Věc C-313/22

Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora

Datum doručení:

11. května 2022

Předkládající soud:

Elegktiko Synedrio (Řecko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

28. ledna 2022

Navrhovatelka:

ACHILLEION, hotelová společnost s.p.a.

Odpůrce:

Elliniko Dimosio

Předmět původního řízení

Napadení rozhodnutí senátu Účetního dvora, kterým byla zamítnuta žaloba podaná společností proti rozhodnutí o finanční opravě uložené náměstkem pro hospodářství, hospodářskou soutěž a námořní dopravu.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU se týká vnitrostátní právní úpravy, která stanoví absolutní a dlouhodobý zákaz převodu nemovitého majetku podniku, který obdržel podporu.

Předběžné otázky

První otázka:

Představuje v souladu s ustanoveními uvedenými v: i) čl. 30 odst. 1, 3 a 4 nařízení č. 1260/1999 a pravidle č. 1 bodě 1.9 nařízení č. 1685/2000, ii) čl. 4 odst. 3

PRACOVNÍ DOKUMENT

nařízení č. 70/2001, a iii) článku 38 a čl. 39 odst. 1 nařízení č. 1260/1999, článku 4 nařízení č. 438/2001, čl. 2 odst. 2 nařízení č. 448/2001, čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/1995 a článku 14 nařízení č. 659/1999 prodej podniku, který je příjemcem podpory, spolu s jeho nemovitým majetkem automaticky tak podstatnou změnu podmínek pro uskutečnění spolufinancované investice v tomto podniku, že sám o sobě odůvodňuje takové vnitrostátní ustanovení, jako je ustanovení čl. 18 odst. 5 meziresortní vyhlášky č. 192249/EYS 4057/19.8.2002 (ministerská vyhláška č. 9216/EYS 916/12.2-18.2.2004), které stanoví absolutní dlouhodobý zákaz převodu nemovitého majetku podniku, který obdržel podporu, pod sankcí úplného nebo částečného zrušení rozhodnutí o poskytnutí podpory a úplného nebo částečného vrácení poskytnuté veřejné podpory?

Druhá otázka:

Musí být ustanovení uvedená v: i) čl. 30 odst. 4 nařízení č. 1260/1999, ii) čl. 4 odst. 3 nařízení č. 70/2001 a bodě 4.12 pokynů k regionální státní podpoře týkajících se zásady trvalosti malých a středních podniků, které jsou příjemci podpory a iii) článcích 38 a 39 nařízení č. 1260/1999, čl. 2 odst. 2 nařízení č. 448/2001, čl. 1 odst. 2, článcích 2 a 4 nařízení č. 2988/1995, jakož i článku 14 nařízení č. 659/1999 vykládána v tom smyslu, že prodej nemovitého majetku a samotného podniku, který je příjemcem podpory, v rámci interní dohody uvnitř společnosti mezi jejími akcionáři za účelem zajištění její ziskovosti, nevede k podstatné změně spolufinancování či neodůvodněné výhodě pro jednu ze stran, a tudíž nepředstavuje nesrovnalost ani důvod pro navrácení podpory, pokud se nezměnily podmínky pro uskutečnění investice a pokud převod podléhá právnímu režimu, podle kterého jsou převodce a nabyvatel společně a nerozdílně odpovědní za dluhy a závazky existující v době převodu?

Třetí otázka:

Vyžadují články 17, 52 a 53 Listiny základních práv Evropské unie a zásada právní jistoty ve spojení s článkem 1 (prvního) Dodatkového protokolu k EÚLP, aby opatření finančních oprav a opatření k navrácení podpory stanovená v čl. 38 [odst. 1] písm. h) a čl. 39 odst. 1 nařízení č. 1260/1999, čl. 2 odst. 2 nařízení č. 448/2001, článku 4 nařízení č. 2988/1995 a článku 14 nařízení č. 659/1999 zajistila spravedlivé vyvážení s právem na ochranu „majetku“ příjemce podpory, což vede k částečnému nebo úplnému osvobození příjemce, a to i v případě, že je při převodu činnosti zjištěna podstatná změna financované činnosti nebo bezdůvodné obohacení?

Relevantní ustanovení unijního práva

Článek 108 odst. 3 a 4 a článek 109 SFEU.

Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“): články 16, 17, čl. 52 odst. 1 a 3 a článek 53.

PRACOVNÍ DOKUMENT

První dodatkový protokol k EÚLP: čl. 1 odst. 1.

Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. 1995, L 312, s. 1): čl. 1 odst. 2 a články 2, 4 a 5.

Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech (Úř. věst. 1999, L 161, s. 1): body 4, 5, 7, 26, 27, 41, 43 a 57 odůvodnění, jakož i článek 8, čl. 30 odst. 1, 3 a 4, článek 38 a čl. 39 odst. 1.

Nařízení Komise (ES) č. 1685/2000 ze dne 28. července 2000, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 týkající se způsobilosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy (Úř. věst. 2000, L 193, s. 39), ve znění nařízení Komise (ES) č. 448/2004 ze dne 10. března 2004: pravidlo č. 1 přílohy.

Nařízení Komise (ES) č. 438/2001 ze dne 2. března 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, pokud jde o řídicí a kontrolní systémy pro pomoc poskytovanou ze strukturálních fondů (Úř. věst. 2001, L 63, s. 21): článek 4 a čl. 7 odst. 3.

Nařízení Komise (ES) č. 448/2001 ze dne 2. března 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, pokud jde o řídicí a kontrolní systémy pro pomoc poskytovanou ze strukturálních fondů (Úř. věst. 2001, L 64, s. 13): čl. 2 odst. 2.

Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (Úř. věst. 2006, L 210, s. 25): čl. 105 odst. 1 a článek 107.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1783/1999 ze dne 12. července 1999 o Evropském fondu pro regionální rozvoj (Úř. věst. 1999, L 213, s. 1).

Nařízení Komise (ES) č. 70/2001 ze dne 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na státní podpory malým a středním podnikům (Úř. věst. 2001, L 10, s. 33): čl. 4 odst. 3.

Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES [nyní článek 108 SFEU] (Úř. věst. 1999, L 83, s. 1): články 1 a 14.

Pokyny k regionální státní podpoře (Úř. věst. 1998, C 74, s. 9): body 4.12 a 4.14.

Relevantní ustanovení vnitrostátního práva

Řecká ústava: čl. 5 odst. 1, čl. 17 odst. 1 a čl. 25 odst. 1 písm. d).

PRACOVNÍ DOKUMENT

Zákon č. 3016/2002 o řízení společnosti, odměňování a dalších ustanoveních (FEK A' 110): článek 35.

Vyhláška ministra hospodářství a financí č. 179846/EYS.2830/26.6.2002 (FEK B '999).

Meziresortní vyhláška ministrů hospodářství a financí a rozvoje (KYA) č. 192249/EYS 4057/19.8.2002 (FEK B '1079), ve znění ministerské vyhlášky č. 9216/EYS 916/12.02.-18.02.2004: články 1 až 5, 8 až 14 a článek 18.

Články 477 a 479 občanského zákoníku (dále jen „OZ“).

Nařízení prezidenta republiky (dále jen „NPR“) č. 178/2002, „Opatření týkající se ochrany práv zaměstnanců v případě převodů podniků, závodů nebo částí podniků nebo závodů v souladu se směrnicí Rady 98/50/ES“ (FEK A' 162): článek 1, čl. 2 odst. 1 písm. a) a b), čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 a 2.

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

1 Rozhodnutím generálního tajemníka regionu Západní Makedonie č. 4334/14.7.2004 byla operace s názvem „Podpora malým a středním podnikům regionu Západní Makedonie v oblasti cestovního ruchu, 2. oznámení“ zařazena do rámce opatření 4.2 „Podpora - dotace mikropodnikům, malým a středním podnikům a propagace místních produktů“ Operačního programu regionu Západní Makedonie 2000-2006, které se řídí nařízeními č. 1260/1999 a 70/2001.

2 V této souvislosti podnik „Gousios V. - Ntagkoumas G. AXE“ podal dne 10. května 2004 žádost k regionu Západní Makedonie o zařazení do výše uvedené investiční operace na přestavbu a modernizaci hotelové jednotky v obci Grevena.

3 Rozhodnutím generálního tajemníka regionu Západní Makedonie č. 529/27.1.2005 byla investice výše uvedené společnosti do přestavby a modernizace hotelové jednotky pod názvem „AIGLI“ schválena a zařazena do režimu podpory pro malé a střední podniky a do tematického oddílu „Cestovní ruch“ v celkové výši 201 900 eur s podporou v celkové výši 90 000 eur. Datum zahájení financování výdajů bylo stanoveno na 10. května 2004 a lhůta pro dokončení byla stanovena na 18 měsíců od data schválení investice.

4 Předmětem investice byla výstavba, zlepšení a modernizace stavebních konstrukcí stávajícího hotelu a vybavení hotelu zařízením a systémem pro úsporu energie. Dokončením projektu měla vzniknout tři nová pracovní místa.

5 Výše uvedené rozhodnutí č. 529/27.1.2005 bylo změněno, pokud jde o akcie podniku, kterému byla poskytnuta podpora, na základě jeho žádosti ze dne 20. září 2006, přičemž v rozhodnutí o dokončení investice č. 60654/2797/8.6.2006 bylo konstatováno, že schválený hmotný objekt byl realizován včas a že byla vytvořena tři nová pracovní místa.

PRACOVNÍ DOKUMENT

6 Po kontrole provedené ve vztahu k výše uvedenému projektu vydala pracovní skupina dne 5. listopadu 2009 zprávu o kontrole, v níž navrhla, aby konečný příjemce vrátil celou částku veřejné dotace ve výši 90 000 eur. Tato částka nebyla považována za způsobilou, neboť z přezkoumání účetních knih a provozních licencí týkajících se hotelové jednotky „AIGLI“, které byla poskytnuta podpora, vyplynulo, že ji navrhovatelka dne 9. listopadu 2006 převedla na společnost s ručením omezeným „Gousios Vaios - S.r.l.“, a nebyla tedy dodržena povinnost nepřevést nemovitý majetek podniku, kterému byla poskytnuta podpora, po dobu pěti let ode dne rozhodnutí o dokončení investice, čímž došlo k porušení čl. 7 odst. 7 rozhodnutí č. 529/27.1.2005 (který obsahuje pravidlo totožné s čl. 18 odst. 5 meziresortní vyhlášky č. 192249/EYS 4057/2002).

7 Výše uvedená zpráva o kontrole byla sdělena navrhovatelce, která podala námitky, jež byly rozhodnutím generálního tajemníka regionu Západní Makedonie zamítnuty.

8 V memorandu č. 222/19.7.2010, které příslušný úředník zaslal náměstkovi ministra hospodářství, hospodářské soutěže a námořní dopravy v reakci na žádost navrhovatelky o změnu konečného příjemce investičního programu tak, aby novým subjektem, který převezme investiční program, byla společnost „Gousios Vaios S.r.l.“, byla navrhovatelka informována, že existuje povinnost nepřevést nemovitost do 8. června 2011.

9 Ve stejném memorandu bylo rovněž navrženo poměrné vrácení částky veřejné dotace, tedy vrácení 82 500 eur jako neoprávněně vyplacené částky, neboť celková částka dotace ve výši 90 000 eur, kterou navrhovatelka obdržela, by měla být snížena o částku odpovídající pětiměsíčnímu období, během něhož navrhovatelka provozovala hotelovou jednotku v souladu s povinností držet nemovitost.

10 Následně bylo přijato rozhodnutí náměstka pro hospodářství, hospodářskou soutěž a námořní dopravu č. 3411/A.Pl.3704/3.8.2010, kterým byla navrhovatelce uložena finanční oprava ve výši 82 500 eur, což odpovídá 75 % prostředků Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a 25 % národních prostředků z programu veřejných investic (PVI), z důvodu porušení článku 18 výše uvedené meziresortní vyhlášky č. 192249/EYS 4057/2002.

11 Navrhovatelka napadla toto rozhodnutí nejprve žalobou k prvnímu senátu Účetního dvora, která byla napadeným rozsudkem zamítnuta.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

12 Na podporu opravného prostředku předkládá navrhovatelka tři důvody. První se týká nesprávného výkladu a použití čl. 30 odst. 4 nařízení č. 1260/1999 a čl. 18 odst. 5 meziresortní vyhlášky č. 192249/EYS 4057/2002, přijaté k provedení tohoto nařízení, ve spojení se zásadou proporcionality, neboť v napadeném rozhodnutí bylo konstatováno, že převod podniku, kterému byla poskytnuta

PRACOVNÍ DOKUMENT

podpora, představuje automatický důvod pro navrácení vyplacené podpory, aniž by bylo ověřeno, zda investice byla skutečně podstatně změněna, pokud jde o podmínky provádění a získání neodůvodněné výhody.

13 Druhý důvod opravného prostředku vychází z porušení podstatných formálních náležitostí, zejména z nedostatku odůvodnění a z porušení příslušných pravidel dokazování, jelikož napadený rozsudek zamítl žalobní důvody, aniž se zabýval podstatou tvrzení navrhovatelky v tomto ohledu, totiž že navrhovatelka nezískala z dotčeného převodu neodůvodněnou výhodu. Zejména se jednak jednalo o převod na společnost v zájmu jednoho z jejích dvou společníků, který byl nezbytný z ekonomických a technických důvodů ziskovosti společnosti, a jednak samotný převod, vzhledem k automatickému použití článku 479 OZ, který je obecným vnitrostátním pravidlem upravujícím převody podniků a stanoví, že převodce zůstává společně a nerozdílně s nabyvatelem odpovědný za dluhy převedeného podniku až do výše jeho hodnoty, v každém případě zajišťoval, že nástupnická společnost splní své dlouhodobé závazky.

14 Konečně, třetí důvod opravného prostředku se týká porušení čl. 5 odst. 1, čl. 17 odst. 1 a čl. 25 odst. 1 písm. d) Ústavy, které zaručují svobodu podnikání a právo na vlastnictví, ve spojení se zásadou proporcionality. Navrhovatelka tvrdí, že napadený rozsudek nesprávně konstatoval, že finanční oprava v této výši byla navrhovatelce uložena oprávněně, ačkoli navrhovatelka splnila všechny své dlouhodobé závazky a cíle vyplacené podpory bylo dosaženo.

15 Řecký stát navrhl zamítnutí opravného prostředku.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

16 Pokud jde o první důvod opravného prostředku, Účetní dvůr zasedající v plénu uvádí následující: zaprvé, rozsudek Soudního dvora ze dne 14. listopadu 2013, Comune di Ancona (C-388/12, EU:C:2013:734), se zabýval otázkou významu čl. 30 odst. 4 nařízení č. 1260/1999 a zásadou trvalosti v případě postoupení veřejné služby z veřejného subjektu, který je konečným příjemcem, na třetí osobu, která je rovněž veřejným subjektem, a nikoli v případě převodu podniku, tedy úplného zbavení se vlastnictví ze strany konečného příjemce podpory a jeho úplného převodu na soukromou třetí osobu, jako v projednávané věci.

17 Zadruhé, v rozsudku ze dne 8. května 2019, Järvelaev (C-580/17, EU:C:2019:391), Soudní dvůr vyložil relevantní, nikoli však totožná, ustanovení článku 72 nařízení č. 1698/2005 ve věci, která se netýkala převodu, nýbrž nájmu financovaného zařízení, tedy smluvního postoupení nikoli vlastnictví, ale užívání a využívání zařízení.

18 Zatřetí, bod 41 odůvodnění nařízení č. 1260/1999 a název a znění jeho článku 30 spojují financování operací se zásadou trvalosti a v zásadě se na přístup k financování vztahují příslušná vnitrostátní pravidla založená na pravidle č. 1 nařízení č. 1685/2000.

PRACOVNÍ DOKUMENT

19 Začtvrté, jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 3. září 2014, Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134, body 38 a 39), čl. 38 odst. 1 nařízení č. 1260/1999 obsahuje demonstrativní výčet opatření, která mají členské státy přijmout k ochraně finančních zájmů Unie, včetně organizace řídicích a kontrolních systémů (nařízení č. 438/2001), k předcházení, odhalování a nápravě nesrovnalostí, zatímco článek 39 nařízení č. 1260/1999 výslovně stanoví, že členské státy jsou především příslušné k vyšetřování nesrovnalostí, jednají při prokázaných značných změnách ovlivňujících mimo jiné podmínky pro provádění pomoci nebo její kontrolu a k provádění nezbytných finančních oprav.

20 Zapáté, pojem „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 38 odst. 1 a čl. 39 odst. 1 nařízení č. 1260/1999, článku 2 nařízení č. 448/2001 a čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/1995, zahrnuje jakékoli porušení unijního práva a souvisejícího vnitrostátního práva, které nejenže způsobilo škodu rozpočtu Unie, ale které ji může způsobit, aniž by pro uložení opatření k vymáhání nebo sankcí (články 4 a 5 nařízení č. 2988/1995) bylo nutné, aby existoval konkrétní finanční dopad (viz rozsudek ze dne 1. října 2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, bod 67).

21 Zašesté, nařízení č. 70/2001 a pokyny k regionální státní podpoře obsahují rovněž pravidla týkající se trvalosti malých a středních podniků, kterým byla poskytnuta podpora, jako podmínky pro vyloučení režimů státní podpory z oznamovací povinnosti vůči Evropské komisi; případné nedodržení těchto pravidel zavazuje státy k navrácení podpory na základě čl. 108 odst. 3 SFEU a článku 14 nařízení č. 659/1999.

22 Konečně, konkrétnější ustanovení vnitrostátního práva, která byla základem pro uložení povinnosti navrhovatelce, konkrétně požadavky meziresortní vyhlášky 192249/EYS 4057/2002, stanoví v zásadě absolutní zákaz převodu nemovitého majetku příjemce po dobu pěti let ode dne dokončení investice, který musí žádající hospodářský subjekt přijmout, aby mohla být jeho infrastruktura zahrnuta do dotčeného režimu podpory.

23 Plénum má za to, že výše uvedená právní úprava musí být vykládána ve světle článků 16, 17, 52 a 53 Listiny ve spojení s článkem 1 (prvního) Dodatkového protokolu k EÚLP, které umožňují omezení svobody podnikání a práva na vlastnictví za účelem dosažení legitimních veřejných cílů, vždy při dodržení zásady proporcionality. Z výše uvedených důvodů předkládající soud vznáší první předběžnou otázku.

24 Pokud jde o druhý důvod opravného prostředku, plénum konstatuje, že navrhovatelka považuje za rozhodující okolnosti, za nichž došlo k převodu dotčeného podniku. Tvrdí, že: a) převod byl proveden na základě dohody mezi jejími společníky a že jej navrhovatelka jako konečný příjemce podpory uskutečnila ve prospěch společnosti v zájmu jednoho z jejích akcionářů, aby zajistila její finanční ziskovost a plnění jejích dlouhodobých závazků; b) že byl proveden v souladu s články 477 a 479 OZ a NPR č. 178/2002, přičemž v zásadě zaručoval ochranu a zachování pracovních míst v nástupnické společnosti,

PRACOVNÍ DOKUMENT

přičemž stanovil neomezenou odpovědnost nástupnického zaměstnavatele; a c) že provozní a ekonomické podmínky pro realizaci transakce se nezměnily s ohledem na cíle podpory podle nařízení č. 70/2001 a pokynů Evropské komise k regionální státní podpoře, neboť byl zachován jak předmět činnosti společnosti jako hotelové jednotky, tak související pracovní místa.

25 Plénum má za to, že se musí zabývat argumenty navrhovatelky uvedenými v předchozím bodě ve světle článků 16, 17, 52 a 53 Listiny ve spojení s článkem 1 (prvního) Dodatkového protokolu k EÚLP, jak je uvedeno výše. Z těchto důvodů předkládající soud vznáší druhou předběžnou otázku.

26 Konečně, pokud jde o třetí důvod opravného prostředku, plénum konstatuje, že v projednávaném případě platí tyto okolnosti: i) příslušná ustanovení nařízení č. 1260/1999 obsahují vágní a nejasné právní pojmy jako „podstatná změna“ a „neodůvodněná výhoda“, které byly poprvé vyloženy až v roce 2013 v rozsudku Comune di Ancona a poté, v kontextu jiného nařízení, v roce 2019 v rozsudku Järvelaev; ii) doslovné znění dotčených ustanovení vnitrostátního práva obsahuje absolutní zákaz převodu podniku, kterému je poskytována podpora iii) daný převod je výsledkem podnikové dohody mezi původními akcionáři podniku z důvodu ziskovosti, což v zásadě odůvodňuje odchylku od běžných podmínek převodu na relevantním trhu; iv) tento převod podléhá podmínkám stanoveným v článcích 477 a 479 OZ a NPR č. 178/2002, aniž by se změnil účel a pracovní místa vytvořená pro tuto strukturu; v) příjemce podpory v dobré víře předem oznámil převod příslušnému vnitrostátnímu orgánu, který mohl včas přezkoumat případnou nesrovnalost a zabránit jí; a vi) navrácení podpory zřejmě neodpovídá náhradě konkrétní a vyčíslitelné škody způsobené rozpočtu Unie. Plénum rovněž připomíná, že v rozsudku Soudního dvora ze dne 26. května 2016, Ezernieki (C-273/15, EU:C:2016:364), týkajícím se souvisejícího režimu zemědělských podpor, ale s ohledem na legislativní rámec, který se netýkal plnění dlouhodobých závazků ze strany příjemce podpory, bylo konstatováno, že příjemce podpory v rozsahu, v němž neplní podmínky pro vyplacení podpory (podmínky financování), v zásadě nespadá do oblasti ochrany článku 17 Listiny.

27 Plénum má za to, že konkrétní okolnosti projednávané věci a příslušná ustanovení unijního sekundárního práva a vnitrostátního práva je třeba zkoumat ve světle článků 17, 52 a 53 Listiny ve spojení s článkem 1 (prvního) Dodatkového protokolu k EÚLP a s ohledem na zásadu právní jistoty. Z výše uvedených důvodů předkládající soud vznáší třetí předběžnou otázku.

PRACOVNÍ DOKUMENT