

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

14. září 2004 \*

Ve věci C-276/02,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 230 ES,

předložená Soudnímu dvoru dne 23. července 2002,

**Španělské království**, zastoupené S. Ortizem Vaamondem, jako zmocněncem,  
s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobce,

proti

**Komisi Evropských společenství**, zastoupené V. Kreuzschitzem a J. L. Buendíou  
Sierrou, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

\* Jednací jazyk: španělština.

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans, předseda senátu, C. Gulmann, J.-P. Puissechet (zpravodaj), J. N. Cunha Rodrigues a F. Macken, soudci,

generální advokát: M. Poiares Maduro,  
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 1. dubna 2004,

vydává tento

**Rozsudek**

- 1 Svou žalobou Španělské království navrhuje zrušení rozhodnutí Komise 2002/935/ES ze dne 14. května 2002 o státní podpoře ve prospěch Grupo de Empresas Álvarez (Úř. věst. L 329, s. 1, dále jen „napadené rozhodnutí“).

## Skutkový rámec a napadené rozhodnutí

- 2 Grupo de Empresas Álvarez S.A. (dále je „GEA“), která byla jedním z hlavních španělských výrobců a prodejců nádobí a porcelánu, zaznamenala značné ztráty poté, co byla v roce 1991 zprivatizována.
- 3 Podnik měl prospěch ze státních podpor ve formě záruk a přímé dotace, které Komise povolila rozhodnutím 98/364/ES ze dne 15. července 1997 (Úř. věst. 1998, L 164, s. 30) pod podmínkou, že se španělské orgány zdrží poskytnutí jakékoli další nové podpory a budou plně uplatňovat restrukturalizační plán, který sdělily.
- 4 GEA a její dceřiná společnost Vidrios Automáticos del Noroeste S.A. (dále jen „VANOSA“) však v průběhu tří let následujících po tomto povolení neplnily svoje daňové povinnosti a povinnost odvádět pojistné na sociální zabezpečení.
- 5 Poté, co byla na návrh GEA a VANOSA prohlášena jejich platební neschopnost, dne 19. listopadu 1997 u první z nich a dne 14. listopadu 1997 u druhé, Agencia Estatal de Administración Tributaria (Agentura státní daňové správy, dále jen „Daňová správa“) uzavřela dne 14. dubna 1998 zvláštní dohodu s každou z těchto dvou společností.
- 6 Na základě těchto dohod byly prominuty přibližně dvě třetiny stávajícího dluhu na daních a pro zaplacení jeho zbytku bylo povoleno posečkaní, jakož i dlouhodobé časové rozložení splátek, a to s počátečním odkladem na dva roky s následnými čtvrtletními splátkami po dobu deseti let počínaje 1. lednem 2000 pod podmínkou, že podniky budou dodržovat splátkový kalendář a včas splní své pozdější daňové povinnosti. Tyto podmínky musely být dodrženy pod sankcí ukončení dohod, v důsledku čehož by se obnovil původní dluh v celé své výši.

- 7 Dne 6. listopadu 1998 Tesorería General de la Seguridad Social (dále jen „Správa sociálního zabezpečení“) rovněž uzavřela zvláštní dohodu s VANOSA, jež byla stejné povahy jako dohody ze 14. dubna 1998, přičemž první splátka stanovená v rámci restrukturalizace dluhu byla splatná v lednu 2000. Naproti tomu GEA podobné dohody se Správou sociálního zabezpečení nedosáhla.
- 8 Během dvou let, které následovaly po uzavření dohod s Daňovou správou a Správou sociálního zabezpečení, GEA a VANOSA nadále neodváděly pojistné na sociální zabezpečení a, s výjimkou několika včasných plateb, neplatily své splatné daně. Od začátku roku 2000 nevyrovnaly tyto podniky ani nedoplatky za podmínek stanovených ve výše uvedených dohodách.
- 9 Dne 7. února 2001 Daňová správa po několika předchozích marných výzvách podle tvrzení španělské vlády vypověděla dohody uzavřené se společnostmi GEA a VANOSA ze dne 14. dubna 1998. Správa sociálního zabezpečení vypověděla dne 20. prosince 2001 dohodu uzavřenou se společností VANOSA ze dne 6. listopadu 1998.
- 10 Mimo to, stále podle tvrzení španělské vlády, i po prohlášeních platební neschopnosti Správa sociálního zabezpečení a Daňová správa pokračovaly v nařizování různých exekucí, které byly pokračováním exekucí předcházejících těmto prohlášením, a další exekuční opatření zahájily. Daňová správa tak zajistila 96 podnikových bytů (23. prosince 1999), ochranné známky skupiny GEA (22. srpna 2002), pohledávky za hlavními zákazníky dotyčných podniků (od října 2000 do dubna 2001) a továrnu společnosti VANOSA (5. června 2002), zatímco Správa sociálního zabezpečení vymohla určité částky (například 42 767 950 ESP v listopadu 1998) a navrhla příkázání pohledávek z bankovních účtů (v lednu 2001), jakož i příkázání pohledávky za státním rozpočtem (v dubnu 2001). Tyto kroky nakonec způsobily uzavření podniků v průběhu jara 2001, neboť příjmy, jež mohla přinášet jejich činnost, byly z valné části poukázány ve prospěch státních věřitelů.

- 11 Poté, co byly Komisi podány v prvním pololetí 2001 dvě stížnosti tvrdící zejména to, že španělské orgány upustily od vymáhání daní a pojistného na sociální zabezpečení od společností GEA a VANOSA, Komise zaslala těmto orgánům několik žádostí o poskytnutí informací. Po výměně několika dopisů s těmito orgány Komise zahájila dne 19. září 2001 řízení upravené v čl. 88 odst. 2 ES a uvědomila o tom španělské orgány dopisem z téhož dne, který byl poté zveřejněn v Úředním věstníku Evropských společenství, vyzývající tak zúčastněné strany k podání jejich připomínek (Úř. věst. C 336, s. 6).
- 12 Španělské orgány podaly připomínky, které došly Komisi dne 4. prosince 2001. Žádný jiný stát ani zúčastněná osoba připomínky nepodaly. Dne 14. května 2002 Komise přijala napadené rozhodnutí.
- 13 V odůvodnění toho rozhodnutí Komise uvádí, že systematické neodvádění pojistného na sociální zabezpečení a neplacení daní společnostmi GEA a VANOSA se rovná přinejmenším v období od listopadu 1997, okamžiku platební neschopnosti, do ledna 2001, převodu státních prostředků ve prospěch těchto podniků a představuje podporu ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES.
- 14 Tento převod tedy poskytl uvedeným podnikům soutěžní výhodu, jelikož narozdíl od svých soutěžitelů nemusely nést výdaje na sociální pojištění a daně, jak bývá obvyklé. Tato výhoda pramení z neuplatnění opatření stanovených španělskými právními předpisy, a sice zahájení zvláštních exekučních řízení pro dluhy vzniklé po prohlášení platební neschopnosti, čímž by se bylo zabráněno tomu, že dotyčné podniky pokračovaly ve své činnosti, aniž dodržovaly své daňové povinnosti a povinnosti vůči systému sociálního zabezpečení.

- 15 Tím, že španělské orgány jednaly tímto způsobem, jejich chování nebylo srovnatelné s chováním soukromého věřitele jednajícího s náležitou péčí, který by se snažil vymoci alespoň malou část dlužných daní a pojistného na sociálním zabezpečení. Jejich pasivita zapříčinila značný nárůst daňového nedoplatku a nedoplatku na sociálním pojištění, čímž bylo způsobeno zjevné nedodržení restrukturalizačního plánu, o nějž se opíralo rozhodnutí ze dne 15. července 1997.
- 16 Komise dále uvádí, že na zjištěnou státní podporu nelze vztáhnout žádnou z výjimek stanovených v čl. 87 odst. 2 a 3 ES a že obzvláště nesplňuje podmínky stanovené ve sdělení (1999/C 288/02) o pokynech Společenství o státní podpoře na záchranu a restrukturalizaci podniků v nesnázích (Úř. věst. 1999, C 288, s. 2; Zvl. vyd. 08/01, s. 322).
- 17 V závěru Komise rozhodla, že „státní podpora, kterou představuje soustavné neodvádění pojistného na sociální zabezpečení a neplacení daní společnostmi [GEA a VANOSA] po prohlášení platební neschopnosti, dne 19. listopadu 1997 u společnosti GEA a dne 14. listopadu 1997 u společnosti VANOSA, v období od uvedených dat do ledna 2001, je neslučitelná se společným trhem“. Dále rozhodla, že Španělské království je povinno přijmout „veškerá opatření nezbytná k tomu, aby získalo [předmětnou] podporu, která byla neoprávněně poskytnuta, od jejího příjemce nazpět“.

## K žalobě

- 18 Španělská vláda zejména tvrdí, že se Komise dopustila nesprávného právního posouzení, jakož i nesprávného skutkového zjištění při použití čl. 87 odst. 1 ES. Je namíste nejprve přezkoumat tyto žalobní důvody.

*K žalobnímu důvodu vycházejícímu z nesprávného právního posouzení*

Argumenty účastníků řízení

- 19 Španělská vláda tvrdí, že napadené rozhodnutí porušuje čl. 87 odst. 1 ES, jelikož existence státní podpory ve smyslu tohoto ustanovení za okolností, jaké jsou v projednávaném případě, nebyla dána.
- 20 Podle španělské vlády příslušné orgány pouze uzavřely se společnostmi GEA a VANOSA dohody o prominutí a restrukturalizaci dluhů, jak jim to umožňovaly vnitrostátní právní předpisy použitelné na platební neschopnost podniků, což by byly učinily s jakoukoli společností nacházející se ve stejné situaci. Nelze mít za to, že pouhým uzavřením takovýchto dohod v rámci řízení pro platební neschopnost byla založena státní podpora.
- 21 Přidržíme-li se úvahy Komise, že skutečnost, že podniky měly prospěch z dohod umožňujících jim pokračovat v činnosti, ačkoli státní věřitelé mohli vyvolat jejich okamžitou likvidaci, představuje státní podporu, pak by to znamenalo, že každé řízení pro platební neschopnost obsahuje prvky státní podpory a že postupy, jež členské státy zavedly k předcházení úpadkům, jsou samy o sobě v rozporu s pravidly Společenství v oblasti státních podpor.
- 22 Španělská vláda rovněž uplatňuje, že Komise v projednávané věci neprokázala ani netvrdila, že dohody uzavřené státními věřiteli se společnostmi GEA a VANOSA byly odlišné nebo výhodnější než ty, které jsou obvykle uzavírány v řízeních pro platební neschopnost.

- 23 Komise naproti tomu zdůrazňuje, že státní podporu nezaložily dohody o prominutí a restrukturalizaci dluhů vůči státním věřitelům jako takové, nýbrž pasivita Správy sociálního zabezpečení a Daňové správy po uzavření těchto dohod. V rozporu s tím, co tvrdí španělská vláda, Komise v projednávané věci nikdy netvrdila, že státní podpora byla založena těmito dohodami.

### Závěry Soudního dvora

- 24 Článek 87 odst. 1 ES vymezuje státní podpory upravené Smlouvou o ES jako 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, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy. Pojem státní podpory ve smyslu tohoto ustanovení je obecnější než pojem dotace, neboť zahrnuje nejen pozitivní plnění taková, jako jsou samotné dotace, ale i zásahy, které různými způsoby snižují zátěž, která obvykle zatěžuje rozpočet podniku (viz zejména rozsudky ze dne 23. února 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. Vysoký úřad*, 30/59, Recueil, s. 1, 39; ze dne 15. března 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, Recueil, s. I-877, bod 13; ze dne 29 června 1999, *DM Transport*, C-256/97, Recueil, s. I-3913, bod 19, a ze dne 12. prosince 2002, *Belgie v. Komise*, C-5/01, Recueil, s. I-11991, bod 32).

- 25 V projednávané věci Komise v napadeném rozhodnutí nepochybně uzavření dohod o prominutí a restrukturalizaci dluhů se společnostmi GEA a VANOSA. V rozporu s tím, co uplatňuje španělská vláda, Komise nevyvozuje existenci státní podpory z uzavření těchto dohod se státními věřiteli v rámci řízení pro platební neschopnost.

- 26 V odůvodnění a výroku napadeného rozhodnutí se Komise totiž výslovně soustředí na soustavné neplnění platebních povinností v oblasti daní a sociálního pojištění ze strany těchto dvou podniků. Podle napadeného rozhodnutí, zejména bodů 44 a 47 jeho odůvodnění, státní podporu představuje výhoda spočívající v systematickém neplacení daní a neodvádění pojistného na sociální zabezpečení přinejmenším v období od ledna 1997 do ledna 2001, tj. v období jak předcházejícím, tak následujícím po prohlášení platební neschopnosti a uzavření dohod. Tato výhoda pramení z nezahájení zvláštních exekučních řízení umožňujících zabránit tomu, aby dotyčné podniky pokračovaly zejména po uzavření těchto dohod ve své činnosti, aniž by dodržovaly své daňové povinnosti a povinnosti vůči systému sociálního zabezpečení, a zvláště pak, že nesplatí své dluhy vzniklé po prohlášení platební neschopnosti a nezahrnuté do prominutí a splátkového kalendáře upravených v dohodách. V bodě 53 odůvodnění napadeného rozhodnutí je upřesněno, že tímto postojem státní věřitelé nejednali jako soukromí věřitelé usilující o získání zpět alespoň malé části dlužných daní a pojistného na sociální zabezpečení.
- 27 Vzhledem k tomu, že první žalobní důvod španělské vlády je založen na nesprávném pochopení napadeného rozhodnutí, je tedy třeba ho zamítnout.

*K žalobnímu důvodu vycházejícímu z nesprávného skutkového zjištění*

#### Argumenty účastníků řízení

- 28 Španělská vláda v podstatě uplatňuje, že napadené rozhodnutí je stíženo nesprávným skutkovým zjištěním, neboť Komise měla za to, že španělské orgány zůstaly nečinné po prohlášení platební neschopnosti společnosti GEA a VANOSA v listopadu 1997.

- 29 V rozporu s tím, co je uvedeno v napadeném rozhodnutí, jak Správa sociálního zabezpečení, tak Daňová zpráva použily všechny jim dostupné prostředky, zejména zvláštní exekuční řízení, za účelem zajištění vymožení dluhů vzniklých po uzavření dohod o prominutí a restrukturalizaci dluhu. Španělská vláda odkazuje na úkony zmiňované v bodě 10 tohoto rozsudku.
- 30 Naopak podle Komise španělské orgány neprojevíly náležitou péči v situaci, kdy dotčené podniky nedodržovaly své daňové povinnosti a povinnosti vůči systému sociálního zabezpečení. Správa sociálního zabezpečení a Daňová správa totiž zůstaly nečinné po uzavření dohod o prominutí a restrukturalizaci dluhu v roce 1998, což mělo za následek značný nárůst pozdějších dluhů.

### Závěry Soudního dvora

- 31 Legalita rozhodnutí ve věci státních podpor musí být posuzována v závislosti na informacích, které mohla mít Komise k dispozici v okamžiku, kdy jej přijala (viz zejména rozsudky ze dne 10. července 1986, *Belgie v. Komise*, 234/84, Recueil, s. 2263, bod 16, a ze dne 26. září 1996, *Francie v. Komise*, C-241/94, Recueil, s. I-4551, bod 33).
- 32 Co se týče základu napadeného rozhodnutí, jak byl zmíněn v bodě 26 tohoto rozsudku, Komise má za to, že státní podpora je založena tím, že španělské orgány nezahájily zvláštní exekuční řízení a nejednaly jako soukromí věřitelé usilující o získání nazpět alespoň malé části svých pohledávek.

- 33 Nicméně z korespondence mezi účastníky řízení během správního řízení vyplývá, že španělské orgány uvedly, že v období od ledna 1997 do ledna 2001 podnikly kroky k vymáhání pohledávek státu za společnostmi GEA a VANOSA a k tomu, aby je přiměly plnit své povinnosti. Zajisté informace poskytnuté Komisi v rámci správního řízení byly méně úplné než ty, které předložila španělská vláda v rámci této žaloby, a místy byly nepřesné, ale neumožňovaly Komisi dojít k závěru, že opatření stanovená španělskými právními předpisy (zvláštní exekuční řízení) s cílem zabránit tomu, aby podniky pokračovaly ve své činnosti, aniž by dodržovaly své daňové povinnosti a povinnosti vůči systému sociálního zabezpečení, nebyla nijak uplatněna, a že státní věřitelé tudíž nejednali jako soukromí věřitelé usilující o získání nazpět alespoň malé části svých pohledávek.
- 34 Ve své odpovědi na žádost Komise o poskytnutí informací, která posledně uvedené došla dne 5. července 2001, španělské orgány zajisté uvedly pouze exekuce na nemovitosti patřící společnostem GEA a VANOSA vedené Správou sociálního zabezpečení bez upřesnění data těchto exekucí a aniž by uvedly údaje o případných krocích Daňové správy. Na tomto základě Komise ve svém dopise, ve kterém informovala o svém rozhodnutí zahájit řízení upravené v čl. 88 odst. 2 ES, upřesnila těmto orgánům, že neuvedly, že by byly využily určitých právních prostředků, které jim poskytuje vnitrostátní právo, jako jsou konkurzní řízení nebo zvláštní exekuční řízení, aby byla učiněna přítrž nedodržování daňových povinností a povinností vůči systému sociálního zabezpečení ze strany podniků.
- 35 Ve svých připomínkách v odpovědi na tento dopis, které došly Komisi dne 4. prosince 2001, španělské orgány uvedly, že vzhledem k tomu, že GEA a VANOSA nedodržely dohody ze dne 14. dubna 1998, Daňová správa tyto dohody vypověděla dne 7. února 2001, a že bylo pokračováno v několika exekučních opatřeních. V tomto ohledu vyjmenovaly exekuce na pohledávky za zákazníky, na ochranné známky, akcie dceřiných společností a budovy. Rovněž uvedly, že došlo k uspokojení z nemovité zástavy vinkulované v prvním pořadí. Tomu je třeba rozumět tak, že v uvedených exekučních řízeních bylo pokračováno až po období, kterého se týká

napadené rozhodnutí a které uplynulo v lednu 2001. Španělské orgány ale taktéž odkázaly na zprávu a dokumentaci Správy sociálního zabezpečení připojenou k jejich odpovědi, obsahující zejména přehled exekucí na nemovitosti, bankovní účty a na pohledávky obou podniků za jinými podniky nebo státním rozpočtem. Zkoumání tohoto přehledu ukazuje, že v několika exekucích vedených na nemovitosti zahájených v období od roku 1993 do roku 1996 bylo pokračováno mezi říjnem 1997 a listopadem 1998 a že exekuce příkázáním pohledávky z účtu společnosti GEA byla oznámena příslušné bance dne 1. února 2001, což předpokládá přípravu tohoto opatření v předcházejících týdnech, a že dne 9. dubna 2001 byla rovněž provedena exekuce pohledávky za státním rozpočtem.

- 36 Při zohlednění těchto informací Komise nemohla mít obecně za to, že „španělské království nepřijalo opatření stanovená španělskými právními předpisy (zvláštní exekuční řízení) s cílem zabránit tomu, aby podniky pokračovaly ve své činnosti, aniž by dodržovaly své daňové povinnosti a povinnosti vůči systému sociálního zabezpečení“, a vyvodit, že „chování státu neumožňuje v žádném případě dojít k závěru, že jednal jako soukromý věřitel usilující o získání nazpět alespoň malé části dlužných daní a pojistného na sociální zabezpečení“.

- 37 Aniž by bylo předjímano, zda v projednávané věci existovala, či nikoli státní podpora, je namíste určit, že závěr napadeného rozhodnutí, podle kterého „soustavné neodvádění pojistného na sociální zabezpečení a neplacení daní společnostmi [GEA a VANOSA] po prohlášení platební neschopnosti, v období od listopadu 1997 do ledna 2001, [představuje státní podporu neslučitelnou se společným trhem]“, spočívá na nesprávných skutkových předpokladech. Proto musí být napadené rozhodnutí zrušeno, aniž by bylo třeba přezkoumat ostatní žalobní důvody nebo argumenty, jichž se dovolává španělská vláda.

## **K nákladům řízení**

- 38 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Vzhledem k tomu, že španělská vláda požadovala náhradu nákladů řízení ve svém návrhu a Komise byla ve sporu neúspěšná, je namístě jí uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) Rozhodnutí Komise 2002/935/ES ze dne 14. května 2002 o státní podpoře ve prospěch Grupo de Empresas Álvarez se zrušuje.**
  
- 2) Komisi Evropských společenství se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.