

Věc C-415/19

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

28. května 2019

Předkládající soud:

Corte suprema di cassazione (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

4. prosince 2018

Navrhovatelka:

Blumar SpA

Odpůrkyně:

Agenzia delle Entrate

Předmět

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (Nejvyšší kasační soud)

DANĚ

CIVILNÍ SENÁT PRO DAŇOVÉ ZÁLEŽITOSTI

(omissis)

vydal toto

MEZITÍMNÍ USNESENÍ

o opravném prostředku 18635-2012, který podala:

BLUMAR SPA *(omissis)*;

- navrhovatelka -

proti

(omissis)

AGENZIA DELLE ENTRATE (daňová správa) (omissis), (omissis);

- **odpůrkyně** -

proti rozsudku č. 501/2011 COMM.TRIB.REG.SEZ.DIST. di PESCARA (regionální daňový soud - pobočka v Pescaře), který byl vydán dne 8. června 2011;

(omissis)

Vzhledem k tomu, že:

- Evropská komise rozhodnutím C(2008) 380 oprava ze dne 25. ledna 2008 schválila daňovou výhodu uvedenou v čl. 1 odst. 271–279 zákona č. 296 z roku 2006;
- tato výhoda, která se použije pro účely placení daní z příjmu, spočívá v uznatelné slevě na dani, při dodržení pokynů v oblasti státní podpory na regionální účely 2007/2013, na pořízení nového investičního majetku, který je spojen s počátečním investičním záměrem, určeného pro výrobní zařízení umístěná ve znevýhodněných oblastech jižní Itálie;
- následně italský zákonodárce článkem 2 nařízení vlády s mocí zákona č. 97 ze dne 3. června 2008 přeměněného se změnami zákonem č. 129 ze dne 2. srpna 2008 upravil postup nároku na slevu tím, že v odst. 1 písm. a) stanovil, že „*u investičních záměrů, které již byly na základě dokumentů nebo dokladů k určitému datu zahájeny před vstupem tohoto nařízení vlády s mocí zákona v platnost, zašlou dotčené subjekty elektronickou cestou daňové správě do třiceti dnů ode dne, kdy byl postup uvedený v odstavci 4 zahájen, pod sankcí ztráty nároku na příspěvek, příslušný formulář schválený ředitelem daňové správy; zaslání formuláře představuje rezervaci nároku na využívání slevy na dani*“;
- v rámci lhůty stanovené tímto ustanovením výše uvedená společnost Blumar s.p.a. za účelem získání oprávnění k nároku na využívání slevy zaslala Operačnímu středisku daňové správy v Pescaře elektronickou cestou formulář nazvaný FAS08;
- Operační středisko v Pescaře však konstatovalo, že společnost k formuláři nepřiložila prohlášení nahrazující úřední osvědčení vyžadované jediným článkem odst. 1223 zákona č. 296 ze dne 27. prosince 2006 (nyní článek 16a odst. 11 zákona č. 11 ze dne 4. února 2005), jehož cílem je potvrzení toho, že neobdržela státní podpory prohlášené Evropskou unií za neslučitelné a poté, co neúspěšně vyzvalo Blumar ke zhojení jejího postavení, dne 31. července 2008 oznámilo zamítnutí oprávnění;

- rozhodnutí o zamítnutí bylo společností Blumar napadeno žalobou, která byla ze strany Commissione provinciale di Pescara (Provinční daňový soud v Pescaře) zamítnuta;
- odvolání podané účastníkem, který neměl ve věci úspěch, proti prvostupňovému rozhodnutí bylo zamítnuto rozsudkem Commissione Tributaria Regionale dell'Abruzzo, sez. staccata di Pescara (regionální daňový soud pro Abruzzo - pobočka v Pescaře) ze dne 8. června 2011;
- regionální daňový soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že „[...]je třeba mít na paměti tzv. ‚povinnost Deggendorf‘ spočívající v podřízení poskytnutí státní podpory předchozímu ověření, zda žadatelé o výhodu neobdrželi a následně nevrátili určité podpory, které Evropská komise prohlásila za neslučitelné a u kterých nařídila navrácení: italská vláda za účelem zajištění dodržování výše uvedené povinnosti určila jako nástroj vhodný pro tento účel čestné prohlášení. V případě absence tohoto čestného prohlášení, navíc při praxi uplatňované Operačním střediskem spočívající v poskytnutí dodatečné lhůty deseti dnů, je rozhodnutí o zamítnutí legitimní“.
- Blumar s.p.a. podala proti rozsudku kasační opravný prostředek, který byl založen na čtyřech důvodech a bylo k němu připojeno podání, ve vztahu k němuž podala daňová správa vzájemný kasační opravný prostředek;

VZHLEDEM K TOMU, ŽE:

- v rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku, nadepsaného „Porušení a nesprávné uplatnění článku 108 SFEU, rozhodnutí Evropské komise C(2008) 380 a unijní zásady proporcionality (čl. 360 odst. 1 bod 3 občanského soudního řádu)“ navrhovatelka uvádí, že regionální daňový soud nesprávně považoval rozhodnutí o zamítnutí za legitimní.
- na podporu tohoto důvodu kasačního opravného prostředku uvádí, že odstavec 1223 jediného článku zákona č. 296 ze dne 27. prosince 2006 (nyní čl. 16a odst. 11 zákona č. 11 ze dne 4. února 2005), podle kterého „příjemci podpor uvedených v článku 87 Smlouvy mohou využít těchto zvýhodňujících opatření pouze pokud prohlásí [...] že nespádají mezi subjekty, které obdržely, a následně nevrátily ani nesložily na vázaný účet, podpory, které byly Evropskou komisí označeny za protiprávní nebo neslučitelné“, je protiprávní z důvodu zřejmého rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU, s rozhodnutím Evropské komise C(2008) 380 a s unijní zásadou proporcionality, tudíž vnitrostátní soud je povinen upustit od jeho uplatnění;
- ve vztahu k otázce položené v rámci tohoto důvodu kasačního opravného prostředku, která je pro vyřešení sporu zásadní, tento soud žádá, prostřednictvím řízení o předběžné otázce, o výkladový zásah Soudního dvora Evropské unie, a to na základě níže uvedených úvah;

1. Předmětná sleva na dani; italské právní předpisy:

- nezdá se být nadbytečné upřesnit, že sleva na dani pro investice ve znevýhodněných oblastech země byla zavedena článkem 8 zákona o rozpočtu na rok 2001 (zákon č. 388/2000);

- sleva byla stanovena ve prospěch podniků, které do konce zdaňovacího období probíhajícího do 31. prosince 2006 uskutečnily nové investice ve znevýhodněných oblastech, které byly identifikovány v oblastech, jež jsou příjemci regionální podpory podle výjimek stanovených v čl. 87 odst. 3 písm. a) a čl. 87 odst. 3 písm. c) Smlouvy v oblasti státní podpory, které byly identifikovány v mapě podpory pro Itálii na období 2000–2006;

(omissis)

(omissis) (omissis)

(omissis) [popis způsobů udělování předmětných výhod stanovených v dřívějších právních předpisech]

- po uplynutí platnosti původního ustanovení zákon o rozpočtu na rok 2007 (zákon č. 296 ze dne 27. prosince 2006) prostřednictvím článku 1 odst. 271 až 279 zavedl novou verzi výhody, přičemž stanovil nárok na slevu na dani následující po slevě na dani probíhající do 31. prosince 2006 a až do konce zdaňovacího období probíhajícího do dne 31. prosince 2013;

- odstavec 279 výše uvedeného článku 1 podřídil účinnost opatření, ve smyslu čl. 88 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského společenství, povolení Evropské komise;

- jak již bylo uvedeno v části odůvodnění, dne 25. ledna 2008 Evropská komise prostřednictvím rozhodnutí C(2008) 380 stanovila, že režim podpory je slučitelný se společným trhem podle čl. 87 odst. 3 písm. a) a c) Smlouvy o ES;

- stejný zákon č. 296/06 provedl do vnitrostátního práva, do čl. 1 odst. 1223, povinnost požadovanou Evropskou komisí ve vztahu k členským státům, aby podřídily poskytování státních podpor předběžnému ověření, zda potenciální příjemci nespádají mezi subjekty, které obdržely a nevrátily určité podpory prohlášené za neslučitelné, přičemž stanovil, že: „*příjemci podpor uvedených v článku 87 Smlouvy o založení Evropského společenství mohou tato zvýhodňující opatření využít pouze v případě, že ve smyslu článku 47 konsolidovaného znění uvedeného v nařízení prezidenta republiky č. 445 ze dne 28. prosince 2000 a v souladu se způsoby stanovenými v nařízení předsedy vlády, jež bude zveřejněno v Gazzetta Ufficiale (Úřední věstník), prohlásí, že nespádají mezi subjekty, které obdržely a následně nevrátily ani nesložily na vázaný účet podpory, které byly Evropskou komisí označeny za protiprávní nebo neslučitelné a které jsou uvedeny v nařízení uvedeném v tomto odstavci*“;

- italský zákonodárce tudíž identifikoval jako nástroj pro provedení tzv. „povinnosti *Deggendorf*“ prohlášení nahrazující úřední osvědčení (článek 47 konsolidovaného znění právních a správních předpisů v oblasti správních písemností uvedený v nařízení prezidenta republiky č. 445 ze dne 28. prosince 2000), kterým příjemci nových podpor na vlastní odpovědnost potvrzují, že nespádají mezi subjekty, které obdržely a následně nevrátily předchozí podpory „*zamítnuté*“ Komisí;
- ustanovení uvedené ve výše uvedeném odstavci 1223 zákona č. 296/06 bylo zrušeno článkem 6 odst. 2 zákona č. 34 ze dne 25. února 2008, ale bylo současně převzato, ve stejném znění, do čl. 16a odst. 10 zákona č. 11 ze dne 4. února 2005, který byl zaveden článkem 6 v současné době platného zákona č. 34 z roku 2008;
- nařízení předsedy vlády ze dne 23. května 2007 poté upravilo způsoby, kterými musí být uskutečněno prohlášení nahrazující úřední osvědčení, přičemž konkrétně v čl. 4 odst. 1 uvedlo podpory, ve vztahu k nimž Evropská komise nařídila navrácení;
- nakonec vnitrostátní zákonodárce vydal nařízení vlády s mocí zákona č. 97 ze dne 3. června 2008 (přeměněné se změnami zákonem č. 129 ze dne 2. srpna 2008), kterým v článku 2 stanovil maximální výši zdrojů, které jsou k dispozici pro jednotlivé roční splátky, a upravil postup pro nárok na slevu na dani ze strany dotčených subjektů, které musí elektronickou cestou zaslat daňové správe formulář obsahující údaje o investičním záměru, který má být zvýhodněn, jenž představuje rezervaci práva na využití výhody;
- zejména odstavec 1 výše uvedeného článku v písmenech a) a b) rozlišuje dotčené subjekty podle toho, zda již zahájily investiční záměr ke dni vstupu tohoto nařízení vlády s mocí zákona v platnost či nikoli: subjekty, které jej již zahájily (které mají povinnost zaslat formulář, pod sankcí prekluze, ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho schválení ředitelem daňové správy), byly oproti subjektům, které jej nezahájily, upřednostněny v právu na rezervaci;
- odstavec 2 dále stanoví, že daňová správa na základě údajů obsažených v zaslaných formulářích, které jsou posouzeny v přísném souladu s chronologickým pořadím doručení, elektronickou cestou dotčeným subjektům oznámí: a) ohledně rezervací uvedených v odst. 1 písm. a) výhradně oprávnění pro účely pouhého finančního krytí; b) ohledně rezervací uvedených v odst. 1 písm. b) potvrzení o obdržení formuláře, přijetí příslušné rezervace, jakož i v následujících 30 dnech vydání oprávnění uvedeného v písmenu a);

2. Unijní právo

- článek 87 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství ze dne 25. března 1957 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 se společným trhem“;

- Evropská komise pro účely existence podpory uvedla čtyři základní znaky, které musí být společně naplněny: 1) státní původ prostředků: podpory totiž musí být poskytnuty státem nebo ze státních prostředků; 2) přiznání hospodářské výhody, bez ohledu na formu, prostřednictvím které je realizována (např. příspěvky; slevy na dani nebo jiné daňové výhody; preferenční sazby); 3) selektivita: nejobtížněji určitelné kritérium, které je naplněno, pokud se podpora odchyluje od běžného právního režimu nebo od povahy nebo struktury systému, který je platný v oblasti, které se tato podpora týká; 4) ovlivnění obchodu mezi členskými státy: Komise objasnila, že *„pokud členský stát poskytne zvýhodnění, byť omezené, podniku, který působí v odvětví, které je vystaveno hospodářské soutěži, dochází k narušení hospodářské soutěže nebo hrozí její narušení. Za účelem stanovení toho, že toto narušení ovlivňuje obchod mezi členskými státy, je dostačující, že činnost vykonávaná příjemcem je, i částečně, předmětem obchodu mezi členskými státy“;*

- na základě čl. 88 odst. 3 Smlouvy jsou členské státy povinny informovat Komisi o každém záměru poskytnout nebo upravit podpory předtím, než předmětná opatření provedou;

- Komise však může osvobodit některé druhy státních podpor od všeobecného zákazu zavedeného v čl. 87 odst. 1 výše uvedené Smlouvy za podmínek stanovených v čl. 87 odst. 3 písm. d) této Smlouvy.

3. Judikatura Deggendorf a její přenesení do vnitrostátního práva:

- zásada známá jako *„povinnost Deggendorf“* byla stanovena Soudním dvorem EU v rozsudku ze dne 15. května 1997 ve věci C-355/95 (*Textilwerke Deggendorf GmbH* (TWD v. Komise));

- ve výše uvedeném rozsudku Soudní dvůr uvedl, že Evropská komise má pravomoc nařídit pozastavení nové státní podpory, dokud příjemce nevrátí členskému státu, který podporu poskytl, jiné pobídky, které předtím neoprávněně čerpal, neboť *„kumulativní účinek podpor“* by mohl vést k výraznému narušení hospodářské soutěže na společném trhu;

- podle Soudního dvora má Komise *„širokou posuzovací pravomoc, jejíž výkon zahrnuje hodnocení hospodářského a sociálního rázu, která musejí být prováděna v kontextu Společenství“;* zejména při posuzování slučitelnosti státních podpor se společným trhem musí Komise jakožto *„základní prvek“* zohlednit nenavrácení pobídek, které byly prohlášeny za protiprávní;

- podle názoru Soudního dvora tedy Komise tím, že pozastaví vyplácení nové podpory do doby, dokud příjemce podpory, která byla prohlášena za neslučitelnou, tuto podporu nevrátí, nezneužívá svou diskreční pravomoc, jelikož

Komisi přísluší „zavést zvláštní postup, kterým se řídí neustálý přezkum a kontrola podpor, které členské státy hodlají poskytnout“, a to pod dohledem Soudního dvora.

4. Otázka týkající se výkladu:

- jak uvedla navrhovatelka, z judikatury *Deggendorf* zdá se vyplývá zásada, podle níž (i) v případě existence předchozí protiprávní státní podpory, ve vztahu k níž bylo nařízeno navrácení (ii) může být následná podpora povolena, ale (iii) vyplacení podpory musí být pozastaveno až do doby, než bude předchozí podpora navracena;

- v souladu s vodítky výše uvedené judikatury rozhodnutí Evropské komise C(2008) 380 doslovně uvedlo, že „využití této výhody bude pozastaveno ve vztahu k příjemcům, kteří jsou adresáti inkasního příkazu po předcházejícím rozhodnutí Komise o protiprávnosti a neslučitelnosti předchozí podpory se společným trhem a kteří nevrátili (včetně úroků) nebo alespoň neuložili na vázaném účtu podpory prohlášené za protiprávní a neslučitelné“;

- zásada vyjádřená v povinnosti *Deggendorf* byla provedena do nařízení (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008 (obecné nařízení o blokových výjimkách), které, v rámci prohlášení určitých kategorií podpor za slučitelné se společným trhem, při uplatnění článků 87 a 88 Smlouvy, mimo jiné v čl. 1 odst. 6 písm. a) vylučuje z podpor, na které se nařízení vztahuje: „režimy podpory, které výslovně nevylučují vyplacení jednotlivé podpory ve prospěch podniku, na který byl vydán inkasní příkaz po předcházejícím rozhodnutí Komise prohlašujícím, že podpora je protiprávní a neslučitelná se společným trhem“;

- v projednávané věci jsou nesporné následující skutečnosti: že Blumar s.p.a. zaslala formulář uvedený v čl. 2 odst. 1 písm. a) nařízení vlády s mocí zákona č. 97 ze dne 3. června 2008 (přeměněné se změnami zákonem č. 129 ze dn 2. srpna 2008) v prekluzivní lhůtě 30 dnů stanovené tímto ustanovením; že oprávnění jí bylo odepráno z důvodu nepředložení prohlášení nahrazujícího úřední osvědčení uvedeného v čl. 1 odst. 1223 zákona č. 296 z roku 2006 (nyní článek 16a odst. 10 zákona č. 11 ze dne 4. února 2005); že společnost jak ke dni podání formuláře, tak ke dni podání žaloby nebyla adresátem inkasního příkazu ve vztahu k některé ze státních podpor uvedených v čl. 4 odst. 1 nařízení předsedy vlády ze dne 23. května 2007;

- otázka, zda je ustanovení výše uvedeného článku 1 odst. 1223 zákona č. 296 z roku 2006, prostřednictvím něhož italský zákonodárce stanovil, že „příjemci podpor uvedených v článku 87 Smlouvy o založení Evropského společenství mohou tato zvýhodňující opatření využít“ pouze v případě, „že prohlásí, že nespádají mezi subjekty, které obdržely a následně nevrátily ani nesložily na vázaný účet podpory, které byly Evropskou komisí označeny za protiprávní nebo neslučitelné“, v rozporu s unijním právním řádem, tedy vyvstává ze dvou hledisek;

- v rámci prvního hlediska je třeba si klást otázku, zda rozpor existuje, pokud předmětné ustanovení považuje pro účely odepření nároku na výhodu za dostačující, že podnik obdržel jednu ze státních podpor uvedených v čl. 4 odst. 1 nařízení předsedy vlády ze dne 23. května 2007, přičemž navíc ukládá navrhovatelce povinnost předložit negativní osvědčení, jehož nepravdivost zakládá trestní sankci, a naopak nepodřizuje zamítnutí pouhému čestnému prohlášení tohoto podniku, že nebyl adresátem stále ještě trvajících inkasních příkazů z důvodu, že neuskutečnil navrácení nebo neuložil obdržené částky přijaté na základě některého z těchto titulů na vázaný účet;

- v rámci druhého hlediska je třeba stanovit, zda rozpor existuje z důvodu skutečnosti, že ustanovení jednoduše vylučuje nárok na výhodu v případě podniku, který hypoteticky obdržel protiprávní státní podporu, spíše než aby se omezilo na stanovení pozastavení vyplacení: zamítnutím žádosti, spíše než jejímu vyhovění a případnému pozastavení, totiž správní orgán s konečnou platností rozhoduje o tom, že přidělení zdrojů se neúčastní subjekt, který by se následně mohl ukázat jako způsobilý k jejich využívání, ať už z toho důvodu, že nikdy nebyl adresátem inkasních příkazů nebo z toho důvodu, že následně vrátil protiprávní státní podporu, kterou předtím obdržel;

- v rámci tohoto druhého hlediska (a podle názoru tohoto senátu relevantnějšího) se vnitrostátní ustanovení zdá být v rozporu také se zásadou proporcionality, která vyžaduje, aby akty unijních institucí nepřekročily meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nepříznivé následky nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům;

- z výše uvedených důvodů má tento senát za to, že má ve smyslu článku 267 SFEU povinnost předložit Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžnou otázku:

- „Je s unijním právním řádem slučitelný odstavec 1223 jediného článku zákona č. 296 ze dne 27. prosince 2006 (nyní čl. 16a odst. 11 zákona č. 11 ze dne 4. února 2005) a nařízení předsedy vlády ze dne 23. května 2007, a to s odkazem na čl. 108 odst. 3 SFEU, jak je vykládán tzv. judikaturou Deggendorf, na rozhodnutí Evropské komise C(2008) 380 a unijní zásadu proporcionality?“

- žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vede k přerušení řízení.

(omissis)

(omissis)

Rozhodnuto v Římě, (omissis) dne 4. prosince 2018.

(omissis)

(ustálené formulace a podpisy)

PRACOVNÍ DOKUMENT