

Věc C-588/23

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

25. září 2023

Předkládající soud:

Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

18. září 2023

Žalobkyně:

Scai Srl

Žalovaný:Regione Campania**Předmět původního řízení**

Žaloba na neplatnost rozhodnutí regionu Kampánie ze dne 7. února 2023, kterým byla na žalující společnost rozšířena osobní působnost rozhodnutí (EU) 2015/1075 ze dne 19. ledna 2015 o státní podpoře SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) [oznámeno pod číslem C (2015) 75], jímž Evropská komise nařídila Italské republice zajistit navrácení, z důvodu neslučitelnosti s pravidly hospodářské soutěže, dodatečné vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, která byla vyplacena jiné společnosti, jež se mezitím dostala do úpadku a jejíž podnik byl po několika krocích převeden na žalující společnost.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

V souladu s čl. 267 druhým pododstavcem Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) se žádá o výklad nařízení (EU) 2015/1589 a zásad zakotvených v SFEU a v Listině základních práv EU, které se týkají rozdělení pravomocí mezi Komisí a vnitrostátními orgány, pokud jde o určení příjemců státní podpory, práva zúčastněných osob být vyslechnuty, práva na obhajobu a soudní ochranu. Konkrétně se předkládající soud táže, zda tato unijní ustanovení brání vnitrostátní právní úpravě, která přiznává vnitrostátním orgánům pravomoc:

- konstatovat vztah hospodářské návaznosti mezi společnostmi, jež byla příjemcem podpory, kterou Komise výslovně uvedla v rozhodnutí o navrácení protiprávní státní podpory, a třetí společností, která se neúčastnila řízení vedeného Komisí;
- dále, rozšířit na tuto třetí společnost osobní působnost rozhodnutí Komise a prohlásit ji za povinnou vrátit částku, kterou první společnost neoprávněně obdržela.

Předběžné otázky

„A) Brání článek 108 SFEU, článek 288 SFEU a články 16 a 31 nařízení (EU) 1589/2015 takové vnitrostátní právní úpravě, jako je článek 48 zákona č. 234 ze dne 24. prosince 2012, který umožňuje vnitrostátnímu orgánu ve fázi provádění rozhodnutí o navrácení podpory rozšířit okruh osob povinných vrátit protiprávní podporu prostřednictvím posouzení hospodářské návaznosti mezi podniky, aniž je tato pravomoc vyloučena v případě, že Komise již určila přímé příjemce, čímž je vyloučena pravomoc Komise ve věcech státní podpory?“

B) Brání článek 263 SFEU, článek 288 SFEU, články 41 a 47 Listiny a články 16 a 31 nařízení (EU) 1589/2015 takové vnitrostátní právní úpravě, jako je článek 48 zákona č. 234 ze dne 24. prosince 2012 v oblasti státní podpory v rozsahu, v němž – tím, že stanoví, že stát při provádění rozhodnutí o navrácení podpory případně určí osoby povinné k vrácení podpory – umožňuje, aby bylo rozhodnutí provedeno i ve vztahu k jiné osobě, než jsou příjemci rozhodnutí, a která je nadána autonomií, neúčastnila se řízení před Komisí, nebyly jí poskytnuty záruky práva být vyslechnuta, a není tudíž aktivně legitimována k napadení toto rozhodnutí u Tribunálu?“

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

SFEU: čl. 263 čtvrtý pododstavec o žalobě na neplatnost; čl. 288 čtvrtý pododstavec o závaznosti rozhodnutí vůči příjemcům; čl. 108 odst. 2 o pravomoci Komise v oblasti státní podpory.

Listina základních práv Evropské unie: článek 41 o právu být vyslechnut; článek 47 o právu na účinnou právní ochranu.

Nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie: článek 16 o navrácení podpory a článek 31 o příjemci rozhodnutí o navrácení.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Legge del 24 dicembre 2012, n. 234 – „Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea“ (zákon č. 234 ze dne 24. prosince 2012, kterým se stanoví

obecná pravidla účasti Italské republiky na tvorbě a provádění právních předpisů a politik Evropské unie) (dále jen „zákon č. 234/2012“), článek 48: po oznámení rozhodnutí Komise o navrácení podpory příslušný vnitrostátní orgán (ministerstvo, region, provincie nebo územní samosprávný celek) v případě potřeby určí subjekty, které jsou povinny podporu vrátit, určí dlužné částky a stanoví platební podmínky a lhůty splatnosti.

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Dvěma rozsudky vydanými v letech 2009 a 2012 Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) uznala dodatečnou vyrovnávací platbu za závazek veřejné služby ve prospěch společnosti Buonotourist S.r.l. za provozování osobní autobusové dopravy na základě koncesí udělených italským regionem Kampánie. Tato vyrovnávací platba ve výši 1 111 572,00 eur byla společnosti vyplacena.
- 2 Následně Evropská komise rozhodnutím (EU) 2015/1075 ze dne 19. ledna 2015 o státní podpoře SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) [oznámeno pod číslem C(2015) 75] (dále jen „rozhodnutí o navrácení“) prohlásila tuto dodatečnou vyrovnávací platbu za neslučitelnou s vnitřním trhem a nařídila Italské republice, aby tuto částku od příjemce získala zpět.
- 3 Společnost Buonotourist Srl následně napadla toto rozhodnutí nejprve u Tribunálu (věc T-185/2015) a ve druhém stupni u Soudního dvora (věc C-586/18 P), ale její žaloba na neplatnost byla v obou instancích zamítnuta.
- 4 Mezitím byl majetek společnosti Buonotourist Srl několikrát převeden.
- 5 Nejprve, v návaznosti na úkony rozdělení podniku, dne 21. července 2011 ze společnosti Buonotourist Srl na společnost Buonotourist TPL Srl a dne 21. října 2013 ze společnosti Buonotourist TPL Srl na společnost Autolinee Buonotourist Srl, obě nabývající společnosti postupně vstoupily do výše uvedených regionálních koncesí na poskytování některých služeb v přepravě cestujících.
- 6 Konečně, dne 10. května 2019 společnost Autolinee Buonotourist Srl pronajala nynější žalobkyni, společnosti SCAI Srl, část podniku zahrnující mimo jiné smlouvy o poskytování služeb, personál a autobusy pro provozování určitých minimálních služeb místní veřejné dopravy. Tato smlouva o pronájmu skončila dne 1. července 2021.
- 7 Na základě rozsudků příslušných soudů vydaných v letech 2018 až 2020 byl prohlášen úpadek společností Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl a Autolinee Buonotourist TPL.
- 8 Region proto za účelem pokračování místní veřejné dopravy pověřil výkonem služby společnost A. I. R. Campania, ve které má majetkovou účast, přičemž tato společnost, protože neměla potřebné prostředky k výkonu služby, je odkoupila od společnosti SCAI.

- 9 Současně se region Kampánie pokusil dosáhnout vrácení neoprávněně poskytnuté dodatečné vyrovnávací platby tím, že vstoupil do příslušného úpadkového řízení a uplatnil svou pohledávku vůči společnostem Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl a Autolinee Buonotourist Srl, aniž by se mu však podařilo získat jakoukoli částku.
- 10 Konečně, rozhodnutím ze dne 7. února 2023 region Kampánie na základě rozhodnutí Komise o navrácení podpory od společnosti Buonotourist Srl (rozhodnutí nyní potvrzené unijními soudy, jak je uvedeno v bodě 3 výše), poté, co rozhodl, že mezi společnostmi Buonotourist Srl a SCAI Srl existuje hospodářská návaznost, rozšířil osobní působnost rozhodnutí o navrácení a nařídil společnosti SCAI vrátit dotčenou státní podporu.
- 11 Společnost SCAI napadla toto rozhodnutí u předkládajícího soudu.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

Argumenty SCAI, žalující společnosti

- 12 Zprvč, žalobkyně zpochybňuje předpoklad, na němž je založeno napadené regionální rozhodnutí, podle kterého mezi ní a společností Buonotourist Srl existovala hospodářská návaznost.
- 13 Podle jejího názoru nelze z pronájmu části podniku, kterou získala od společnosti Autolinee Buonotourist Srl, vyvozovat, že na ni byla převedena i státní podpora. Konkrétně tato smlouva o pronájmu byla uzavřena v roce 2019 a skončila již v roce 2021, stanovila přiměřené nájemné a společnost SCAI si neponechala žádný majetek pronajímatelky.
- 14 Kromě toho v rámci úpadkového řízení týkajícího se společnosti Buonotourist Srl dva rozsudky, a to Corte di Appello di Salerno (odvolací soud v Salernu, Itálie) z roku 2021 a Tribunale di Napoli (soud v Neapoli, Itálie) z roku 2022, vyloučily existenci „faktické“ skupiny společností, která by jednala jako jedna právnická osoba.
- 15 Zadruhé se žalobkyně dovolává porušení článků 108, 288 a 299 SFEU v rozsahu, v němž na ni napadené regionální rozhodnutí rozšiřuje osobní působnost rozhodnutí, kterým Evropská komise nařídila Italské republice zajistit navrácení státní podpory protiprávně poskytnuté společnosti Buonotourist Srl a identifikovala tak konkrétního příjemce.
- 16 V tomto ohledu má žalobkyně za to, že v této oblasti má pravomoc vnitrostátní správy čistě prováděcí povahu a nezahrnuje pravomoc stanovit rozšíření osobní působnosti rozhodnutí Komise. To vyplývá zejména ze sdělení Komise o navrácení protiprávních a neslučitelných státních podpor (2019/C 247/01), podle kterého přísluší Komisi, aby určila jak příjemce, kteří musí podporu vrátit (kapitola 4.3), tak i případné následné rozšíření rozhodnutí na jiné příjemce.

- 17 Zañřetí žalobkyně tvrdí, že bylo porušeno její právo být vyslechnuta, jelikož se nemohla účastnit řízení, na jehož konci Komise přijala rozhodnutí o navrácení, které ve vztahu k ní region Kampánie vymáhá.
- 18 Začtvrté žalobkyně tvrdí, že byla zbavena svého práva na soudní ochranu, jelikož rozhodnutí o navrácení státní podpory lze napadnout pouze u Tribunálu Evropské unie a aktivní legitimace je přiznána výlučně jeho příjemcům ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Kromě toho žalobkyně nemůže napadnout u tohoto unijního soudu ani rozhodnutí regionu Kampánie, které nařizuje rozšíření tohoto navrácení na základě zjištění (hospodářská návaznost na společnost, již bylo rozhodnutí Unie určeno), které podle jejího názoru přísluší Komisi.

Argumenty regionu Kampánie, žalovaného

- 19 Region Kampánie zaprvé tvrdí, že má pravomoc rozšířit na žalující společnost řízení o navrácení podle čl. 48 odst. 2 zákona č. 234/2012, podle kterého po oznámení rozhodnutí o navrácení Komisí příslušný vnitrostátní orgán (ministerstvo, region, provincie nebo územní samosprávný celek) v případě potřeby určí subjekty, které jsou povinny podporu vrátit, určí dlužné částky a stanoví platební podmínky a lhůty splatnosti.
- 20 Tato pravomoc vnitrostátních orgánů je potvrzena Evropskou komisí, zejména v bodě 32 sdělení 2007/C 272/05, nadepsaném „Cesta k účinnému provádění rozhodnutí Komise, jimiž se členským státům nařizuje zajistit navrácení protiprávní a neslučitelné podpory“, podle kterého „[j]estliže se ve fázi provádění zdá, že podpora byla převedena na jiné subjekty, členský stát musí rozšířit navrácení tak, aby zahrnovalo všechny skutečné příjemce s cílem zajistit, aby nebyla obcházena povinnost navrátit podporu“.
- 21 Zadruhé region Kampánie uvádí, že existují všechny objektivní a subjektivní důkazy, které umožňují rozpoznat, v průběhu různých převodů (viz body 4 až 6 výše), hospodářskou návaznost mezi společnostmi Buonotourist Srl a žalobkyní, a to s tím, že žalobkyně *de facto* získala státní podporu.
- 22 Toto posouzení potvrzují i kontakty mezi samotnou vnitrostátní správou a Evropskou komisí, která nejprve v dopise COMP/H4/MC/psD*2020/078587 a následně v dopise COMP/H4/FM/ng/comp (2023)1978386 ze dne 22. února 2023 konstatovala, že protisoutěžní výhoda spočívá v tom, že na základě smlouvy o pronájmu podniku získala společnost SCAI právo užívat veškerý hmotný a nehmotný majetek potřebný k provozování činnosti společnosti, která původně měla prospěch z předmětné podpory, a nadále tak získávala hospodářskou výhodu z neoprávněně dotované činnosti. Mimoto společnost SCAI získala předkupní právo, které by jí zaručilo přednost v případě prodeje společnosti Autolinee Buonotourist.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 23 Vnitrostátní právní úprava stanovená v článku 48 zákona č. 234/2012 výslovně umožňuje vnitrostátním orgánům rozšířit osobní působnost rozhodnutí k navrácení podpory a rozšířit tak okruh příjemců podpory, která je předmětem rozhodnutí Komise, a to i v případě, že Komise v něm výslovně určila podnik, který je příjemcem podpory.
- 24 Předkládající soud si klade otázku, zda unijní právo připouští takovou právní úpravu, zejména ze dvou různých hledisek, které se odrážejí ve dvou předběžných otázkách položených Soudnímu dvoru.
- 25 **Zaprvé** je třeba určit, zda posouzení splnění podmínky týkající se hospodářské návaznosti mezi společnostmi, která je příjemcem protiprávní podpory, a případnými třetími společnostmi přísluší výlučně Komisi, anebo zda může být rovněž provedeno vnitrostátním orgánem, který provádí rozhodnutí o navrácení, jak výslovně stanoví výše uvedená vnitrostátní právní úprava.
- 26 V tomto ohledu předkládající soud zaprvé připomíná, že článek 108 SFEU – podle něhož Komise, zjistí-li, že podpora poskytnutá státem není slučitelná s vnitřním trhem, rozhodne, že ji dotýčný stát musí zrušit a přijmout veškerá nezbytná opatření k navrácení podpory příjemci [tzv. „rozhodnutí o navrácení“ ve smyslu článku 16 nařízení (EU) 2015/1589] – nastiňuje „smíšené“ řízení, tj. řízení, do něhož zasahují unijní a vnitrostátní orgány.
- 27 Pokud jde o rozdělení pravomocí mezi uvedené orgány v takových řízeních, v judikatuře Soudního dvora bylo rozhodnuto, že pokud Komise v rozhodnutí o navrácení neidentifikuje příjemce podpory, musí členský stát ověřit individuální situaci každého dotčeného podniku (rozsudek ze dne 13. února 2014, Mediaset, C-69/13, ECLI:EU:C:2014:71, bod 22).
- 28 Kromě toho ve fázi provedení rozhodnutí o navrácení, kdy nemůže být podpora navracena příjemcem a byla převedena na jiný podnik, by měl členský stát rozšířit navrácení na podnik, který skutečně získal výhodu v důsledku převodu činností, čímž zaručí, že nebude obcházena povinnost navrácení (rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 13. září 2010, T-415/05 a T-416/05, Řecko v. Komise, ECLI:EU:2010:386, body 143 až 146).
- 29 Soudní dvůr navíc rozhodl, že pokud příjemce podpory patří do skupiny podniků, přísluší Komisi, v rozhodnutí o navrácení, posoudit, zda podniky patřící do skupiny, i když jsou podle vnitrostátního práva považovány za samostatné právní subjekty, tvoří hospodářskou jednotku pro účely práva hospodářské soutěže a musí být tedy považovány za jediný podnik (rozsudek ze dne 12. července 1984, Hydrotherm, C-170/83, ECLI:EU:C:1984:271, bod 11).
- 30 Zadruhé, v případě převodu podpory prostřednictvím převodu podniku na základě prodeje nebo pronájmu z několika rozhodnutí Komise vyplývá, že v případě tvrzené hospodářské návaznosti Komise posuzuje konkrétní případ a určí, zda tato

hospodářská návaznost existuje (předkládající soud cituje například rozhodnutí Komise 2916/51 ze dne 1. října 2014 o státní podpoře Německa SA.31550 ve prospěch závodní dráhy Nürburgring).

- 31 Soudní dvůr se však ve své judikatuře nikdy nezabýval orgánem – vnitrostátním nebo unijním – příslušným k rozhodování o hospodářské návaznosti a omezil se na konstatování, že protiprávní podpory musí být vymáhány po společnosti, která pokračuje v hospodářské činnosti podniku, který byl původním příjemcem těchto podpor, pokud je prokázáno, že tato společnost nadále účinně využívá konkurenční výhodu spojenou se získáním uvedených podpor (rozsudek ze dne 7. března 2018, SNCF Mobilités, C-127/16 P, ECLI:EU:C:2018:165).
- 32 Podle předkládajícího soudu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že pokud Komise sama vydala rozhodnutí o navrácení podpory ve vztahu ke konkrétnímu subjektu, zůstává pravomoc rozšířit působnost tohoto rozhodnutí vyhrazena Komisi a úloha členského státu musí být pouze prováděcí. Dotčená vnitrostátní právní úprava, ačkoli má znatelný cíl zabránit obcházení provádění rozhodnutí Komise, tedy porušuje pravomoci Komise. Jediným případem, kdy by rozhodnutí vnitrostátních orgánů přistoupit k provedení rozhodnutí vůči jinému subjektu než subjektu, který již určila Komise, mohlo být přípustné, je případ, kdy by tento subjekt měl dostatečný stupeň propojení s podnikem, který je příjemcem podpory, takže by neexistoval prostor vnitrostátních orgánů pro uvážení a rozhodnutí Komise by bylo provedeno v rámci působnosti tohoto rozhodnutí.
- 33 **Zadruhé** vyvstává otázka, zda je v důsledku rozšíření, ze strany vnitrostátního prováděcího orgánu, osobní působnosti rozhodnutí o navrácení přijatého Komisí nový příjemce tohoto rozhodnutí zbaven jak práva být vyslechnut v původním řízení před Komisí, zakotveného v článcích 41 a 47 Listiny základních práv EU, tak práva podat žalobu proti rozhodnutí o navrácení podle článku 263 SFEU.
- 34 Pokud jde o právo být vyslechnut, předkládající soud připomíná četné rozsudky Soudního dvora, podle nichž dodržování práva na obhajobu představuje obecnou zásadu unijního práva, která se použije, jestliže správní orgán zamýšlí přijmout akt proti určité osobě, který nepříznivě zasahuje do jejího právního postavení. Podle této zásady musí být osobám, kterých se týkají rozhodnutí významně ovlivňující jejich zájmy, umožněno užitečně vyjádřit jejich stanovisko ohledně skutečností, na kterých správní orgán zamýšlí založit své rozhodnutí (rozsudek ze dne 18. prosince 2008, C-349/07, Sopropè).
- 35 Z judikatury italských správních soudů vyplývá, že v případě, kdy vnitrostátní správní orgán přistoupí k vymáhání neoprávněné státní podpory od jiného subjektu, než je příjemce rozhodnutí Komise, je právo být vyslechnut dostatečně zaručeno obhajobou společnosti, které se rozhodnutí Komise přímo týká.
- 36 Podle předkládajícího soudu se však tato rozhodnutí vnitrostátních soudů týkala podniků, které byly považovány za součást „faktické“ skupiny společností, zatímco v případě žalobkyně to bylo vyloučeno (viz bod 14 výše).

- 37 Pokud jde o právo podat žalobu, předkládající soud připomíná, že opatření, kterým vnitrostátní orgán rozšiřuje osobní působnost rozhodnutí o navrácení neslučitelné podpory, nelze napadnout u Tribunálu Evropské unie a že u Tribunálu lze napadnout pouze rozhodnutí o navrácení podpory, avšak aktivní legitimaci podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU mají pouze příjemci tohoto rozhodnutí.
- 38 Z tohoto hlediska nemůže být toto porušení práva na soudní ochranu překonáno možností napadnout rozhodnutí o rozšíření před vnitrostátními soudy, neboť by to znamenalo, že by tyto soudy musely věcně posoudit existenci hospodářské návaznosti mezi podniky, což je posouzení, které – podle předkládajícího soudu – spadá výlučně do pravomoci Komise.
- 39 Konečně předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby projednávanou věc projednal ve zrychleném řízení podle článku 105 jednacího řádu Soudního dvora, a to z toho důvodu, že se jedná o nové výkladové otázky, které mají zvláštní význam pro všechny členské státy.