

## Věc C-653/23

**Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce****Datum doručení:**

6. listopadu 2023

**Předkládající soud:**

Administratīvā apgabaltiesa (krajský správní soud, Lotyšsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

1. listopadu 2023

**Žalobkyně a odvolatelka:**

SIA TOODE

**Žalovaná:**

Valsts ieņēmumu dienests (Státní daňová správa)

[omissis]

**Administratīvā apgabaltiesa (krajský správní soud, Lotyšsko)****USNESENÍ**

V Rize dne 1. listopadu 2023

Administratīvā apgabaltiesa (krajský správní soud) [omissis] [složení soudu]

prostřednictvím písemné části řízení zahájil přezkum odvolání podaného společností SIA TOODE proti rozsudku Administratīvā rajona tiesa (okresní správní soud, Lotyšsko) ze dne 14. dubna 2022, a to ve správním sporu zahájeném společností SIA TOODE za účelem přijetí příznivého správního aktu, kterým by jí byla poskytnuta podpora určená ke kompenzaci snížení toků provozního kapitálu za měsíce leden a únor 2021.

**Okolnosti předcházející sporu***Shrnutí skutkového stavu*

- 1 Dne 25. března a 9. dubna 2021 požádala žalobkyně, společnost SIA TOODE, státní daňovou správu, aby jí jako podniku postiženému krizí způsobené šířením covidu-19 byla poskytnuta podpora na zajištění toků provozního kapitálu za měsíce leden a únor 2021.
- 2 Státní daňová správa uvedla, že obrat žalobkyně za měsíce leden a únor 2021 se nesnížil natolik, aby splňovala požadavky stanovené v bodech 4.2.1 a 4.2.2 Ministru kabinetu 2020.gada 10.novembra noteikumi Nr. 676 „Noteikumi par atbalstu Covid-19 krīzes skartajiem uzņēmumiem apgrozāmo līdzekļu plūsmas nodrošināšanai“ (vyhláška Rady ministrů č. 676 ze dne 10. listopadu 2020, kterou se schvaluje právní úprava v oblasti podpor na zajištění toků provozního kapitálu pro podniky postižené krizí způsobené šířením covidu-19) (dále jen „právní úprava v oblasti podpor“).
- 3 Společnost SIA TOODE podala žalobu, kterou se domáhala, aby jí byla poskytnuta podpora k zajištění toků provozního kapitálu za měsíce leden a únor 2021. Žalobkyně má za to, že státní daňová správa při výpočtu obratu nemusela zohlednit celkovou hodnotu plnění uvedenou v přiznání k dani z přidané hodnoty za příslušné zdaňovací období.
- 4 Rozsudkem ze dne 14. dubna 2022 soud prvního stupně žalobu společnosti SIA TOODE zamítl s odůvodněním, že tato společnost nespĺňovala podmínky pro poskytnutí podpory.
- 5 Společnost SIA TOODE podala proti rozsudku soudu prvního stupně odvolání, v němž nesouhlasila se závěry soudu prvního stupně, že pro účely výpočtu obratu je třeba zohlednit údaje o celkové hodnotě plnění uvedené v přiznání k dani z přidané hodnoty.
- 6 Ministerstvo financí v průběhu řízení vydalo své stanovisko, že režim podpory stanovený v právní úpravě v oblasti podpor byl stanoven v souladu s požadavky uvedenými v bodě 3.1 Sdělení Evropské komise ze dne 19. března 2020 „Dočasný rámec pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID-19“ [C(2020) 1863] (dále jen „dočasný rámec“) a že ministerstvo financí získalo schválení Evropské komise ohledně tohoto režimu podpory. Schválení Evropské komise ohledně slučitelnosti podpory platilo do 30. června 2022, což znamená, že po tomto datu není možné podporu podle dočasného rámce poskytovat.
- 7 V odpovědi na otázky položené Augstākā tiesa (Nejvyšší soud, Lotyšsko) v odlišné správní věci (věc SKA-356/2023) vydala Evropská komise dne 11. září 2023 stanovisko (dále jen „stanovisko Komise“).

Komise uvádí, že je na vnitrostátních soudech, aby na základě příslušných ustanovení vnitrostátního práva určily, v jakém okamžiku žadatel získal právně závazné a bezpodmínečné právo na získání podpory podle právní úpravy v oblasti podpor. Komise se domnívá, že v souladu s bodem 23 právní úpravy v oblasti podpor dochází k poskytnutí podpory v okamžiku, kdy státní daňová správa

přijme rozhodnutí o poskytnutí takové podpory (nebo odmítne takovou podporu poskytnout).

Komise zároveň zdůrazňuje, že poskytnutí podpory po uplynutí lhůty uvedené v bodě 22 písm. d) dočasného rámce by bylo v rozporu s povinností pozastavit provádění opatření stanovenou v čl. 108 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie a že přísluší vnitrostátním soudům, aby zabránily vyplacení takové podpory žalobkyni. V případě, že by podpora požadovaná žalobkyní nebyla poskytnuta do 30. června 2022, nemohly by vnitrostátní soudy po tomto datu přiznat místo této podpory náhradu škody, která žalobkyni vznikla v důsledku nevyplacení podpory.

- 8 Žalobkyně se ke stanovisku Komise vyjádřila a poukázala na to, že za okamžik poskytnutí podpory je třeba považovat datum, kdy správce daně přijal původní rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí podpory, což je v projednávané věci 23. dubna 2021. V případě, že vnitrostátní soud vyhověl žalobě na vydání příznivého správního aktu a nařídí státní daňové správě, aby přijala rozhodnutí o poskytnutí podpory žalobkyni, je třeba toto pozdější rozhodnutí státní daňové správy považovat za dokončení dříve zahájeného správního řízení.

Státní daňová správa uvádí, že rozhodnutími napadenými v původním řízení bylo žalobkyni odmítnuto poskytnutí podpory na měsíce leden a únor 2021. Tato rozhodnutí nepřiznávala žalobkyni jistý nárok na získání podpory. Až do konce období podpory dne 30. června 2022 nepřijala státní daňová správa žádné další rozhodnutí o poskytnutí podpory žalobkyni. Podle názoru Komise nemohou soudy rozhodovat o poskytnutí podpory se zpětnou platností tím, že by státní daňové správě uložily povinnost vydat správní akt o poskytnutí podpory po uplynutí období podpory.

### **Odůvodnění**

#### *Použitelná právní úprava*

##### *Vnitrostátní právo*

- 9 Komercedarbības atbalsta kontroles likums (zákon o kontrole podpory obchodní činnosti)

Článek 1 odst. 2 bod 2:

Datum poskytnutí podpory: datum, kdy příjemce podpory na obchodní činnost získá nárok na podporu v souladu se zákonem.

- 10 Administratīvā procesa likums (správní řád)

Článek 250 odst. 2:

Při posuzování zákonnosti správního aktu soudy při svém rozhodování přihlížejí pouze k odůvodnění, které orgán veřejné moci uvedl ve správním aktu. Toto

omezení se nevztahuje na případy, kdy se žádá o vydání příznivého správního aktu.

Článek 254 odst. 1:

Shledá-li soud, že návrh na vydání správního aktu je opodstatněný, nařídí orgánu veřejné moci, aby příslušný správní akt vydal.

#### 11 Právní úprava v oblasti podpor

Bod 23:

Za datum poskytnutí podpory se považuje den, kdy je rozhodnutí o poskytnutí podpory přijato státní daňovou správou.

Bod 23.<sup>1</sup>:

Pokud není podpora využita do dvou měsíců ode dne, kdy státní daňová správa přijala rozhodnutí o poskytnutí podpory, podnik vrátí nevyužitou část podpory státní daňové správě.

Bod 24:

Rozhodnutí bude přijato do 30. června 2022 v souladu s dočasným rámcem.

*Unijní právo*

#### 12 Smlouva o fungování Evropské unie.

Článek 107 odst. 1:

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.

Článek 107 odst. 3 písm. b):

Za slučitelné s vnitřním trhem mohou být považovány:

b) podpory, které mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu anebo napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu.

#### 13 Nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „nařízení 2015/1589“)

Článek 1 písm. b) bod ii):

„existující podporou“ se rozumí: schválená podpora, což znamená režimy podpory a jednotlivé podpory schválené Komisí nebo Radou.

Článek 1 písm. c):

„novou podporou“ se rozumí každá podpora, což znamená režimy podpory a jednotlivá podpora, která není existující podporou, včetně změn existující podpory.

#### 14 Dočasný rámec

Bod 22 písm. d):

Komise bude tuto státní podporu považovat za slučitelnou s vnitřním trhem na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU za předpokladu, že budou splněny všechny následující podmínky [...]:

d) podpora je poskytnuta nejpozději do 31. prosince 2020;

*Důvody pro pochybnosti o výkladu unijní právní úpravy*

- 15 Vzhledem k tomu, že důsledky šíření covidu-19 postihují všechny členské státy a izolační opatření přijatá členskými státy mají dopad mimo jiné na podniky, Komise v dočasném rámci uznala, že státní podpora je odůvodněná a může být prohlášena za slučitelnou s vnitřním trhem na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU po omezenou dobu za účelem nápravy nedostatku likvidity, s nímž se podniky potýkají, a zajištění toho, aby narušení činnosti způsobené šířením covidu-19 neohrozily jejich životaschopnost (bod 18). Bod 21 dočasného rámce dále uvádí, že kromě stávajících možností na základě čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU mohou být za současných okolností vhodným, nezbytným a cíleným řešením dočasně omezené částky podpory pro podniky, které se samy potýkají s náhlým nedostatkem likvidity, nebo dokonce s její nedostupností.

Právní úprava v oblasti podpor vstoupila v platnost dne 17. listopadu 2020 a stanovila kritéria a postupy pro poskytování dotací podnikům postiženým krizí způsobené šířením covidu-19 s cílem zajistit toky provozního kapitálu. Právní úprava v oblasti podpor byla vypracována v souladu s dočasným rámcem a jejím cílem je kompenzovat podnikům postiženým krizí způsobené šířením covidu-19 snížení toků provozního kapitálu za účelem překonání druhé vlny infekce covidu-19.

Z odstavce 26 právní úpravy v oblasti podpor vyplývá, že státní daňová správa přijme rozhodnutí o poskytnutí podpory a přistoupí k jejímu vyplacení až poté, co Evropská komise rozhodne o slučitelnosti podpory na obchodní činnost uvedené v příslušné právní úpravě.

Toto rozhodnutí o slučitelnosti podpory přijala Evropská komise dne 16. prosince 2020 [SA.59592 (2020/N)] a stanovila, že podporu lze poskytnout nejpozději do

30. června 2021. Následnými rozhodnutími Evropské komise bylo dohodnuto, že lhůta pro poskytnutí podpory bude trvat do 30. listopadu 2021 [rozhodnutí SA.64046 (2021/N) ze dne 3. června 2021] a konečně do 30. června 2022 [rozhodnutí SA.100596 (2021/N) ze dne 14. prosince 2021].

Státní podpora poskytnutá a vyplacená v souladu s právní úpravou v oblasti podpor musí být proto považována za slučitelnou s vnitřním trhem.

- 16 Z výše uvedeného vyplývá, že režim podpory schválený prostřednictvím dočasného rámce je určen k poskytnutí krátkodobé podpory podnikům v situacích, kdy se potýkají s náhlým nedostatkem finančních prostředků v důsledku výjimečných okolností způsobených vypuknutím nákazy covidu-19.

Tento závěr je potvrzen příslušnou právní úpravou. Bod 22 písm. d) dočasného rámce původně stanovil, že podpora bude poskytnuta nejpozději do 31. prosince 2020 (tato lhůta byla třikrát prodloužena: čtvrtou změnou, která vstoupila v platnost dne 13. října 2020, byla prodloužena do 30. června 2021; pátou změnou, která vstoupila v platnost dne 28. ledna 2021, byla prodloužena do 31. prosince 2021; a šestou změnou, která vstoupila v platnost dne 18. listopadu 2021, byla prodloužena do 30. června 2022).

Právní úprava v oblasti podpor rovněž upravuje období, během něhož může být státní podpora poskytnuta. Podle odstavce 24 této právní úpravy přijme orgán veřejné moci rozhodnutí do 30. června 2022 v souladu s dočasným rámcem. Odstavec 23 právní úpravy v oblasti podpor stanoví, že za okamžik poskytnutí podpory se považuje den, kdy státní daňová správa přijme rozhodnutí o poskytnutí podpory. Kromě toho, pokud podpora není využita do dvou měsíců ode dne, kdy státní daňová správa přijala rozhodnutí o poskytnutí podpory, podnik vrátí nevyužitou část podpory státní daňové správě (právní úprava v oblasti podpor, odstavec 23.<sup>1</sup>).

Podpora by tedy měla být považována za cílenou a slučitelnou s vnitřním trhem, pokud je poskytnuta a neprodleně využita k zamýšlenému účelu.

- 17 Situace se mění, když vznikne spor o právo osoby na státní podporu.

Proti odmítnutí orgánu veřejné moci poskytnout státní podporu – nepříznivému správnímu aktu – má osoba právo podat stížnost k hierarchicky nadřazenému orgánu veřejné moci a požádat jej o vydání příznivého správního aktu, kterým bude požadovaná podpora poskytnuta. I v případě, že hierarchicky nadřazený orgán veřejné moci žádost zamítne, má tato osoba právo obrátit se na soud a požadovat vydání příznivého správního aktu – poskytnutí podpory – a přezkoumání, zda je zamítnutí poskytnutí státní podpory ze strany orgánu veřejné moci odůvodněné.

V projednávané věci žalobkyně požádala dne 25. března a 9. dubna 2021 příslušný orgán veřejné moci o poskytnutí podpory na měsíce leden a únor 2021. Původním zamítavá rozhodnutí vydal orgán veřejné moci dne 23. dubna 2021 a 7. června

2021, ale konečná rozhodnutí orgánu veřejné moci byla vydána dne 9. června 2021 a 23. července 2021.

Řízení před odvolacím soudem bylo zahájeno dne 29. června 2022.

V průběhu soudního řízení tedy uplynula lhůta stanovená v bodě 22 písm. d) dočasného rámce (a v odstavci 24 právní úpravy v oblasti podpor).

- 18 V projednávané věci musí soud posoudit, zda má žalobkyně právo na obdržení státní podpory v souladu s právní úpravou v oblasti podpor a dočasným rámcem.

Při tomto posouzení musí soud mimo jiné určit datum, kdy je podpora „poskytnuta“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, tedy musí stanovit okamžik, kdy se podpora považuje za poskytnutou. Tento aspekt je rozhodující pro určení, zda podpora požadovaná žalobkyní představuje existující nebo novou státní podporu.

- 19 Podle ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie přísluší předkládajícímu soudu, aby určil okamžik, k němuž lze uvedenou podporu považovat za přiznanou, přičemž musí zohlednit všechny podmínky stanovené vnitrostátním právem k získání předmětné podpory [rozsudek ze dne 28. října 2020, Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), C-608/19, EU:C:2020:865, body 31 a 32]. Rozhodujícím prvkem pro určení data, ke kterému bylo právo na státní podporu přiznáno jejím příjemcům určitým opatřením, je nabytí jistého nároku na získání této podpory ze strany příjemců a odpovídající závazek státu uvedenou podporu poskytnout. K tomuto datu totiž takové opatření může vést k narušení hospodářské soutěže, které může ovlivnit obchod mezi členskými státy ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (rozsudek ze dne 25. ledna 2022, Komise v. European Food a další, C-638/19 P, EU:C:2022:50, bod 123).

Kromě toho z judikatury Soudního dvora Evropské unie vyplývá, že podporu je třeba považovat za poskytnutou k okamžiku, k němuž bylo příjemci podpory přiznáno na základě platných vnitrostátních předpisů právo obdržet podporu, takže skutečný převod dotčených prostředků není rozhodující (rozsudky ze dne 19. prosince 2019, Arriva Italia Srl, C-385/18, EU:C:2019:1121, bod 36, a ze dne 20. května 2021, Azienda Sanitaria Provinciale di Catania, C-128/19, EU:C:2021:401, bod 45).

Dále Soudní dvůr Evropské unie rovněž vysvětlil, že pokud jde konkrétně o podnik-příjemce, který se nachází ve finančních obtížích, je to rozhodnutí orgánů veřejné správy poskytnout mu státní pomoc spíše než její skutečné vyplacení, co může umožnit osobám, které vedou takový podnik, učinit závěr, že jeho činnost je hospodářsky životaschopná, a tudíž v ní lze pokračovat, v rozsahu, v němž toto rozhodnutí zakládá pro podnik-příjemce právo obdržet tuto pomoc (rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Arriva Italia Srl, C-385/18, EU:C:2019:1121, bod 37).

Zároveň je třeba zohlednit skutečnost, že zavedení státní podpory nemůže vycházet ze soudního rozhodnutí, jelikož toto zavedení státní podpory spadá pod posouzení vhodnosti, které nesouvisí s úlohou soudu. Pokud tedy dotčená vnitrostátní právní úprava zavádí výhodu – státní podporu – nelze přiznané částky považovat za státní podpory odlišné od této výhody (rozsudek ze dne 12. ledna 2023, DOBELES HES, C-702/20 a C-17/21, EU:C:2023:1, body 76 a 78).

- 20 Z této judikatury lze dovodit, že okamžikem poskytnutí podpory, který přiznává jejímu příjemci určité a bezpodmínečné právo na danou podporu, je třeba rozumět příslušné rozhodnutí orgánu veřejné moci, kterým je tato podpora poskytnuta, bez ohledu na okamžik vyplacení podpory.

Okolnosti tohoto konkrétního případu, jak je uvedeno výše, se vyvinuly tak, že příslušný orgán veřejné moci (státní daňová správa) nikdy neuznal právo žalobkyně na státní podporu a tato otázka je nyní posuzována v řízení před soudem. Nelze tedy předpokládat, že by ve vztahu k žalobkyni vznikl právní vztah, který by bylo možné považovat za jisté a bezpodmínečné právo na státní podporu.

Takové právo může žalobkyni v zásadě vzniknout pouze v důsledku soudního rozhodnutí, pokud soud prohlásí, že žalobkyně splnila všechny podmínky stanovené vnitrostátním právem pro získání dotyčné podpory a že odmítnutí orgánu veřejné moci poskytnout podporu bylo protiprávní a neopodstatněné. Současně je třeba mít na paměti, že vzhledem k tomu, že právní vztah dříve neexistoval, nemůže mít výkon soudního rozhodnutí za následek vydání příznivého správního aktu se zpětnou účinností (*ex tunc*). Soud může nařídit orgánu veřejné moci, aby vydal příslušný správní akt o poskytnutí podpory *ex nunc*.

- 21 V projednávané věci se spor týká práva na státní podporu a vyplacení státní podpory, která byla zavedena prostřednictvím právní úpravy v oblasti podpor a řádně schválena Evropskou komisí. Taková podpora by mohla být považována za „existující podporu“ v souladu s čl. 1 písm. b) bodem ii) nařízení č. 2015/1589.

Soudní dvůr Evropské unie se zabýval otázkou posouzení podpory, kterou příslušný orgán veřejné moci poskytl osobě po uplynutí lhůty stanovené pro schválený režim podpory, a rozhodl, že je třeba ji považovat za novou podporu (rozsudek ze dne 7. dubna 2022, KW a SG, C-102/21 a C-103/21, EU:C:2022:272, body 31 až 35 a 42).

Okolnosti projednávané věci jsou však odlišné, neboť orgán veřejné moci nepřijal rozhodnutí o poskytnutí podpory po skončení platnosti schváleného režimu podpory, ale je možné, že v řízení před soudem, v rámci soudního přezkumu odmítnutí orgánu veřejné moci poskytnout podporu v souladu s právní úpravou v oblasti podpor, bude toto odmítnutí prohlášeno za protiprávní, právo této osoby na podporu bude uznáno a příslušnému orgánu veřejné moci bude nařízeno



provést výkon rozsudku tím, že této osobě bude poskytnuta a vyplacena částka podpory, na kterou má nárok.

Předkládající soud má pochybnosti o tom, zda za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení – v případě, že rozsudek konstatuje právo na získání podpory po uplynutí lhůty pro poskytnutí podpory stanovené právní úpravou a schválené Evropskou komisí a uloží příslušnému orgánu veřejné moci povinnost poskytnout a vyplatit požadovanou podporu – může být za den poskytnutí podpory považován den, kdy příslušný orgán veřejné moci nesprávně odmítl poskytnout státní podporu příjemci a zda by tato podpora měla být považována za existující podporu nebo za novou podporu.

- 22 V oblasti státních podpor může Soudní dvůr Evropské unie poskytnout předkládajícímu soudu prvky výkladu, které mu umožní určit, zda vnitrostátní opatření může být považováno za státní podporu ve smyslu unijního práva nebo zda toto opatření představuje existující nebo novou státní podporu (rozsudek ze dne 13. prosince 2018, Rittinger a další, C-492/17, EU:C:2018:1019, bod 43).

Vzhledem k tomu, že předkládající soud je povinen zajistit dodržování povinností vyplývajících z unijního práva a zdržet se přijímání opatření, která by mohla ohrozit dosažení cílů Smlouvy o fungování Evropské unie, považuje za nezbytné předložit Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

[omissis] [úvahy týkající se řízení]

V souladu s článkem 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, [omissis] [odkaz na vnitrostátní procesní ustanovení], Administratīvā apgabaltiesa (krajský správní soud)

#### **rozhodl takto:**

Soudnímu dvoru Evropské unie se pokládají následující předběžné otázky:

- 1) Musí být čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie vykládán v tom smyslu, že státní podporu je třeba považovat za „poskytnutou“ v okamžiku, kdy příslušný orgán veřejné moci neopodstatněně odmítl přiznat jednotlivci právo na státní podporu, pokud je tato neopodstatněnost odmítnutí prohlášena prostřednictvím soudního rozhodnutí po uplynutí lhůty stanovené pro poskytnutí podpory?
- 2) Musí být čl. 1 písm. b) bod ii) nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie, vykládán v tom smyslu, že existující podporu představuje podpora, která je – v případě neexistence rozhodnutí o přiznání práva na poskytnutí podpory vydaného příslušným orgánem veřejné moci ve lhůtě pro poskytnutí podpory – poskytnuta jednotlivci, po uplynutí lhůty pro poskytnutí podpory stanovené v režimu podpory, na základě výkonu soudního

rozhodnutí, kterým se prohlašuje, že ve lhůtě pro poskytnutí podpory stanovené v režimu podpory jednotlivce splnil všechny podmínky stanovené vnitrostátním právem pro poskytnutí dotčené podpory a že odmítnutí příslušného orgánu veřejné moci poskytnout podporu bylo protiprávní?

Řízení se přerušuje do rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie.

Proti tomuto rozhodnutí nelze podat opravný prostředek.

[*omissis*]

[*omissis*] [podpisy a potvrzení]

PRACOVNÍ DOKUMENT