

JUDr. Michael Kincl

metodické a odborné poradenství v oblasti veřejné podpory

lektorská činnost

Aloise Skotáka 10, 678 01 Blansko

tel: 606 829 369, e-mail: m_kincl@volny.cz

IČ: 86980181

**Posouzení existence veřejné podpory při financování investic společnosti
Správa a údržba silnic Zlínska, s.r.o. z rozpočtu Zlínského kraje**

Upozornění

Toto posouzení obsahuje výhradně mé názory. Při jeho vytváření jsem vycházel pouze z podkladů, které jsou uvedeny níže.

Zdůrazňuji, že závazné rozhodnutí o existenci či neexistenci veřejné podpory a souladu s pravidly EU pro tuto oblast je podle současného stavu pravidel oprávněna učinit **primárně** Evropská komise.

Použité podklady

Při zpracování posouzení jsem vycházel z následujících podkladů:

1. Žádost společnosti Správa a údržba silnic Zlínska, s.r.o. o navýšení základního kapitálu (dále jen „Žádost o navýšení ZK“).
2. Prověřovací a objemová studie, leden 2026.
3. Materiál „Obchodní plán na rok 2026, Plán investic pro období 2024-2027“.
4. Materiál „Podnikatelský rozvojový záměr – Revitalizace průmyslového areálu pro potřeby SÚS Zlínska, s.r.o.“.
5. Materiál „Indikativní plán investic na rok 2024-2027“.
6. Výroční zpráva společnosti Správa a údržba silnic Zlínska, s.r.o. za rok 2024.

7. Zpráva o hospodaření společnosti k 31. 12. 2024 (dále jen „Zpráva“).
8. Materiál „Způsob transformace údržbových organizací a zřízení nové příspěvkové organizace Ředitelství silnic Zlínského kraje v souvislosti s převzetím majetku silnic II. a III. třídy a státních příspěvkových organizací SÚS“.
9. Materiál „Transformace silničního hospodářství Zlínského kraje – II. etapa“.
10. Zakladatelská listina společnosti Správa a údržba silnic Zlínska, s.r.o. (dále jen „Zakladatelská listina“).
11. Žádost o zápůjčku ze dne 14.1. 2026.
12. Usnesení rady kraje ze dne 9. 2. 2026.

V textu budou dále rovněž souhrnně označovány jako „podklady“ či „předložené podklady“.

Popis situace

Společnost Správa a údržba silnic Zlínska, s.r.o. (dále jen „SÚS“) požádala Zlínský kraj (dále jen „Kraj“) o navýšení základního kapitálu ve výši 47 mil. Kč, přičemž tyto prostředky měly být využity na nákup souboru pozemků a staveb v k.ú. Neubuz, okr. Zlín, LV č. 436 a přípravnou inženýrskou činnost, a to vše v souvislosti s projektem „Revitalizace průmyslového areálu pro potřeby SÚS Zlínska, s.r.o.“. Podle odůvodnění Žádosti v poslední dekádě úspěšně akcelerovala příprava a výstavby dálnice D-49 Fryšták-Lípa-Vizovice, jejíž trasování přímo zasahuje průmyslový areál stávajícího provozního střediska SÚS v Zádveřicích, které v současné době zajišťuje údržbu silniční sítě I. a II. a III. tříd v západní části okresu Zlín. Do budoucna je žádoucí současný průmyslový areál SÚS opustit, přestěhovat jej do náhradních prostor a provozní objekty odprodat ŘSD ČR. V minulosti se nepodařilo získat příslušné pozemky v areálu stávajícího střediska Zádveřice do vlastnictví Kraje, ani do vlastnictví SÚS a stavební objekty SÚS, které jsou zde dislokovány jsou tak postavené na cizích pozemcích. Současné cestmistrovství v Zádveřicích bylo vybudováno spíše jako stavba dočasná (sestava mobilních buněk), zároveň stavebně-technický stav všech zde existujících objektů je ve špatném stavu a vyžaduje nákladnou rekonstrukci a modernizaci. S ohledem na budoucí trasování dálnice D-49 to však zde nepřipadá v úvahu.

SÚS se v průběhu let 2022-24 snažila nalézt vhodnou lokalitu pro budoucí výstavbu nového střediska, přičemž v průběhu času byla stabilizována lokalita průmyslové zóny v severní části města Slušovice, již však v katastrálním území obce Neubuz. Při posuzování a vyhodnocování vhodnosti dislokace nového střediska v obci Neubuz, byla zohledněna blízkost plánované trasy dálnice D-49 s napojením stávající silniční sítě novou okružní křižovatkou pod obcí Veselá, neboť je vycházeno z předpokladu, že SÚS bude postupně zajišťovat také údržbu nově dokončované dálniční sítě od Hulína směrem do Fryštáku a Lípy (popř. i dále směrem na slovenskou hranici).

Navrhované řešení přestavby průmyslového areálu v obci Neubuz pro potřeby provozního střediska SÚS zlepší fungování správy a údržby silnic a dálnic, bude modernější, perspektivnější a dostupnější pro řádnou obsluhu dopravní infrastruktury na území Kraje.

SÚS pro vybudování nového střediska zadala zpracování prověřovací a objemové studie, která detailněji specifikuje rozsah stavební obnovy objektů v průmyslovém areálu Neubuz, především pak s ohledem na provozní potřeby SÚS, ale i případné potřeby Kraje. Studie také upřesnila finanční rámec projektu „Revitalizace průmyslového areálu pro potřeby SÚS Zlínska, s.r.o.“ Rada Kraje na svém zasedání dne 9. 2. 2026 vzala studii na vědomí a souhlasila se zajištěním zpracování projektové dokumentace, zajištěním stavebně-inženýrských činností a obstaráním rozhodnutí o schválení záměru příslušným stavebním úřadem s předpokládanými náklady projektu 216.916,309,17 s DPH.

Jako vhodný model spolufinancování předmětného investičního projektu se pro jeho realizační fázi jeví metoda příplatku mimo základní kapitál společnosti, kdy Kraj zvažuje podílení se na projektu max. částkou 200 mil. Kč.

I. Obecné vymezení veřejné podpory

Vymezení pojmu „veřejná podpora“ vyplývá z čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“)¹.

Čl. 107 odst. 1 SFEU stanoví, že:

„Podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak“.

Veřejná podpora tak bývá vymezována prostřednictvím znaků, na nichž se shodla teorie i rozhodovací praxe orgánů a institucí EU. Jsou jimi:

1. Selektivní zvýhodnění určitého podniku (podniků) či odvětví výroby (služeb), a to jakoukoliv formou
2. Poskytování státem nebo ze státních prostředků (zatížení veřejných rozpočtů).
3. Možné narušení soutěže na vnitřním trhu EU a
4. Možné ovlivnění obchodu mezi členskými státy EU.

Z rozhodovací praxe Evropské komise vyplývá, že naplnění uvedených znaků vždy ve svých rozhodnutích posuzuje. **V této souvislosti platí, že tyto znaky musí být v případě určitého opatření naplněny kumulativně.** Pokud by absentoval, byť jediný z nich, o veřejnou podporu by se nejednalo.

¹ Vymezení pojmu „veřejná podpora“ se rovněž věnuje Sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie č. 2016/C 262/01 (dále jen „Sdělení“).

II. Obecné vymezení znaků veřejné podpory

Pro zodpovězení otázky, zda v rámci navrženého veřejného financování dojde k poskytnutí veřejné podpory, bylo především nutné vzít v potaz následující pojmy či skutečnosti.

Hospodářská činnost (podnik)

Definici pojmu „*podnik*“ právo EU neobsahuje. Je tak třeba vyjít z konstantní judikatury, podle níž je podnikem jakákoliv entita bez ohledu na právní status či způsob financování, vykonávající tzv. hospodářskou činnost². Nerozhoduje tak ziskovost či neziskovost (ztrátovost) daného podniku, jeho právní forma, způsob, jakým byl ustaven (založen, zřízen apod.), ale pouze to, zda z veřejných zdrojů financované aktivity lze považovat za hospodářské.

Za hospodářskou činnost je třeba považovat činnost spočívající v nabízení zboží a služeb na daném trhu³.

Selektivní výhoda z veřejných prostředků

Obecně platí, že znaky výhody naplňuje opatření, které není založeno na běžných tržních podmínkách. Rovněž platí, že výhodou je opatření, které podniku pokrývá náklady, které by za běžného fungování na trhu musel hradit ze svého rozpočtu⁴.

Z čl. 4.3. bod 115 Sdělení vyplývá, že zvýhodněny mohou být i jiné podniky než ty, na něž jsou přímo převedeny státní prostředky (nepřímá výhoda).

² Rozhodnutí Evropského soudního dvora v případě C–41/90 Höfner v Macrotron.

³ Rozhodnutí Evropského soudního dvora ve spojených případech C–180/98 a C–184/98 Pavlov.

⁴ Srov. např. rozhodnutí Evropské komise č. N 675/2006 – Slovenská republika – Madách – Posonium s.r.o. – individuálna pomoc periodiku.

Opatření může rovněž představovat přímou výhodu pro podnik, který je příjemcem podpory, a současně nepřímou výhodu pro ostatní podniky, například podniky, které působí na následujících úrovních činnosti. Příмым příjemcem výhody může být podnik nebo subjekt (fyzická či právnická osoba) nevykonávající žádnou hospodářskou činnost.

Za veřejné prostředky je pak třeba považovat prostředky v dispozici institucí veřejné správy, jimi kontrolovaných subjektů, prostředky fondů EU, o nichž rozhodují orgány daného členského státu aj.

Možné narušení hospodářské soutěže

Pro naplnění tohoto znaku postačuje pouhá možnost narušení soutěže v důsledku poskytnuté výhody. K faktickému narušení hospodářské soutěže tak nemusí vůbec dojít.

Potenciální narušení soutěže je třeba posuzovat na národní úrovni i na úrovni EU. Stejně tak platí, že možné narušení hospodářské soutěže není eliminováno tím, že konkurent příjemce také obdržel výhodu⁵. Výhodu rovněž nelze ospravedlnit tvrzením, že stejné narušení soutěže existuje i v jiných členských státech EU⁶.

V případě tohoto znaku lze vycházet z předpokladu, že již samotné poskytnutí výhody může významným způsobem ovlivnit tržní vztahy. Zvláště pak v oblastech s intenzivní hospodářskou soutěží. Potvrzuje to i praxe Evropské komise, která, podpořena názorem Evropského soudního dvora, uvádí, že již pouhý fakt, že se v důsledku určité výhody posílí konkurenční postavení jednoho podniku ve srovnání s konkurencí, postačuje k závěru o možném narušení soutěže⁷.

⁵ Rozsudek Soudu I. stupně v případě T-214/95 Vlaams Gewest v Komise /1998/, ECR II-717, odst. 54.

⁶ Srov. například rozsudek Evropského soudního dvora v případě 78/76 Steinike und Weinlig v Německo /1977/, ECR 595.

⁷ Srov. například rozsudek Evropského soudního dvora v případě 730/79 Philip Morris Holland BV v. Komise /1980/, s. 2671. Na tento rozsudek Evropská komise v praxi poměrně často odkazuje, neboť z jeho odůvodnění pro ni nevyplývá povinnost provádět detailní analýzu dopadu výhody na soutěž.

Možné ovlivnění obchodu mezi členskými státy EU

Pojem „obchod“ pro potřeby zmíněného ustanovení zahrnuje výměnu zboží, služeb, kapitálu, platební styk apod., probíhající mezi jednotlivými členskými státy EU.

Ovlivnění obchodu v sobě zahrnuje například zvýšení produkce určitého zboží či služby, nebo naopak jejich snížení.

V praxi lze vysledovat následující příklady ovlivnění obchodu.

Jednou z kategorií opatření, která mohou obchod mezi členskými státy ovlivnit, jsou výhody podnikům exportujícím své zboží a služby do jiných členských států EU (v tomto ohledu postačuje pouze do jednoho).

K ovlivnění obchodu mezi členskými státy EU může dojít i v případech, kdy příjemce výhody svoji produkci neexportuje. V této souvislosti se vychází ze skutečnosti, že zvýhodněný podnik může svoji produkci v důsledku poskytnutého opatření udržet, případně navýšit, v důsledku čehož podniky z jiných členských států mohou mít ztíženou možnost umístit na daném trhu své zboží či služby⁸. Taktéž platí, že není nutné prokázat, že zvýhodněný podnik je zahrnut do importování či exportování, neboť jakékoliv opatření, které posiluje pozici podniku, jenž je v soutěži s ostatními podniky účastnícími se obchodní výměny na úrovni EU, je automaticky pojímáno jako opatření, jež má dopad na obchod mezi členskými státy⁹.

Ovlivnění obchodu mezi členskými státy EU bývá dovozováno i na základě skutečnosti, že příjemce vyvíjí aktivity v oblasti tvořící obchodní výměnu mezi státy EU,

Existují však i rozhodnutí, z nichž lze požadavek alespoň na minimální analýzu těchto aspektů dovodit (např. rozsudek Soudu I. stupně ve spojených případech T-447–449 /93 Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento, British Cement Association, Titan Cement Company SA v Komise /1995/, ECR II-1971, odst. 138–143). Většina rozhodnutí Evropské komise ovšem ukazuje, že narušení soutěže spíše presumuje, než aby se detailněji zabývala analýzou trhu.

⁸ Rozsudek Evropského soudního dvora v případě 102/87 Francie v Komise /1988/, ECR 4067.

⁹ Rozsudek Evropského soudního dvora v případě C-75/97 Belgie v Komise.

například v cestovním ruchu¹⁰. Stejně tak bylo naplnění tohoto znaku shledáno na základě skutečnosti, že příjemce opatření byl součástí nadnárodního podnikatelského uskupení¹¹.

Na druhou stranu ve své poměrně již konstantní rozhodovací praxi Evropská komise stanovila podmínky, jejichž naplnění umožňuje dospět k závěru, že dané veřejné financování obchod mezi členskými státy EU neovlivní. Je tomu tak v případech, pokud příjemce poskytuje zboží nebo služby v omezené oblasti v členském státě a je nepravděpodobné, že by přilákal zákazníky z jiných členských států, a zároveň lze předpokládat, že opatření nebude mít na podmínky přeshraničních investic nebo usazování větší, než okrajový vliv¹².

III. Vlastní posouzení

Právo EU

Podle čl. 2. 2. bod 17 Sdělení platí, že se o veřejnou podporu nejedná, pokud stát či od něj odvozená veřejná instituce jedná „*při výkonu veřejné moci*“ nebo pokud veřejnoprávní subjekty jednají „*jakožto orgány veřejné moci*“.

Lze mít za to, že určitý subjekt vykonává veřejnou moc, jestliže daná činnost patří mezi základní funkce státu (veřejné správy), nebo jestliže je s těmito funkcemi spojena svou povahou, svým cílem a pravidly, kterými se řídí.

¹⁰ Srov. například rozhodnutí Evropské komise č. N 770/2000 – Irsko – Program podpory námořní turistiky a č. N 710/2000 – Irsko – Programy regionální veřejné podpory cestovního ruchu.

¹¹ Rozhodnutí Evropské komise č. N 30/2006 – Česká republika – Podpora ve prospěch společnosti BOHEMIA – SEN s.r.o.

¹² Např. rozhodnutí Evropské komise SA.37432 – ČR – Financování veřejných nemocnic v Královéhradeckém kraji.

Obecně lze konstatovat, že činnosti, které jsou nedílnou součástí výsad úřední moci a které vykonává stát (veřejné instituce), nepředstavují hospodářské činnosti, pokud se daný členský stát nerozhodl zavést tržní mechanismy.

Česká právní úprava

Podle § 1 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOK“), je Kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu.

Z § 1 odst. 4 ZOK pak vyplývá, že Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.

Podle § 35 odst. 2 písm. d) ZOK je krajskému zastupitelstvu v samostatné působnosti vyhrazena koordinace rozvoje územního obvodu, schvalování strategie rozvoje územního obvodu Kraje podle zvláštních zákonů, zajišťování jejich realizace a kontrola jejich plnění.

Podle § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“) je vlastníkem silnic II. a III. třídy kraj, na jehož území se silnice nacházejí.

Podle § 9 odst. 3 ZOPK platí, že vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace **je povinen vykonávat její správu zahrnující zejména její pravidelné a mimořádné prohlídky, údržbu a opravy**. Tuto skutečnost potvrzují i informace Ministerstva vnitra, podle nichž jsou kraje je vlastníky silnic II. a III. třídy, kdy zajišťují údržbu, rekonstrukci a výstavbu nových úseků¹³.

Výkon správy může vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace zajišťovat prostřednictvím správce, jímž je právnická osoba zřízená nebo založená

¹³ <https://mv.gov.cz/soubor/letak-cinnosti-kraju.aspx>

vlastníkem dálnice, silnice nebo místní komunikace za podmínky, že je vůči ní vlastník po celou dobu výkonu správy ovládající osobou. Vlastník, popřípadě správce, **mohou** dílčími činnostmi v rámci správy dálnice, silnice nebo místní komunikace, zejména činnostmi souvisejícími s údržbou a opravami dotčené dálnice, silnice nebo místní komunikace, pověřit osobu vybranou postupem podle zvláštního právního předpisu nebo kraj u silnic I. třídy nacházejících se v jeho územním obvodu na základě veřejnoprávní smlouvy; tato osoba nebo kraj se nestávájí správcem dotčené pozemní komunikace.

Z výše uvedených skutečností vyplývá, že správu Krajem vlastněných silnic II. a III. třídy lze realizovat prostřednictvím speciálního subjektu, který bude pod jeho kontrolou. Není tak třeba ji zajišťovat prostřednictvím třetího subjektu.

Předložené podklady navíc dokládají, že Kraj jako jediný společník založil v roce 2023 *Správu a údržbu silnic Zlínska, s.r.o. k plnění povinností a zajištění činností ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb. a vyhlášky č. 104/1997 Sb.*“.

Na základě uvedených skutečností lze podle mého názoru dovodit, že správa Krajem vlastněných komunikací (II. a III. třídy) prostřednictvím SÚS nepředstavuje výkon hospodářských činností. Činnosti SÚS spojené se zmíněnými silnicemi ve vlastnictví Kraje, tak lze považovat za výkon veřejné moci. V této části se tak nejedná o hospodářské činnosti SÚS.

V souvislosti s uvedeným však je třeba zmínit, že Zakladatelská listina vymezuje předmět podnikání SÚS. Sama SÚS navíc uvedla „V roce 2024 jsme na stavebním trhu zrealizovali mnoho samostatných zakázek tzv. „práce pro cizí“. Ve městech a obcích jsme opravili mnoho místních komunikací a zpevněných ploch (např. Březnice, město Luhačovice, Slušovice, Zlín, Jasenná, Lačnov aj.). Pro soukromé investory jsme realizovali další speciální stavební práce, spočívající v pokládce asfaltobetonových hutněných vrstev finišerovou technologií. Pro ŘSZK jsme nad rámec údržbového kontraktu vysoutěžili a následně zrealizovali další investiční akce, např. stavební údržbu mostu Brumov-Bylnice ev. č. 50736-1, či opravu propustku Částkov a další. Veškeré zakázky byly provedeny v požadované kvalitě a stanoveném termínu, bez reklamací.“. V této části se tak nepochybně o hospodářskou činnost jedná. Je třeba

však zdůraznit, že v souvislosti s nimi se SÚS účastní běžných výběrových řízení (procesu zadávání veřejných zakázek) a lze tak předpokládat, že pokud vyhrává, nabízí pro zadavatele nejlepší tržní řešení.

Lze tudíž uzavřít, že SÚS vykonává hospodářské i nehospodářské činnosti.

Z předložených podkladů dále vyplývá, že zmíněné veřejné financování projektu „Revitalizace průmyslového areálu pro potřeby SÚS Zlínska, s.r.o.“ se má týkat investic spojených s areály (středisky) SÚS. Podklady pak rovněž potvrzují, že většina činností SÚS je nehospodářské povahy (spojená se zákonnou povinností správy silnic vlastněných Krajem – viz. výše).

Navíc podle mého názoru nedojde k markantnímu (pokud vůbec nějakému) navýšení činnosti SÚS oproti stávajícímu stavu – k navýšení základního kapitálu došlo podle podkladů v souvislosti s přesunem areálu z důvodu budování dálnice a k zápůjčce z důvodu, že odhady nákladů na investice do dalších areálů se ukázaly jako nesprávné. Stejně tak poskytnutí přípatku mimo základní kapitál je spojeno s financováním stavební části stanoviště Neubuz. Lze tak konstatovat, že všechny druhy veřejného financování jsou na základě uvedených žádostí účelově vázané a týkají se především činností, které jsou nehospodářskými, byť lze připustit, že areály lze využívat i pro činnosti hospodářské (v menší míře).

Závěrem

S ohledem na výše uvedené skutečnosti se domnívám, že předmětné veřejné financování **nezakládá veřejnou podporu** ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Zdůrazňuji však, že tento závěr se týká pouze tohoto posuzovaného případu.

V Blansku dne 5. 5. 2026

JUDr. Michael Kincl