

Soukromé vymáhání v oblasti veřejné podpory

- vybrané poznámky a případy

Panel III: Nejnovější rozhodovací praxe Evropské komise a Soudního dvora EU/ The latest case law developments

Konference o veřejné podpoře 2023

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Brno, 14.06.2023

JUDr. Jiří Kindl, M.Jur., Ph.D., advokát

Veškeré presentované názory či stanoviska jsou přičitatelná pouze autorovi a nelze je přičítat ani advokátní kanceláři Skils s.r.o. ani jejím klientům.

Úvod

OBECNĚ K SOUKROMÉMU VYMÁHÁNÍ

- Co je soukromé vymáhání práva veřejné podpory?
- Jaký je význam a dosah má soukromé vymáhání?
- Jaké věci neřeší, resp. jaké jsou jeho nedostatky.

SOUKROMÉ VYMÁHÁNÍ V ČESKÉM KONTEXTU

- Český kontext obecně, zejm. dosavadní zkušenosti soudů.
- Kauza *Student Agency/RegioJet v. České dráhy, MDČR a SŽ*
 - Procesní vývoj
 - Položená předběžná otázka - kauza u SDEU č. C-700/22

§19a ZOHS A VEŘEJNÁ PODPORA

- Narušování hospodářské soutěže orgány veřejné správy
- Jeho význam v oblasti veřejné podpory
- Praktická využitelnost?

Obecně k soukromému vymáhání v oblasti veřejné podpory

Obecně k soukromému vymáhání (1)

- **Čl. 107 SFEU (dříve čl. 87 SES) odst. 1 obsahující definici veřejné podpory si mohou vykládat i národní soudy:**
 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.*
[...]

- **Čl. 108 SFEU (dříve čl. 88 SES) – rozlišení mezi existující a novou podporou; přímý účinek čl. 108 odst. 3 SFEU – musejí s ním pracovat i národní soudy:**
 1. *Komise ve spolupráci s členskými státy zkoumá průběžně režimy podpor existující v těchto státech. Navrhuje jim vhodná opatření, která vyžaduje postupný rozvoj nebo fungování vnitřního trhu.*
 2. *Zjistí-li Komise poté, co vyzvala zúčastněné strany k podání připomínek, že podpora poskytovaná některým státem nebo ze státních prostředků není slučitelná s vnitřním trhem podle článku 107 nebo že je zneužívána, rozhodne, že dotyčný stát ve lhůtě stanovené Komisí takovou podporu zruší nebo upraví.*
[...]
 3. *Komise musí být včas informována o záměrech poskytnout nebo upravit podpory, aby mohla podat svá vyjádření. Má-li za to, že takový záměr není s ohledem na článek 107 slučitelný s vnitřním trhem, zahájí neprodleně řízení podle odstavce 2. **Dotyčný členský stát neprovede zamýšlená opatření, dokud Komise v tomto řízení nepřijme konečné rozhodnutí.*** [...]

Obecně k soukromému vymáhání (2)

- **SDĚLENÍ KOMISE - Oznámení Komise o prosazování pravidel státní podpory vnitrostátními soudy (2021/C 305/01):**
 - Pravomoci Komise a národních soudů jsou paralelní
 - Platí přednost unijního práva
 - Rozhodnutí národních soudů nemohou zasáhnout do výlučné pravomoci Komise (posuzovat ne/slučitelnost veřejných podpor; přezkoumávání existujících podpor)
 - Rozhodnutí Komise jsou pro národní soudy závazná
 - Soudy si mohou samy posoudit čl. 107 odst. 1 SFEU (existence podpory) a čl. 108 odst. 3 SFEU (zda byla dána povinnost notifikace a zda byl dodržen *stand-still*)
 - Pokud bylo vydáno rozhodnutí Komise o slučitelnosti podpory, nemůže soud nařídít vrácení, ale může učinit opatření vyvozující důsledky z případné protiprávnosti podpory před vydáním rozhodnutí Komise (např. navrácení úroku)
 - Národní soudy nemají pravomoc vůči existujícím podporám
 - Národní soudy musí vyvodit všechny důsledky z porušení čl. 108 odst. 3 SFEU (např. pozastavení nebo ukončení provádění opatření zakládajícího podporu, navrácení již vyplacených částek, předběžná opatření ...)
 - Národní soudy mohou rozhodovat o náhradě škody způsobené třetím osobám protiprávním poskytnutím veřejné podpory
 - Platí principy ekvivalence a účinného uplatňování unijního práva
- **Četná unijní soudní rozhodnutí** (např. *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14; *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06; *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires a další v. Francie*, C-354/90; *SFEI a další*, C-39/94; *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17)
- **Možnost soudů žádat Komisi o stanovisko; možnost položit předběžnou otázku dle čl. 267 SFEU**

Soukromé vymáhání v oblasti veřejné podpory v kontextu České republiky

Soukromé vymáhání v českém kontextu (1)

- Kvantitativně není číselné, ale některé kauzy jsou a zkušenosti postupně narůstají (?) ...
- **Kauza NH Hospital** (MS Praha sp.zn. 32Cm 128/2010; VS Praha sp.zn. 3Cmo 289/2011; NS sp.zn. 23 Cdo 1341/2012; MS Praha sp.zn. 32Cm 128/2010; VS Praha sp.zn. 3Cmo 239/2015)
 - Z rozsudku NS: *„Úloha vnitrostátního soudu závisí na předmětném opatření podpory a na tom, zda bylo řádně oznámeno a schváleno Komisí. Vnitrostátní soudy jsou často požádány, aby zasáhly v případech, kdy orgán členského státu udělil podporu, aniž dodržel povinnost pozastavit výkon opatření. Tato situace může nastat, pokud podpora nebyla oznámena vůbec, nebo orgán podporu poskytl před schválením Komise. Úlohou vnitrostátních soudů je v takových případech chránit práva jednotlivců dotčená neoprávněným uskutečněním podpory [...]. Lze uzavřít, že vnitrostátní soudy jsou oprávněny rozhodovat v řízeních o následcích porušení povinnosti oznámení státní podpory Komisí a poskytovat ochranu třetím osobám. [...] **Otázku, zda je konkrétní finanční plnění státní podporou či nikoli, proto může vykládat i vnitrostátní soud. V případě pochybností o existenci státní podpory si mohou vnitrostátní soudy vyžádat stanovisko Komise, čímž není dotčena možnost a/nebo povinnost vnitrostátního soudu postoupit záležitost Soudnímu dvoru k rozhodnutí o předběžné otázce.**“*
 - *„V případě, že vnitrostátní soud dospěje k závěru, že se jedná o státní podporu a byla porušena povinnost pozastavení podle čl. 108 odst. 3 SFEU, tj. že poskytnutá podpora nebyla oznámena, i když oznámena být měla, je bez ohledu na možný výsledek následného posouzení slučitelnosti státní podpory se společným trhem nutné vyvodit v souladu s vnitrostátním právním řádem veškeré patřičné důsledky vyplývající z porušení čl. 108 odst. 3 SFEU. [...] Pokud tedy měla být státní podpora oznámena a nebyla, došlo k porušení čl. 108 odst. 3 SFEU a vnitrostátní soud je povinen chránit práva třetích osob bez ohledu na to, k jakému závěru dospěje Komise v řízení o slučitelnosti. Povinnost vnitrostátního soudu přijmout vhodné opatření k ochraně třetích osob tedy nezávisí na slučitelnosti opatření podpory s čl. 107 odst. 2 nebo 3 SFEU.“*

Soukromé vymáhání v českém kontextu (2)

- **Kauza HAMR Sport** (MS Praha sp.zn. 19Cm 114/2011; VS Praha sp.zn. 3Cmo 92/2013; NS sp.zn. 23 Cdo 2493/2014; rozhodnutí EK ve věci A.33575 (2013/NN) – Česká republika; rozsudek Tribunálu ve věci T-693/14)
 - Z rozhodnutí VS: *„Pokud žalobce v žalobě tvrdil, že dotace poskytované žalovaným, jsou rovněž i nepřipustnou veřejnou podporou a soud prvního stupně se otázkou přípustnosti státní podpory, poskytované žalovaným, jako předběžnou otázkou zabýval, pak odvolací soud má shodně s ním za to, že poskytování dotací [v daném případě] nelze hodnotit jako nepřipustnou veřejnou podporu vzhledem k objektivně stanoveným pravidlům a odůvodněné restriktci případných žadatelů o dotace, rovněž pak i vzhledem k tomu, že **nelze předpokládat významnější ovlivnění relevantního trhu a soutěžního prostředí na něm, jakož i ovlivnění obchodu mezi členskými státy.** [...] zúžení okruhu možných příjemců předmětných dotací v programech žalovaného na nestátní neziskové organizace bylo odůvodněné a nelze je považovat za diskriminující ve vztahu k jiným subjektům, jež mají přístup k jiným prostředkům ze škály dotací a podpor, poskytovaných z veřejných prostředků.“*
 - *„Odvolací soud se zabýval dále již pouze tím, zda jednání žalovaného naplnilo či nikoliv znaky generální klauzule nekalé soutěže dle ust. § 44 odst. 1 ObchZ.“ ... [TO Soud NESHLEDAL]*
 - Z rozhodnutí NS: *„V okamžiku, kdy soudy dospěly k závěru, že jednání žalované je veřejnou podporou dle čl. 107 SFEU, měly zkoumat, zda tato podpora byla oznámena. **Neoznámená podpora by znamenala porušení čl. 108 SFEU, které by mohlo mít soutěžní dopad, zejména v případě, že by absence oznámení společně s poskytováním podpory znamenala neoprávněnou soutěžní výhodu oproti soutěžitelům, kteří využívají podpory oznámené, nebo by se jednalo o podporu neslučitelnou.**“ [PROTO BY SE MJ. MOHLO JEDNAT O NEKALOU SOUTĚŽ]*
 - *„Vzhledem k tomu, že však Komise ve svém rozhodnutí ze dne 11. června 2014, C (2014) 3602 final [...], dospěla k závěru, že předmětné opatření lze v rozsahu, v jakém představuje státní podporu, prohlásit na základě čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU za slučitelné s vnitřním trhem, lze dovodit, že **porušení ustanovení článku 108 odst. 3 SFEU nemělo v daném případě soutěžní dopad.**“ [A TEDY NEBYLO POVAŽOVÁNO ZA NEKALOU SOUTĚŽ]*

Soukromé vymáhání v českém kontextu (3)

- **Kauza T-Mobile v ČTÚ** (zejm. NS sp.zn. 23 Cdo 2170/2021; MS Praha sp.zn. 2Cm 29/2020; MS Praha sp.zn. 10A 14/2022; NSS sp.zn. 4 As 217/2022) ... viz příspěvek J. Kocmánka
- **Kauza Student Agency/RegioJet v. ČD, MDČR a SŽ** (MS Praha sp.zn. 1 Cm 6/2015; VS Praha sp.zn. 3Cmo 107/2019; NS – předložení předběžné otázky – sp.zn. 23 Cdo 1180/2021; SDEU věc C-700/22 – ještě nerozhodnuto)
 - základní fakta
 - dosavadní výsledek u českých soudů
 - předběžná otázka k SDEU
 - rozbor

Soukromé vymáhání v českém kontextu (4)

- **Kauza Student Agency/RegioJet v. ČD, MDČR a SŽ (pokr.)**

- **NAŘÍZENÍ RADY (EU) 2015/1589 – čl. 1 (Definice) :**

a) „podporou“ se rozumí jakékoliv opatření splňující všechna kritéria stanovená v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování EU;

b) „existující podporou“ se rozumí:

i) [...] všechny podpory existující v jednotlivých členských státech před vstupem Smlouvy o fungování EU v platnost, to znamená režimy podpor a jednotlivé podpory, které byly zavedeny před vstupem Smlouvy o fungování EU v platnost a zůstávají v příslušných členských státech použitelné i po něm,

ii) schválená podpora, což znamená režimy podpory a jednotlivé podpory schválené Komisí nebo Radou,

iii) podpora, která se považuje za schválenou podle čl. 4 odst. 6 nařízení (ES) č. 659/1999 nebo podle čl. 4 odst. 6 tohoto nařízení nebo před nařízením (ES) č. 659/1999, ale v souladu s tímto postupem,

iv) podpora, která se považuje za existující podporu podle článku 17 tohoto nařízení,

v) podpora, která se považuje za existující podporu, protože v době, kdy začala být uskutečňována, nevytvářela podporu a poté se stala podporou následkem vývoje vnitřního trhu bez toho, že by byla členským státem pozměněna. Pokud se některá opatření stala podporou následkem liberalizace činnosti právem Unie, taková opatření nebudou považována za existující podporu po datu stanoveném pro liberalizaci;

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

Soukromé vymáhání v českém kontextu (5)

- **Kauza Student Agency/RegioJet v. ČD, MDČR a SŽ (pokr.)**
- **NAŘÍZENÍ RADY (EU) 2015/1589 – čl. 17 (Promlčecí lhůta pro navrácení podpory) :**

*„1. Pravomoci Komise ve věci navrácení podpory podléhají **promlčecí lhůtě deseti let.***

2. Promlčecí lhůta počíná dnem, kdy je protiprávní podpora udělena příjemci buď jako jednotlivá podpora, nebo v rámci režimu podpory. Jakékoli opatření přijaté Komisí nebo členským státem jednajícím na žádost Komise, týkající se protiprávní podpory, přerušuje běh promlčecí lhůty. Každým přerušením počíná lhůta běžet znovu. Promlčecí lhůta neběží po dobu, kdy je rozhodnutí Komise předmětem jednání před Soudním dvorem Evropské unie.

*3. **Jakákoliv podpora, jejíž promlčecí lhůta uplynula, je považována za existující podporu.***“

Soukromé vymáhání v českém kontextu (6)

- **Kauza Student Agency/RegioJet v. ČD, MDČR a SŽ (pokr.)**
- **SDEU Věc C-700/22**

Předběžná otázka

„Je třeba ustanovení čl. 108 odst. 3 poslední věty Smlouvy o fungování Evropské unie vykládat tak, že vnitrostátní soud je povinen v řízení zahájeném na návrh třetí osoby (soutěžitele) uložit příjemci navrácení podpory poskytnuté v rozporu s tímto ustanovením, ačkoli (ke dni rozhodování soudu) uplynula promlčecí lhůta pravomocí Komise podle čl. 17 odst. 1 nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k čl. 108 Smlouvy o fungování Evropské unie, v důsledku čehož se poskytnutá podpora považuje podle čl. 1 písm. b) bod iv) a čl. 17 odst. 3 tohoto nařízení za existující podporu?“

§19a ZOHS a veřejná podpora

§19a ZOHS a veřejná podpora (1)

§19a odst. 1 a 2 ZOHS

(1) *Orgán veřejné správy nesmí **při výkonu veřejné moci** bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že*

- a) **zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů,***
- b) vyloučí určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů z hospodářské soutěže, nebo*
- c) vyloučí soutěž na relevantním trhu.*

(2) *Úřad **nevykonává dozor** nad činností orgánů veřejné správy podle odstavce 1, která je*

- a) prováděna ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu, nebo*
- b) **poskytováním veřejné podpory,** včetně podpory malého rozsahu²²⁾.*

22) Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů.

§19a ZOHS a veřejná podpora (2)

- **Čl. 107 SFEU (dříve čl. 87 SES):**
 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.*

- **Čl. 108 SFEU (dříve čl. 88 SES):**
 3. *Komise musí být včas informována o záměrech poskytnout nebo upravit podpory, aby mohla podat svá vyjádření. Má-li za to, že takový záměr není s ohledem na článek 107 slučitelný s vnitřním trhem, zahájí neprodleně řízení podle odstavce 2. Dotyčný členský stát neprovede zamýšlená opatření, dokud Komise v tomto řízení nepřijme konečné rozhodnutí.*

- **§ 2 písm. b) zák. č. 215/2004 Sb.:** „Pro účely tohoto zákona se rozumí ... podporou malého rozsahu podpora poskytnutá na základě přímo použitelných právních předpisů Evropské unie o podpoře *de minimis*“

§19a ZOHS a veřejná podpora (3)

- Definiční znaky veřejné podpory (srov. zejm. ***Sdělení Komise o pojmu státní podpora***):
 - **Poskytnutí výhody určitému podniku nebo odvětví** před ostatními podniky
 - **V jakékoli formě**
 - Pojem podniku (srov. kauzu *ACEA-Electrabel*, C-480/09P)
 - Kritérium selektivity v. obecná opatření
 - Test tržního (soukromého) investora / věřitele / prodejce / kupujícího
 - **Poskytována státem** nebo („a“ ?) ze státních (veřejných) prostředků
 - Přesun státních prostředků, vzdání se příjmu, i jen potenciální dopad
 - Přičitatelnost státu (kauza *Stardust Marine*; C-482/99)
 - Podpora v. regulace trhu (kauza *Preussen Elektra*, C-379/98; *Essent*, C-206/06)
 - **Ovlivňuje obchod mezi členskými státy EU**
 - Test materiality – široce vykládáno (ale *de minimis* nařízení)
 - **Narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž.**
- Uvedené znaky jsou kumulativní. Nenaplnění byť jen jednoho má proto za následek, že se nejedná o veřejnou podporu regulovanou unijním právem.

§19a ZOHS a veřejná podpora (4)

- Záměrem výluky zřejmě bylo vyhnout se přezkumu opatření, která spadají do dozorové pravomoci Evropské komise
- ALE:
 - Komise nedohlíží na všechny „podpory“, ale jen na ty, které splňují definici čl. 107 SFEU
 - Například jsou tak vyloučeny „podpory“, které nemají vliv na obchod mezi členskými státy
 - *De minimis* podpora vlastně vůbec nemusí být podporou dle čl. 107 SFEU (bude chybět znak vlivu na obchod mezi členskými státy anebo narušení hospodářské soutěže)
- Nabízel by se rozumný výklad, že pravomoc Úřadu posuzovat opatření zakládající podporu (a s tím spojené zvýhodnění určitého podniku) je vyloučena jen u podpor splňujících všechny znaky dle čl.107 SFEU
- Proti tomu ale svědčí výslovné zahrnutí do výluky i podpory malého rozsahu ...

§19a ZOHS a veřejná podpora (5)

- **Souhrnně řečeno:**
 - **Stávající znění výluky je nešťastné**
 - **Mělo by být buď vypuštěno ...**
 - **Anebo změněno**
 - **Nevylučovat pravomoc Úřadu u *de minimis* podpory**
 - **Tzn. vyložit dané ustanovení tak, že není vyloučena aplikace §19a OHS u podpory ryze lokálního charakteru, které nespadnou do pravomoci Komise**

- **Navíc si lze představit, že Úřad by mohl kontrolovat dodržování *standstill obligation* dle čl. 108 odst. 3 SFEU**
 - **Nepůjde o rozpor s pravomocí Komise**
 - **Pravomoc Úřadu by byla doplňková k pravomoci Komise obdobně jako tomu je u pravomoci národních soudů**

§19a ZOHS a veřejná podpora (6)

- *§19a(2): Úřad nevykonává dozor nad činností orgánů veřejné správy podle odstavce 1, která je ...*
- Toto uvození není obvyklé:
 - Zejména z něj nevyplývá, že by jednání dle odstavce 2 nebyla přestupkem porušujícím § 19a odst. 1 OHS (srov. také § 22aa odst. 1 písm. b) OHS)
 - Plyne z něj pouze to, že nad těmito přestupky nevykonává dozor Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
- Co to znamená?
 - **Možnost soukromého vymáhání ve smyslu §2972 a §2990 ObčZ**
 - Co s tím, že jednání rozporné s §19a odst. 1 OHS je označeno za přestupek (§22aa odst. 1 písm. b) OHS), které by měl projednávat Úřad (§22b odst. 4 OHS), ale současně je uvedeno, že Úřad nevykonává dozor (§19a odst. 2 OHS) – tzn. lze tvrdit, že o přestupek jde, ale Úřad není určen k jejich projednání, a v takovém případě by tedy měla platit obecná ustanovení o věcné příslušnosti orgánů k projednání přestupku?
 - To by znamenalo, že by přestupky dle §19a odst. 1 OHS vyloučené z dozoru Úřadu dle odst. 2 mohli projednávat orgán obce s rozšířenou působností? (§60 odst. 1 PřestZ)
 - Co je alternativou? – přestupek, který nemůže být stíhán?
- **Souhrnně řečeno: znění je nešťastné; mělo by být změněno, anebo vypuštěno**

Děkuji za pozornost.

Rád odpovím na
dotazy.