši **2 x 300 Kč**. Za třetí úkon je odměna určena podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu v znění účinném od 1. 1. 2025 ve výši **4 620 Kč** spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši **450 Kč**. Celkově jde tedy o **11 870 Kč**;
- c) náhrady za zastupování advokátem v řízení o kasační stížnosti, kterou tvoří odměna za dva úkony právní služby spočívající v sepisu kasační stížnosti a repliky [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025 činí odměna **2 x 4 620 Kč**, paušální náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu **2 x 450 Kč**, tedy **10 140 Kč**;
- d) protože je stěžovatelčin zástupce společníkem advokátní kanceláře, která je plátcem daně z přidané hodnoty, tvoří součást nákladů rovněž tato daň ve výši **4 622,10 Kč**, tj. 21 % z celkové částky odměny a náhrad zástupce **22 010 Kč** (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

Žalovaný je tedy povinen uhradit stěžovatelce k rukám jejího zástupce náhradu nákladů soudního řízení v celkové výši **34 632,10 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 9. června 2026

Pavel Molek
předseda senátu