



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Bartoše a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobkyně: **SPUR, a. s.**, Tomáše Bati 299, Louky, Zlín, zastoupené advokátem Mgr. Petrem Kinclem, Hvězdova 2c, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, Na Františku 32, Praha 1, zastoupenému advokátem doc. JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D., Rubešova 8, Praha 2, proti rozhodnutí ze dne 22. 2. 2024, čj. MPO 16391/24/11200/01000, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2025, čj. 15 A 43/2024-83,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2025, č. j. 15 A 43/2024-83, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 22. 2. 2024, čj. MPO 16391/24/11200/01000, **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 36 871 Kč k rukám zástupce žalobkyně do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Spor byl o to, zda ministerstvo žalobkyni právem odňalo dotaci na projekt „*Technologická inovace výroby fyzikálně lehkých polyolefinických pěn*“ proto, že nenaplnila status malého a středního podniku ve smyslu čl. 3 odst. 3 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. NSS dospěl k závěru, že rozhodnutí ministerstva je nepřezkoumatelné v otázce posouzení vzájemných interakcí mezi

žalobkyní a dalšími společnostmi, s nimiž žalobkyně podle ministerstva tvořila jedinou hospodářskou entitu.

1. Popis věci

[2] Ministerstvo poskytlo 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 skrze osobu Tomáše Dudáka je personálně propojena se společností REPIP s. r. o. (od 29. 7. 2022 SPUR group s.r.o.) a společností AVÍZO s. r. o. Tomáš Dudák je jediným společníkem spol. *Repip*, ta je zase 70% společníkem spol. *Avízo*. Tomáš Dudák je od 11. 3. 2013 jedním ze dvou jednatelů spol. *Avízo* a od 2. 8. 2002 do 1. 6. 2022 byl místopředsdou představenstva stěžovatelky.

[4] Ministerstvo z moci úřední zahájilo řízení o odnětí dotace (o zahájení řízení žalobkyni informovalo 27. 2. 2023). Rozhodnutím ze dne 21. 9. 2023 pak žalobkyni dotaci odňalo. Proti rozhodnutí o odnětí dotace se žalobkyně bránila rozkladem; ten zamítl ministr průmyslu a obchodu rozhodnutím ze dne 22. 2. 2024.

[5] Proti rozhodnutí ministra se žalobkyně bránila žalobou u Městského soudu v Praze – neúspěšně. Městský soud dospěl k závěru, že žalobkyně a spol. *Avízo* byly podniky tvořící jedinou hospodářskou entitu, která nenaplnila status středního podniku. Oba podniky byly propojené prostřednictvím osob Zdeňka Dudáka a Tomáše Dudáka, kteří umožnili sladování jednání žalobkyně a spol. *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 tyto skutečnosti:

- Zdeněk Dudák jakožto vlastník (přesněji společník) žalobkyně a Tomáš Dudák jakožto místopředsda představenstva žalobkyně a jednatel spol. *Avízo* jsou příbuzní,
- spol. *Avízo* sdílela žalobkyni své zaměstnance,
- žalobkyně poskytla spol. *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.

[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.

pokračování

[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 příjemci konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, a tato ujištění jsou v souladu s použitelnými předpisy (rozsudek NSS ve věci 1 Afs 59/2012 a rozsudek SDEU ve věci C-414/08, Sb. rozh. s. I-02559, *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, Sb. rozh. s. I-01561, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další*, bod 56). Městský soud proto uzavřel, žalobkyni legitimní očekávání nevzniklo.

2. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření ministerstva

[8] Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně kasační stížností (proto je dále označována jako *stěžovatelka*).

[9] Stěžovatelka v **kasační stížnosti** tvrdila, že ji a společnost Avízo nelze považovat za jednu hospodářskou entitu ve smyslu nařízení (EU) č. 651/2014, protože mezi nimi existovaly pouze marginální hospodářské interakce bez strategické koordinace či společného vystupování. Uvedla, že jejich vztah nenaplňoval judikturní znaky společného jednání ani těsné hospodářské provázanosti. Napadený rozsudek podle ní nesprávně dovodil propojenost na základě dílčích a nevýznamných interakcí, aniž provedl komplexní posouzení nebo zohlednil existenci konkrétních hospodářských výhod.

[10] Podle stěžovatelky posouzení jen dílčích a marginálních interakcí stěžovatelky a společnosti Avízo nenaplňuje podmínku důkladné analýzy právních a hospodářských vztahů, která vyplývá z evropské i národní judikatury. Městský soud v hodnocení této otázky pochybil. Správní orgány i městský soud vybočily z mantinelů ustálené rozhodovací praxe k otázce unáhleného zobecňování.

[11] Stěžovatelka namítala, že městský soud nesprávně posoudil její legitimní očekávání, neboť správní orgán ji opakovaně v kontrolách ujišťoval, že splňuje status malého a středního podniku. Stěžovatelka se na tento výklad správního orgánu dlouhodobě spoléhala a nikdy vědomě neuváděla nepravdivý údaj o tom, že je středním podnikem. 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. Městský soud tento nesprávný závěr dotačních orgánů přejal.

[12] Ministerstvo ve **vyjádření ke kasační stížnosti** odmítlo názor stěžovatelky, že závěr o propojenosti podniků vyžaduje určitou intenzitu interakcí, a zdůraznilo nutnost individuálního posouzení každého případu. Propojenost může vyplývat i z jediné významné skutečnosti, její dlouhodobosti či opakování. K námitce chybějící hospodářské výhody uvedlo, že účelem vymezení statusu malého a středního podniku je vyloučit subjekty, které jsou díky propojení ve výhodnějším postavení, přičemž konkrétní identifikace ekonomických výhod není nutná. Podle ministerstva plyne ekonomická výhoda již ze samotného propojení podniků.

[13] Ministerstvo odmítlo, že by analýza interakcí mezi stěžovatelkou a spol. *Avízo* byla nedostatečná; zjištěné vazby posoudilo jednotlivě i v jejich souhrnu. Na tomto základě dospělo k závěru o propojenosti podniků, zejména s ohledem na vliv společnosti *Avízo* na řízení stěžovatelky prostřednictvím osoby blízké jejímu řídicímu orgánu (Tomáše Dudáka). Ministerstvo vycházelo z kombinace více kritérií a nepovažovalo za rozhodné, zda interakce probíhaly za tržních podmínek, neboť i taková spolupráce může přinášet ekonomické výhody, což je podle ministerstva typické například pro holdingové struktury.

[14] K legitimnímu očekávání stěžovatelky ministerstvo shodně s městským soudem uvedlo, že se jej stěžovatelka nemůže dovolávat na základě postupu, jímž jednala protiprávně a porušila podmínky dotace. Ministerstvo upozornilo, že v rámci konzultací stěžovatelka zaslala nepřesně formulované dotazy, v nichž nezmínila rodinnou vazbu mezi orgány obou společností.

[15] Stěžovatelka v **replíce** setrvala na tom, že zjištěné interakce se společností *Avízo* byly pouze marginální a nelze je srovnávat s judikaturními případy skutečné propojenosti ani s holdingovou strukturou. Trvala na tom, že soud měl zohlednit tržní povahu transakcí, a znovu zdůraznila existenci legitimního očekávání, neboť vycházela z tehdejšího výkladu pojmu malého a středního podniku a z ujištění správního orgánu. Odmítla rovněž, že by úmyslně zamlčela příbuzenské vazby mezi osobami spojenými s dotčenými podniky.

[16] Závěrem stěžovatelka namítla prekluzi práva ministerstva zahájit a vést řízení o odnětí dotace. Případná nesrovnalost nastala podle ní nejpozději právní mocí rozhodnutí o poskytnutí dotace (dle tvrzení stěžovatelky 20. 10. 2017) a řízení o odnětí dotace ministerstvo zahájilo 8. 11. 2022 (opět dle tvrzení stěžovatelky). Čtyřletá prekluzivní lhůta stanovená v čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 tak uplynula před zahájením řízení.

3. Právní hodnocení

[17] Kasační stížnost je důvodná.

Právo ministerstva zahájit a vést řízení o odnětí dotace nezaniklo

[18] NSS se nejprve zabýval námitkou prekluze. Z rozhodnutí o poskytnutí dotace plyne, že ministerstvo stěžovatelce poskytlo 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 unii 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).

pokračování

[19] Unijní nařízení jsou zásadně přímo použitelná: vyvolávají právní účinky a mají aplikační přednost před vnitrostátním právem. 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. Musí mu proto ustoupit taková ustanovení vnitrostátního práva, 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 Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

[20] 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.*

[21] 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 uvedená v čl. 1 odst. 1. Odvětvové předpisy mohou stanovit i kratší lhůtu, která však nesmí být kratší než tři roky.*

[22] 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.*

[23] Podle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 *členské státy si ponechávají možnost uplatňovat delší lhůtu, než která je uvedena v odstavci 1 nebo odstavci 2.*

[24] 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, čj. 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 samo nevykazuje povahu sankce (tamtéž, bod 29).

[25] 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 za okamžik vzniku nesrovnalosti považovat den nabytí právní moci rozhodnutí o poskytnutí dotace. Nejpozději tímto dnem nastává porušení právního předpisu EU, v důsledku kterého může být poškozen souhrnný rozpočet Unie (rozsudek NSS čj. 5 Afs 4/2021-66, bod 33). V projednávané věci tedy došlo k nesrovnalosti nejpozději nabytím právní moci rozhodnutí o poskytnutí dotace, tedy 23. 5. 2019.

[26] Ministerstvo zahájilo řízení o odnětí části dotace oznámením ze dne 24. 2. 2023, které bylo stěžovatelce doručeno dne 27. 2. 2023 (řízení tak nebylo zahájeno 8. 11. 2022, jak tvrdila stěžovatelka v replice). Jelikož právní moc rozhodnutí o poskytnutí dotace nastala dne 23. 5. 2019 (a nikoli 20. 10. 2017, jak tvrdila stěžovatelka), zahájilo ministerstvo řízení před uplynutím prekluzivní lhůty podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95. Námitka prekluze tak není důvodná.

Napadený rozsudek i rozhodnutí ministerstva jsou nepřezkoumatelné

[27] 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, že je prostřednictvím osoby Tomáše Dudáka propojena se společnostmi *Repip* a *Avízo*, jak bylo přesvědčeno ministerstvo, podle něhož tak údaje uvedené v žádosti byly nepravdivé.

[28] Pro účely posouzení důvodnosti této námítky je třeba připomenout relevantní právní úpravu a ni navazující judikaturní závěry, z nichž vyplývají požadavky na to, co musí správní orgány zkoumat při posouzení toho, zda určité společnosti jsou propojenými podniky.

[29] Podstatný je zde v první řadě čl. 3 odst. 3 přílohy I nařízení č. 651/2014. Podle něj jsou propojené 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.

[30] 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.

[31] Správní orgány dospěly k závěru, že stěžovatelka je propojena se společností *Avízo* (resp. *Repip*) ve smyslu posledně citovaného ustanovení. 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.

pokračování

[32] Výkladem čl. 3 odst. 3 čtvrtého pododstavce přílohy I nařízení se zabýval SDEU v rozsudku ze dne 27. 2. 2014 ve věci C-110/13, *HaTeFo GmbH proti Finanzamt Haldensleben*, 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 neudržují 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).

[33] Pro závěr o propojenosti podniků podle citovaného ustanovení nejsou vždy třeba stejné okolnosti, jaké popsal SDEU v rozsudku *HaTeFo*, či v jiných věcech, na které odkazovala stěžovatelka. Každý případ je nutné posuzovat individuálně a propojenost podniků lze dovodit i ze skutečností, které SDEU ve své judikatuře výslovně nezmiňoval. Vždy je ale třeba dostát obecným požadavkům, které SDEU v rozsudku *HaTeFo* popsal jako nezbytné pro závěr o propojenosti podniků.

[34] NSS souhlasí se stěžovatelkou, že ministerstvo těmito požadavkům nedostálo. Rozhodnutí ministra ani ministerstva 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 ministerstvo postavilo své tvrzení o propojenosti dotčených společností, považuje NSS za pouhé indicie, které měly sloužit správnímu orgánu k provedení potřebné analýzy právních a obchodních vztahů. Až na základě takové analýzy měl správní orgán učinit úvahu o (ne)propojenosti osob a tu uvést ve svém rozhodnutí.

[35] Tomuto závěru odpovídá i stěžovatelkou citované rozhodnutí Komise ze dne 7. 6. 2006 ve věci C-8/2005, *Nordbrandenburger Umesterungs Werke*, 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 závěrů tohoto rozhodnutí je třeba skutečnosti uvedené v rozhodnutí správního orgánu (příbuzenské vazby, sdílení zaměstnanců, částečný překryv obchodních vztahů, poskytnutí sublicence, společná prezentace na veletrhu) považovat za pouhé indikátory; ty bylo nutné posoudit a vyhodnotit, 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.

[36] Správní orgány se totiž v zásadě omezily na popis majetkové struktury obou společností, postavení 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 str. 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 (quod non), 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 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.

[37] Teprve důkladnou analýzou všech zjištěných skutečností však lze prověřit, 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 propojené.

[38] I další skutečnosti, které v souhrnu s výše uvedenými měly svědčit o propojení obou společností (působení na stejném trhu, marketingová spolupráce, sdílení zaměstnanců, sdílení systému ERP), představují pouhý popis skutečnosti, bez uvedení toho, co z nich hlediska společného jednání za účelem slaďování obchodní činnosti obou společností vyplývá.

[39] Co se týče okolnosti spočívající ve sdílení sedmi zaměstnanců, tu rozhodnutí ministerstva jen konstatuje (str. 3) bez jakékoli úvahy o tom, jaký vliv má tato skutečnost na rozhodování dotčených společností. V rozkladu stěžovatelka namítala, že se se spol. *Avízo* dohodla, že vytvoří v areálu stěžovatelky chráněné pracoviště za účelem zaměstnávání osob se změněnou pracovní schopností (k tomu stěžovatelka předložila ve správním řízení důkazy), spol. *Avízo* sdílí zaměstnance i s jinými subjekty a stěžovatelka tak do tohoto smluvního vztahu vstupovala za obvyklých a ne nijak zvýhodněných podmínek, navíc šlo o okrajovou spolupráci (také k tomu předložila důkazy). Na to ministr reagoval tak, že spolupráce *Avíza* s dalšími společnostmi nijak nevyvrací argumenty ministerstva. Ani tržní charakter sdílení zaměstnanců není podle ministra relevantní. K tomu, jak sdílení zaměstnanců svědčí o slaďování jednání obou společností, se ministr nevyjádřil.

[40] K poskytnutí sublicence systému ERP stěžovatelka v rozkladu namítla, že systém 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 tomu se ministr vyjádřil souhrnně tak, že tržní charakter transakcí a jejich okrajovost není relevantní (str. 10 rozhodnutí o rozkladu). K otázce oddělenosti obou systémů žádné úvahy nevyslovil.

[41] Prezenci obou společností na veletrhu Fachpack hodnotilo rozhodnutí ministerstva tak, že pokud by interakce byly pouze symbolické, marginální a formální, dozajista by společnosti neprezentovaly svoje výrobky na jednom z největších veletrhů v oblasti

pokračování

obalového materiálu. Stěžovatelka v rozkladu namítala, že není zřejmé, jaký prvek společného jednání dovozuje ministerstvo ze skutečnosti, že stěžovatelka a spol. *Avízo* společně prezentovaly své výrobky na veletrhu Fachpack v Norimberku. Z umístění prezentujících stánků na profesním veletrhu nelze dovozovat koordinaci jednání dotčených společností. Společnosti zde podle stěžovatelky vystupovaly jako entity s vlastní nabídkou výrobků. Stěžovatelka dále namítala, že z jednoho příspěvku na sociálních sítích, u kterého bylo uvedeno, že budou výrobky obou společností „opět“ prezentovány, nelze dovodit, že společnosti slaďovaly své marketingové aktivity. Tuto argumentaci ministr na s. 10 rozhodnutí o rozkladu označil za „absurdní“. Slovo „opět“ podle ministra naznačuje, že informace z roku 2019 není výjimečná a jednorázová, ale opakovaná. 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 a nezohlednil ani časové souvislosti, kdy fotografie z veletrhu je ze září 2019, zatímco rozhodnutí o poskytnutí dotace, k jehož okamžiku správní orgány status stěžovatelky hodnotily, nabylo právní moci v květnu 2019.

[42] 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.

[43] NSS s ohledem na shora uvedené shrnuje, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná ze dvou důvodů. Zaprvé neobsahují úvahy o tom, co bylo považováno za společné jednání ve smyslu čl. 3 odst. 3 čtvrtého pododstavce nařízení č. 651/2014 a v čem spočívalo. Omezují se na výčet zjištěných okolností, aniž by vysvětlily, jak konkrétně společnosti slaďovaly svá jednání za účelem ovlivnění jejich obchodní činnosti. Pokud správní orgány hodlaly konstatovat, že stěžovatelka a spol. *Avízo* (resp. *Repip*) jsou propojenými podniky, bylo jejich úkolem v souladu se shora citovanou judikaturou (zejména body [32] a [35] 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 2019, 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.

[44] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů pak městský soud neodhalil, čímž sám zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností (rozsudky NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91, či ze dne 27. 1. 2021, čj. 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 (body 49 a 59 napadeného rozsudku). Městský soud ovšem takto odkázal na skutečnosti, které NSS – jak vyložil shora – považuje za pouhé indicie k provedení judikaturou požadované důkladné analýzy vzájemných vztahů.

[45] 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 nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí nepůsobí (rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS). To je ale vyloučeno tehdy, není-li správní rozhodnutí dostatečně odůvodněno nebo nevypořádává-li řádně uplatněné námitky (rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2014, čj. 4 As 113/2014-27). Městský soud tak nemohl k vypořádání žalobní argumentace přistoupit způsobem, jaký zvolil v nyní napadeném rozsudku.

[46] 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 se stěžovatelka dovolává legitimního očekávání ve vztahu k otázce jejího statusu malého a středního podniku. Pokud totiž (prozatím) neobstojí závěr ministerstva, že stěžovatelka je velkým podnikem, není účelné zabývat se tím, zda se stěžovatelka mohla legitimně spoléhat na to, že tomu tak není.

4. Závěr a náklady řízení

[47] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS napadený rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.).

[48] Současně NSS podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. (ve znění účinném do 31. 12. 2025) zrušil také rozhodnutí ministra, neboť městský soud by musel učinit totéž, a vrátil věc ministerstvu k dalšímu řízení. V něm je ministerstvo vázáno právním názorem NSS. Zjištěné skutečnosti, které představují indicie k možnému závěru o propojenosti stěžovatelky a spol. *Avízo*, podrobí analýze odpovídající požadavkům shora uvedené judikatury. Pokud na základě této analýzy dospěje k závěru, že se o propojené podniky (společnosti) jedná, tuto skutečnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodní, k čemuž patří i to, že řádně vypořádá stěžovatelčiny námitky.

[49] Protože NSS společně s rozsudkem městského soudu zrušil i rozhodnutí ministra, rozhodl též o nákladech celého soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Stěžovatelka má proti ministerstvu právo na náhradu nákladů řízení, neboť byla ve věci

pokračování

úspěšná. Neúspěšné ministerstvo nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

[50] 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 tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepisu žaloby a účasti na jednání soudu v délce nepřesahující dvě hodiny, jeden úkon v poloviční sazbě (návrh na přerušení řízení) – [§ 11 odst. 1 písm. a), d), g) a b) 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 první dva úkony právní služby a za úkon v poloviční sazbě **2,5 × 3 100 Kč**, k tomu je třeba podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu připočíst paušální náhradu hotových výdajů ve výši **3 × 300 Kč**. Za třetí úkon je odměna určena podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve 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 **13 720 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 × 4 620 Kč**, paušální náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu **2 × 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 **5 011 Kč**, tj. 21 % z celkové částky odměny a náhrad zástupce **23 860 Kč**.

Ministerstvo je tedy povinno nahradit stěžovateli k rukám jejího zástupce náklady řízení v celkové výši **36 871 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 12. června 2026

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu