



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

19. března 2015*

„Řízení o předběžné otázce — Státní podpora — Článek 107 odst. 1 SFEU — Pojem ‚státní podpora‘ — Podpora na bydlení některým kategoriím domácností, přiznávaná před přistoupením Maďarska k Evropské unii — Výplata podpory úvěrovými institucemi výměnou za státní záruku — Článek 108 odst. 3 SFEU — Opatření, které nebylo předem oznámeno Evropské komisi — Protiprávnost“

Ve věci C-672/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Fővárosi Törvényszék (Maďarsko) ze dne 30. července 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 17. prosince 2013, v řízení

OTP Bank Nyrt

proti

Magyar Állam,

Magyar Államkincstár,

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

ve složení A. Borg Barthet, vykonávající funkci předsedy šestého senátu, E. Levits a F. Biltgen (zpravodaj), soudci,

generální advokát: N. Jääskinen,

vedoucí soudní kanceláře: I. Illéssy, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 13. listopadu 2014,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za OTP Bank Nyrt P. Nagyem, ügyvéd,
- za maďarskou vládu M. Z. Fehérem a G. Koósem, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi K. Talabér-Ritz a L. Flynnem, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

* Jednací jazyk: maďarština.

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 107 SFEU a 108 SFEU.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi OTP Bank Nyrt (dále jen „OTP Bank“), maďarskou úvěrovou institucí, na straně jedné, a Magyar Állam (dále jen „maďarský stát“) a Magyar Államkincstár (dále jen „maďarská státní pokladna“) na straně druhé, jehož předmětem je žádost o náhradu z titulu záruky, kterou OTP Bank poskytoval maďarský stát.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Smlouva mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii (Úř. věst. 2003, L 236, s. 17, dále jen „Smlouva o přistoupení“) vstoupila podle svého čl. 2 odst. 2 v platnost dne 1. května 2004.
- 4 Podle čl. 1 odst. 2 Smlouvy o přistoupení jsou podmínky přijetí a úpravy smluv, na nichž je Unie založena, stanoveny v Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. 2003, L 236, s. 33, dále jen „Akt o přistoupení“).
- 5 Článek 22 Aktu o přistoupení, který stejně jako jeho ostatní ustanovení tvoří nedílnou součást Smlouvy o přistoupení, stanoví, že opatření uvedená v seznamu v příloze IV se uplatňují za podmínek stanovených v uvedené příloze.
- 6 V bodě 3, nadepsaném „Hospodářská soutěž“, příloha IV Aktu o přistoupení uvádí:
 - „1. Následující režimy podpor a individuální podpory, které nabyly účinku v novém členském státě přede dnem přistoupení a jsou stále platné i po tomto dni, se považují po přistoupení za existující podpory ve smyslu čl. [108] odst. 1 [SFEU]:
 - a) podpurná opatření, která nabyly účinku před 10. prosincem 1994;
 - b) podpurná opatření uvedená v dodatku k této příloze;
 - c) podpurná opatření, která byla ke dni přistoupení posouzena orgánem pro dohled nad státní podporou nového členského státu, která byla shledána slučitelnými s *acquis* a v jejichž případě Komise nevznesla námitku na základě vážných pochybností o slučitelnosti opatření se společným trhem postupem uvedeným v odstavci 2.

Všechna opatření nadále použitelná po dni přistoupení, která představují státní podporu a nesplňují výše uvedené podmínky, se pro účely čl. [108] odst. 3 [SFEU] považují za nové podpory.“

- 7 Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [108 SFEU] (Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), ve znění nařízení Rady (ES) č. 1791/2006 ze dne 20. listopadu 2006 (Úř. věst. L 363, s. 1, dále jen „nařízení č. 659/1999“), v článku 1, nadepsaném „Definice“, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

- a) ‚podporou‘ jakékoliv opatření splňující všechna kritéria stanovená v čl. [107] odst. 1 [SFEU];
- b) ‚existující podporou‘:
 - i) aniž jsou dotčeny [...], příloha IV bod 3 a dodatek k uvedené příloze [Aktu o přistoupení] všechny podpory existující v jednotlivých členských státech před vstupem Smlouvy v platnost, to znamená režimy podpor a jednotlivé podpory, které byly zavedeny před vstupem Smlouvy v platnost a zůstávají 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 tohoto nařízení nebo před tímto nařízením, ale v souladu s tímto postupem,
 - iv) podpora, která se považuje za existující podporu podle článku 15,
 - v) podpora, která se považuje za existující podporu, protože v době, kdy začala být uskutečňována, nevytvářela podporu a poté se stala podporou následkem vývoje společného trhu bez toho, že by byla členským státem pozměněna. Pokud se některá opatření stala podporou následkem liberalizace činnosti právem Společenství, taková opatření nebudou považována za existující podporu po datu stanoveném pro liberalizaci;
- c) ‚novou podporou‘ každá podpora, což znamená režimy podpory a jednotlivou podporu, která není existující podporou, včetně změn existující podpory;
- d) ‚režimem podpory‘ jakýkoliv akt, na jehož základě může být bez dalších prováděcích opatření poskytnuta jednotlivá podpora pro podniky definované aktem obecným nebo abstraktním způsobem, a dále akt, na jehož základě může být na neurčitou dobu a/nebo na neurčitou částku poskytnuta pro jeden nebo několik podniků podpora, která není spojena se zvláštním projektem;
- e) ‚jednotlivou podporou‘ podpora, která není poskytnuta na základě režimu podpory nebo která je poskytnuta na základě režimu podpory, ale musí být oznámena;
- f) ‚protiprávní podporou‘ nová podpora uskutečňovaná v rozporu s čl. [108] odst. 3 [SFEU];

[...]“

Maďarské právo

- 8 Na základě pravomocí přiznaných zákony o rozpočtu Maďarské republiky pro roky 2000 až 2002 vydala vláda tohoto členského státu nařízení vlády č. 12/2001 ze dne 31. ledna 2001 o podporách určených k usnadnění přístupu k bydlení (*Magyar Közlöny* 2001/11, dále jen „nařízení z roku 2001“).
- 9 Paragraf 24 odst. 1 tohoto nařízení nacházející se v kapitole VII stanovil, že úvěrové instituce schvalují a vyplácejí úvěry uvedené v kapitolách II až VI uvedeného nařízení, určují podmínky splácení, jakož i podpor a vyúčtovávají částky, jež mají být uplatněny vůči obecnému rozpočtu, a to nezávisle na osobě stavitele, stavebníka či prodávajícího nemovitosti.
- 10 Podle § 24 odst. 15 téhož nařízení:

„Úvěrová instituce uzavře smlouvu s ministerstvem a státní pokladnou týkající se vyplácení podpor a záloh ve smyslu odstavce 11 a systému zúčtování, jakož i poskytování údajů nezbytných pro účely finanční kontroly. Po uzavření této smlouvy je úvěrová instituce oprávněna provést zaúčtování podpor a záloh.“

- 11 Podle § 25 odst. 1 a 2 nařízení z roku 2001:

„1) Pokud žadatel použil pro bydlení i příspěvek na výstavbu uvedený v § 5 odst. 4, stát nahradí úvěrové instituci 80 % částky úvěru, která se určí podle § 13 odst. 1 a která byla vyplacena úvěrovou institucí a stala se nedobytnou ve smyslu ustanovení zákona o účetnictví, úroky a náklady související s tímto úvěrem, které nemohou přesahovat polovinu jistiny úvěru.

2) Stát nahradí úvěrové instituci částku jistiny, úroky a náklady související s úvěrem, které byly úvěrovou institucí vyplaceny formou záloh podle § 5/A, a staly se nedobytnými ve smyslu ustanovení zákona o účetnictví.“

- 12 Paragraf 25/C nařízení z roku 2001, který do něj byl vložen § 10 nařízení vlády č. 257/2011 ze dne 6. prosince 2011 (dále jen „nařízení z roku 2011“), stanoví:

„Povinnosti státu vyplatit náhradu uvedené v § 25 odst. 1 a 2 nařízení [z roku 2001] nejsou vymahatelné, pokud se týkají úvěrových smluv uzavřených 1. května 2004 nebo později.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 13 Dne 15. září 2008 ministerstvo pro místní správu, státní pokladna a OTP Bank uzavřely na základě § 24 odst. 15 nařízení z roku 2001 komisionářskou smlouvu.
- 14 Podle kapitoly I bodu 1 této smlouvy ministerstvo pro místní správu pověřilo OTP Bank, aby pro účely provedení tohoto nařízení prováděla operace zúčtování státní podpory na bydlení. V tomto rámci byla OTP Bank pověřena následujícími úkoly: posuzovat žádosti žadatelů o podporu na bydlení a o dotované hypoteční úvěry, vyplácet podpory za podmínek stanovených nařízením z roku 2001, dohlížet na zápis hypoték ve prospěch státu, jakož i zákazů převodu a věcných břemen do katastru nemovitostí, provádět zúčtování částek poskytnutých jako podpora na bydlení vůči rozpočtu a oznamovat údaje v souladu s ustanoveními tohoto nařízení.
- 15 Jako protiplnění za tyto úkoly účtovala OTP Bank náhradu nákladů stanovenou v kapitole II bodu 5 komisionářské smlouvy ze dne 15. září 2008, a to 1,5 % z částek, které byly přiznány jako podpora na bydlení a 3 % z částek stanovených v úvěrových smlouvách vyplacených formou záloh jako podpora na bydlení pro mladé a jako podpora přiznaná na základě dřívějšího systému vracení daně.

- 16 Podle § 25 odst. 1 nařízení z roku 2001, který platil v době uzavření komisionářské smlouvy ze dne 15. září 2008, tedy před novelizací nařízením z roku 2011, byl maďarský stát za určitých podmínek povinen rovněž nahradit úvěrové instituci 80 % částky úvěru vyplacené touto úvěrovou institucí, která se stala nedobytnou ve smyslu ustanovení zákona u účetnictví, a úroky a náklady související s tímto úvěrem.
- 17 Paragraf 25 odst. 2 nařízení z roku 2001 stanovil, že stát musí rovněž zaručit úvěrové instituci náhradu částky jistiny, úroků a nákladů související s úvěrem, které byly úvěrovou institucí vyplaceny formou záloh podle § 5/A a staly se nedobytnými.
- 18 OTP Bank několikrát bezvýsledně vyzvala maďarský stát, aby plnil tuto komisionářskou smlouvu, pokud jde o třetí čtvrtletí roku 2009 a čtvrtletí období následujících let. Maďarský stát tuto povinnost odmítl, přičemž se odvolal na ustanovení § 25/C nařízení z roku 2001, která do něj byla vložena nařízením z roku 2011. V návaznosti na tuto legislativní změnu se totiž maďarský stát považoval za zproštěného povinností uvedených v § 25 odst. 1 a 2 nařízení z roku 2001, pokud jde o úvěrové smlouvy uzavřené dne 1. května 2004 nebo později.
- 19 OTP Bank v této souvislosti podala žalobu k Fővárosi Törvényszék (soud města Budapešť) a domáhala se toho, aby bylo maďarskému státu uloženo zaplatit částku 1 261 506 204 maďarských forintů (HUF), zvýšenou o úroky a náklady, a aby bylo vydané rozhodnutí vykonatelné vůči státní pokladně. Podle OTP Bank maďarský stát v důsledku přijetí § 25/C nařízení z roku 2001 dále znemožnil splnění komisionářské smlouvy ze dne 15. září 2008 a z tohoto důvodu ji jednostranně vypověděl. OTP Bank proto rovněž požádala, aby bylo podle § 479 odst. 3 občanského zákoníku provedeno vyúčtování služeb poskytnutých na základě plnění této smlouvy.
- 20 Maďarský stát a státní pokladna navrhuje, aby byla žaloba OTP Bank zamítnuta, a tvrdí, že novelizace nařízení z roku 2001 nařízením z roku 2011 byla nezbytná, neboť záruka poskytnutá maďarským státem na základě § 25 odst. 1 a 2 nařízení z roku 2001 (dále jen „státní záruka“) představuje státní podporu, která je podle unijního práva zakázána. Vydáním nařízení z roku 2011 chtěl maďarský stát uvést maďarské právo do souladu s unijním právem.
- 21 Žalobu OTP Bank Fővárosi Törvényszék zamítl. Fővárosi Ítéltábla (odvolací soud v Budapešti) tento rozsudek zrušil, přičemž měl za to, že bude užitečné přezkoumat slučitelnost této údajné státní podpory s vnitřním trhem ve smyslu čl. 107 odst. 2 a 3 SFEU, a vrátil věc Fővárosi Törvényszék.
- 22 Před Fővárosi Törvényszék, který opětovně věc projednává, OTP Bank uvádí, že pokud by se uvedený soud domníval, že státní záruka spadá pod čl. 107 odst. 1 SFEU, bude nutné požádat Soudní dvůr, aby rozhodl o otázce, zda je tato záruka podle unijního práva slučitelná s vnitřním trhem, zejména s přihlédnutím k výjimce týkající se podpor sociální povahy uvedené v čl. 107 odst. 2 písm. a) SFEU a s ohledem na skutečnost, že příjemci sporné formy podpory jsou jednotlivci a ne úvěrové instituce.
- 23 Podle Fővárosi Törvényszék vyžaduje rozhodnutí sporu, který mu byl předložen, výklad unijního práva. Pokud totiž uvedená záruka není zakázanou státní podporou, nebo pokud tato záruka představuje podporu, která je podle čl. 107 odst. 2 a 3 SFEU slučitelná s vnitřním trhem, mohlo by případně jít o to, že maďarský stát ukončil komisionářskou smlouvu bez platného právního základu.
- 24 Za těchto podmínek se Fővárosi Törvényszék rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Představuje státní záruka poskytnutá v rámci nařízení [z roku 2001] před přistoupením Maďarska k Evropské unii státní podporu, a pokud ano, je slučitelná s vnitřním trhem?
- 2) Je-li státní záruka poskytnutá v rámci uvedeného nařízení neslučitelná s vnitřním trhem, jak lze v souladu s unijním právem zhojit případné poškození zájmů dotčených osob?“

K přípustnosti

- 25 Maďarská vláda a Komise mají pochybnosti stran přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nebo přinejmenším jedné či druhé z položených otázek.
- 26 V tomto ohledu je třeba nejprve připomenout, že v rámci řízení zavedeného článkem 267 SFEU je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (viz zejména rozsudek Bruno a další, C-395/08 a C-396/08, EU:C:2010:329, bod 18 a citovaná judikatura).
- 27 Podle ustálené judikatury Soudního dvora se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí rozhodnout o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané vnitrostátním soudem ze strany Soudního dvora je možné pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které mu jsou položeny (rozsudky van der Weerd a další, C-222/05 až C-225/05, EU:C:2007:318, bod 22, jakož i Melki a Abdeli, C-188/10 a C-189/10, EU:C:2010:363, bod 27).
- 28 Přezkoumávat podmínky, za kterých se na Soudní dvůr obrátil vnitrostátní soud, tedy Soudnímu dvoru přísluší pouze za výjimečných okolností (v tomto smyslu viz rozsudek PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, bod 39). Duch spolupráce, jímž má být veden průběh řízení o předběžné otázce, totiž znamená, že vnitrostátní soud bere ohled na funkci svěřenou Soudnímu dvoru, kterou je přispívat k výkonu spravedlnosti v členských státech, a nikoliv poskytovat poradní stanoviska k obecným či hypotetickým otázkám (rozsudek Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, bod 32 a citovaná judikatura).
- 29 Dále je třeba zdůraznit, že podle judikatury Soudního dvora posledně uvedenému nepřísluší vyjadřovat se v rámci řízení zahajovaného podle článku 267 SFEU ke slučitelnosti vnitrostátních právních norem s právem Unie ani vykládat vnitrostátní zákonné nebo podzákonné právní předpisy, přesto má pravomoc poskytnout předkládajícímu soudu veškeré poznatky k výkladu unijního práva, které mu umožní rozhodnout ve věci, která mu byla předložena (viz zejména rozsudek Paint Graphos a další, C-78/08 až C-80/08, EU:C:2011:550, bod 34 a citovaná judikatura).
- 30 Konkrétně již bylo rozhodnuto, že pravomoc Komise posuzovat slučitelnost určité podpory s vnitřním trhem nebrání tomu, aby se vnitrostátní soud v rámci řízení o předběžné otázce dotázal Soudního dvora na výklad pojmu podpory (rozsudek DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, bod 15). Soudní dvůr tak může předkládajícímu soudu poskytnout zejména poznatky k výkladu unijního práva, které předkládajícímu soudu umožní určit, zda lze určité vnitrostátní opatření považovat za „státní podporu“ ve smyslu tohoto práva (v tomto smyslu viz rozsudek Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, bod 24 a citovaná judikatura).
- 31 Vnitrostátním soudům totiž mohou být předkládány spory, ve kterých musí vykládat a používat pojem „podpora“ uvedený v čl. 107 odst. 1 SFEU zejména za účelem určení, zda určité státní opatření mělo či nemělo být podrobeno předběžnému kontrolnímu řízení stanovenému v čl. 108 odst. 3 SFEU a případně, aby ověřily, zda dotýčný členský stát splnil tuto povinnost (v tomto smyslu viz rozsudek P, C-6/12, EU:C:2013:525, bod 38 a citovaná judikatura).

- 32 Konečně, jak vyplývá z bodu 29 tohoto rozsudku, vzhledem k tomu, že Soudnímu dvoru přísluší podat předkládajícímu soudu užitečnou odpověď, přísluší mu případně přeformulovat otázky, které mu jsou položeny (viz zejména rozsudek Bjankov, C-249/11, EU:C:2012:608, bod 57 a citovaná judikatura).
- 33 Vzhledem k výše uvedenému a za účelem poskytnout předkládajícímu soudu užitečnou odpověď je nutno přeformulovat obě otázky, které je třeba přezkoumat společně, v tom smyslu, že podstatou otázek předkládajícího soudu je, zda lze státní záruku kvalifikovat jako „státní podporu“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, a v případě kladné odpovědi, zda podléhala oznamovací povinnosti stanovené v čl. 108 odst. 3 SFEU a případně, jaké důsledky vyplývají z nedodržení této povinnosti.

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

- 34 Pokud jde o kontrolu dodržení povinností, které členským státům ukládají články 107 SFEU a 108 SFEU, je úvodem třeba připomenout, jakým způsobem jsou formulována ustanovení posledně uvedeného článku, jakož i pravomoci a odpovědnosti, které tato ustanovení přiznávají Komisi na straně jedné a členským státům na straně druhé.
- 35 Článek 108 SFEU zavádí různé postupy v závislosti na tom, zda jsou podpory existující nebo nové. Zatímco nové podpory musí být v souladu s čl. 108 odst. 3 SFEU předem oznámeny Komisi a nemohou být provedeny předtím, než je řízení ukončeno vydáním konečného rozhodnutí, mohou být existující podpory v souladu s čl. 108 odst. 1 SFEU právoplatně provedeny, pokud Komise nekonstatovala jejich neslučitelnost (rozsudek P, EU:C:2013:525, bod 36 a citovaná judikatura).
- 36 V rámci tohoto systému kontroly mají Komise a vnitrostátní soudy odlišné odpovědnosti a pravomoci (rozsudek Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, bod 14).
- 37 Podle judikatury citované v bodě 31 tohoto rozsudku těmto soudům mohou být předkládány spory, ve kterých musí vykládat a používat pojem „podpora“ uvedený v čl. 107 odst. 1 SFEU zejména za účelem určení, zda určité státní opatření mělo či nemělo být podrobeno předběžnému kontrolnímu řízení stanovenému v čl. 108 odst. 3 SFEU. Pokud uvedené soudy dojdou k závěru, že dotyčné opatření skutečně mělo být předem oznámeno Komisi, musí ho prohlásit za protiprávní. Tyto soudy naopak nemají pravomoc rozhodovat o slučitelnosti státní podpory s vnitřním trhem, neboť tento přezkum spadá do výlučné pravomoci Komise (v tomto smyslu viz rozsudek P, EU:C:2013:525, bod 38 a citovaná judikatura).

K věci samé

- 38 Vzhledem k těmto skutečnostem a za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu je nutno zaprvé určit, zda opatření dotčené ve věci v původním řízení představuje státní podporu ve smyslu článku 107 SFEU. V této souvislosti je třeba předkládajícímu soudu poskytnout poznatky nutné k výkladu podmínek, jimž čl. 107 odst. 1 SFEU podřizuje kvalifikaci vnitrostátního opatření jako státní podpory, tedy podmínky financování tohoto opatření státem nebo ze státních prostředků, podmínky selektivity uvedeného opatření a podmínky dopadu posledně uvedeného na obchod mezi členskými státy a z toho vyplývající narušení hospodářské soutěže. Tyto tři podmínky je třeba postupně přezkoumat.

K podmínce týkající se financování opatření státem nebo ze státních prostředků

- 39 Článek 107 odst. 1 SFEU se vztahuje na „podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků“.
- 40 Podle ustálené judikatury Soudního dvora je pojem „podpora“ obecnější než pojem dotace, protože zahrnuje nejen taková pozitivní plnění, jako jsou samotné dotace, ale také zásahy státu různými způsoby snižující náklady, které obvykle zatěžují rozpočet podniku a mají tutéž povahu a tytéž účinky jako dotace, aniž jimi v přesném slova smyslu jsou (viz zejména rozsudek Cassa di Risparmio di Firenze a další, C-222/04, EU:C:2006:8, bod 131 a citovaná judikatura).
- 41 Pokud jde o věc v původním řízení, ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že státní záruka byla stanovena v komisionářské smlouvě uzavřené dne 15. září 2008 mezi ministerstvem pro místní správu, státní pokladnou a OTP Bank na základě § 24 odst. 15 nařízení z roku 2001.
- 42 Kromě toho při čtvrtletních žádostech o státní záruku zasílaly úvěrové instituce své požadavky ministerstvu pro místní správu nebo ministerstvu hospodářství, které jim požadované podpory a zálohy poskytly jejich připsáním do položky obecného rozpočtu vyčleněné na „jiné podpory na bydlení“ v účetnictví vedeném státní pokladnou.
- 43 Z toho vyplývá, že státní záruka představuje podporu poskytovanou státem nebo ze státních prostředků ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

K podmínce týkající se selektivní povahy opatření

- 44 Článek 107 odst. 1 SFEU se vztahuje na podpory, které „zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby“, to znamená na selektivní podpory.
- 45 Je tedy třeba určit, zda státní záruka může zvýhodňovat určité podniky nebo určitá odvětví výroby vůči jiným podnikům, které se nacházejí s ohledem na cíl sledovaný dotčeným opatřením ve srovnatelné skutkové a právní situaci.
- 46 Úvodem je třeba uvést, že nařízení z roku 2001, na jehož základě byla tato záruka poskytována, upravuje podpory určené k usnadnění přístupu některých kategorií domácností k bydlení. Paragraf 24 odst. 1 tohoto nařízení tak stanoví, že úvěrové instituce schvalují a vyplácejí úvěry a určují podmínky splácení a podpor. Jako protiplnění poskytuje § 25 odst. 1 a 2 tohoto nařízení uvedenou záruku dotčným úvěrovým institucím.
- 47 Podle judikatury Soudního dvora platí, že je-li podpora poskytnuta formou záruky, je nezbytné, aby vnitrostátní soudy určily příjemce této podpory, kterými mohou být buď dlužník, nebo věřitel, nebo v některých případech oba společně (v tomto smyslu viz rozsudek Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, bod 37).
- 48 V projednávaném případě, jak vyplývá z bodu 46 tohoto rozsudku, nařízení z roku 2001 stanoví, že uvedené nařízení provádějí úvěrové instituce, a jsou tedy příjemci státní záruky. Je zřejmé, že z dotčeného opatření má prospěch výlučně odvětví úvěrových institucí.
- 49 Podle judikatury Soudního dvora může být podpora z pohledu čl. 107 odst. 1 SFEU selektivní, i když se týká jednoho celého hospodářského odvětví (v tomto smyslu viz zejména rozsudky *Belgie v. Komise*, C-75/97, EU:C:1999:311, bod 33, a *Paint Graphos a další*, EU:C:2011:550, bod 53).

- 50 Státní záruku je proto možno považovat za selektivní. Okolnost, že z ní mají prospěch případně i příjemci, kteří nejsou úvěrovými institucemi, jako v projednávaném případě některé domácnosti, jejichž příjmy jim neumožňují, aby samy pomýšlely na pořízení nemovitosti, toto zjištění, které je pro účely použití čl. 107 odst. 1 SFEU dostatečné, nezpochybňuje.
- 51 Je však třeba poznamenat, že v diskusích na jednání před Soudním dvorem bylo poukázáno na změnu nařízení z roku 2001, ke které došlo v průběhu roku 2008 a která rozšířila možnost provádět uvedené nařízení na další hospodářské subjekty.
- 52 Vzhledem k tomu, že se jedná o skutkovou otázku, přísluší v konečném důsledku předkládajícímu soudu, aby ověřil pravdivost těchto skutečností a posoudil, zda jsou způsobilé zpochybnit selektivní povahu státní záruky.
- K podmínkám týkajícím se dopadu opatření na obchod mezi členskými státy a narušení hospodářské soutěže, jež je způsobilé vyvolat
- 53 Článek 107 odst. 1 SFEU zakazuje podpory, které ovlivňují obchod mezi členskými státy a narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž.
- 54 Za účelem kvalifikace vnitrostátního opatření jako státní podpory není třeba zjišťovat skutečný dopad dotčené podpory na obchod mezi členskými státy a skutečné narušení hospodářské soutěže, ale pouze přezkoumat, zda podpora může tento obchod ovlivnit a narušit hospodářskou soutěž (rozsudky Itálie v. Komise, C-372/97, EU:C:2004:234, bod 44 a Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, bod 54).
- 55 Konkrétně, pokud podpora poskytnutá členským státem posiluje postavení podniku vzhledem k jiným konkurenčním podnikům v obchodě uvnitř Společenství, musí být tento obchod považován za ovlivněný podporou (viz rozsudek Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, bod 56 a citovaná judikatura).
- 56 V této souvislosti není nezbytné, aby se zvýhodněný podnik sám o sobě podílel na obchodě uvnitř Společenství. Pokud totiž členský stát poskytne podniku podporu, může zůstat vnitrostátní činnost zachována nebo může být zvýšena s tím důsledkem, že možnosti podniků usazených v jiných členských státech proniknout na trh tohoto členského státu jsou sníženy. Mimoto posílení postavení podniku, který se až dosud na obchodu uvnitř Společenství nepodílel, jej může uvést do situace, která mu umožní proniknout na trh jiného členského státu (rozsudek Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, bod 58).
- 57 Pokud jde o věc v původním řízení, je třeba uvést, že státní záruka umožňuje úvěrovým institucím uzavírat úvěry, aniž by tím podstupovaly hospodářské riziko. Úvěrové instituce, které uzavřely takovou komisionářskou smlouvu, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, tedy nutně nemusí zkoumat solventnost dlužníků ani požadovat zajištění. Kromě toho dlužníci obvykle požadují od těchto institucí dodatečné služby, jako například otevření běžného účtu. Státní záruka tedy poskytuje uvedeným institucím výhodu, protože má za důsledek nárůst jejich zákazníků a zvýšení jejich příjmů.
- 58 Z toho vyplývá, že státní záruka má za důsledek posílení postavení úvěrových institucí vzhledem k postavení jiných hospodářských subjektů na trhu a pro hospodářské subjekty usazené v jiných členských státech ztěžuje proniknutí na maďarský trh. Tato záruka je proto způsobilá ovlivnit obchod mezi členskými státy a narušit hospodářskou soutěž ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.
- 59 S ohledem na výše uvedené úvahy je nutno konstatovat, že státní záruka poskytnutá výlučně úvěrovým institucím *a priori* představuje „státní podporu“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Přísluší však předkládajícímu soudu, aby podrobněji posoudil selektivitu takovéto záruky, zejména tím, že určí, zda

v důsledku změny nařízení z roku 2001, ke které údajně došlo v průběhu roku 2008, může být tato záruka přiznána jiným hospodářským subjektům než jen samotným úvěrovým institucím, a pokud ano, zda je tato okolnost způsobila zpochybnit selektivní povahu uvedené záruky.

- 60 Zadruhé a za předpokladu, že předkládající soud kvalifikuje státní záruku jako „státní podporu“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, je třeba, aby mohl posoudit její legalitu, určit, zda podléhala postupu oznamování, který stanoví čl. 108 odst. 3 SFEU. Aby tak mohlo být učiněno, je nutno určit, zda uvedená záruka představuje existující nebo novou podporu.
- 61 Z článku 1 písm. b) bodu i) nařízení č. 659/1999 vyplývá, že existující podporu představují, aniž je dotčena příloha IV bod 3 Aktu o přistoupení, všechny podpory existující v jednotlivých členských státech před vstupem Smlouvy o FEU v platnost, to znamená režimy podpor a jednotlivé podpory, které byly zavedeny před vstupem Smlouvy v platnost a zůstávají použitelné i po něm.
- 62 Příloha IV bod 3 Aktu o přistoupení stanoví, že všechna opatření nadále použitelná po dni přistoupení, která představují státní podporu a nesplňují žádnou ze tří podmínek uvedených v bodě 3 odst. 1 uvedené přílohy, se ke dni přistoupení považují za nové podpory.
- 63 V projednávaném případě je třeba uvést, že nařízení z roku 2001, na jehož základě byla poskytnuta státní záruka, vstoupilo v platnost po 10. prosinci 1994, že není uvedeno v seznamu podpor uvedených v dodatku k příloze IV Aktu o přistoupení a nebylo oznámeno Komisi v rámci tzv. „přechodného“ postupu uvedeného v příloze IV bodě 3 odst. 1 písm. c) tohoto aktu.
- 64 Z toho důvodu státní záruka nesplňuje tři podmínky uvedené v příloze IV bodě 3 odst. 1 Aktu o přistoupení, a musí proto být považována za novou podporu.
- 65 Podle čl. 108 odst. 3 SFEU musí být nové podpory Komisi předem oznámeny a nemohou být provedeny, dokud v řízení není přijato konečné rozhodnutí.
- 66 Podle ustálené judikatury Soudního dvora je opatření podpory, které je provedeno v rozporu s povinnostmi vyplývajícími z čl. 108 odst. 3 SFEU, protiprávní (rozsudek *Distribution Casino France* a další, C-266/04 až C-270/04, C-276/04 a C-321/04 až C-325/04, EU:C:2005:657, bod 30 a citovaná judikatura).
- 67 Pokud jde o věc v původním řízení, je zřejmé, že Maďarsko státní záruku Komisi neoznámilo.
- 68 Z výše uvedeného vyplývá, že za předpokladu, že předkládající soud kvalifikuje státní záruku jako „státní podporu“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, musí být tato záruka považována za novou podporu, která z tohoto důvodu podléhá povinnosti předchozího oznámení Komisi podle čl. 108 odst. 3 SFEU. Přísluší předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda dotyčný členský stát tuto povinnost splnil, a pokud tomu tak není, prohlásil tuto záruku za protiprávní.
- 69 Pokud jde o zatření o důsledky vyplývající z takovéto protiprávnosti, zejména v souvislosti s příjemci protiprávní podpory, je nejprve třeba připomenout, že Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že přísluší vnitrostátním soudům, aby z porušení čl. 108 odst. 3 SFEU vyvodily v souladu s jejich vnitrostátním právem všechny důsledky, jak pokud jde o platnost aktů týkajících se provedení opatření podpory, tak i o vymáhání finančních podpor poskytnutých v rozporu s tímto ustanovením (v tomto smyslu viz rozsudky *van Calster* a další, C-261/01 a C-262/01, EU:C:2003:571, bod 64; *Xunta de Galicia*, C-71/04, EU:C:2005:493, bod 49, jakož i *CELF a Ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, bod 41).

- 70 Logickým důsledkem konstatování protiprávnosti podpory je zrušení této podpory prostřednictvím navrácení tak, aby byl obnoven předchozí stav (viz zejména rozsudky Itálie a SIM 2 Multimedia v. Komise, C-328/99 a C-399/00, EU:C:2003:252, bod 66, jakož i Mediaset v. Komise, C-403/10 P, EU:C:2011:533, bod 122).
- 71 Hlavním cílem navrácení státní podpory, která byla vyplacena protiprávně, je tedy odstranit narušení hospodářské soutěže, které bylo způsobeno soutěžní výhodou plynoucí z takové podpory (v tomto smyslu viz rozsudky Německo v. Komise, C-277/00, EU:C:2004:238, bod 76 a Komise v. MTU Friedrichshafen, C-520/07 P, EU:C:2009:557, bod 57). Navrácením podpory totiž příjemce ztratí výhodu, kterou měl na trhu ve srovnání se svými konkurenty, a obnoví se stav před poskytnutím podpory (rozsudek Komise v. Itálie, C-350/93, EU:C:1995:96, bod 22).
- 72 Nařídít navrácení podpory by případně mohlo být nepřiměřené pouze tehdy, kdyby nastaly mimořádné okolnosti (viz rozsudek Residex Capital IV, EU:C:2011:814, bod 35 a citovaná judikatura).
- 73 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru nevyplývá, že by ve věci v původním řízení bylo na takovéto mimořádné okolnosti u předkládajícího soudu poukazováno. Proto je vnitrostátní soud v souladu s vnitrostátním právem v zásadě povinen nařídít navrácení podpory dotčené v této věci.
- 74 Dále je třeba připomenout, že Komise je výlučně příslušná posoudit slučitelnost podpory s vnitřním trhem, a to i tehdy, když členský stát porušil zákaz provádění opatření podpor uvedený v čl. 108 odst. 3 poslední věť SFEU. V takovéto situaci totiž vnitrostátní soudy do konečného rozhodnutí Komise pouze chrání práva subjektů vůči možnému porušení tohoto zákazu ze strany státních orgánů (v tomto smyslu viz rozsudek CELF a Ministre de la Culture et de la Communication, EU:C:2008:79, bod 38 a citovaná judikatura).
- 75 Proto přísluší Komisi, aby přezkoumala slučitelnost státní záruky s vnitřním trhem, zejména za účelem posouzení, zda se na uvedenou podporu může vztahovat výjimka týkající se podpory sociální povahy stanovená v čl. 107 odst. 2 písm. a) SFEU.
- 76 Nicméně i za předpokladu, že Komise v konečném rozhodnutí, jež bude vydáno, prohlásí státní záruku za slučitelnou s vnitřním trhem, vnitrostátní soud zůstává povinen nařídít navrácení této státní podpory v souladu se svým vnitrostátním právem. Uvedené konečné rozhodnutí Komise totiž nemá za následek dodatečné odstranění protiprávnosti prováděcích aktů, které byly neplatné z důvodu, že při jejich přijetí byl porušen zákaz uvedený v tomto článku, neboť jinak by ohrožovalo přímý účinek čl. 108 odst. 3 poslední věty SFEU a porušovalo zájmy procesních subjektů, jejichž ochrana je úkolem vnitrostátních soudů. Jakýkoliv jiný výklad by znamenal zvýhodnit nedodržení odstavce 3 poslední věty uvedeného článku dotyčným členským státem a zbavil by ho jeho užitečného účinku (v tomto smyslu viz rozsudky Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires a Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, EU:C:1991:440, bod 16, jakož i SFEI a další, C-39/94, EU:C:1996:285, body 67 až 69).
- 77 Konečně, a pokud jde zejména o příjemce státní záruky, je třeba zdůraznit, že s ohledem na imperativní charakter kontroly státních podpor prováděné Komisí na základě článku 108 SFEU mohou jednak podniky, které jsou příjemci podpory, v zásadě mít legitimní očekávání, že byla zachována pravidla při poskytování podpory, pouze v případě, že byla tato podpora poskytnuta při dodržení postupu upraveného v uvedeném článku, a jednak s řádnou péčí postupující hospodářský subjekt musí být běžně schopen ujistit se o tom, že byl tento postup dodržen. Konkrétně, pokud je podpora poskytnuta bez předchozího oznámení Komisi, takže je podle čl. 108 odst. 3 SFEU protiprávní, příjemce podpory nemůže mít v tomto okamžiku legitimní očekávání v zachování pravidel při poskytování podpory (rozsudek Unicredito Italiano, EU:C:2005:774, bod 104 a citovaná judikatura).

- 78 Z výše uvedených úvah vyplývá, že příjemci takové státní záruky, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, která byla poskytnuta v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU, a je proto protiprávní, nemají podle unijního práva k dispozici opravný prostředek.
- 79 S ohledem na všechny tyto úvahy je třeba na otázky předložené předkládajícím soudem odpovědět v tom smyslu, že:
- státní záruka poskytnutá výlučně úvěrovým institucím *a priori* představuje „státní podporu“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Přísluší však předkládajícímu soudu, aby podrobněji posoudil selektivitu takovéto záruky, zejména tím, že určí, zda v důsledku změny nařízení z roku 2001, ke které údajně došlo v průběhu roku 2008, může být tato záruka přiznána jiným hospodářským subjektům než jen samotným úvěrovým institucím, a pokud ano, zda je tato okolnost způsobila zpochybnit selektivní povahu uvedené záruky.
 - za předpokladu, že předkládající soud kvalifikuje takovou státní záruku, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, jako „státní podporu“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, musí být tato záruka považována za novou podporu, která z tohoto důvodu podléhá povinnosti předchozího oznámení Evropské komisi podle čl. 108 odst. 3 SFEU. Přísluší předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda dotýčný členský stát tuto povinnost splnil, a pokud tomu tak není, prohlásil tuto záruku za protiprávní.
 - příjemci takové státní záruky, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, která byla poskytnuta v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU, a je proto protiprávní, nemají podle unijního práva k dispozici opravný prostředek.

K nákladům řízení

- 80 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

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

Záruka vydaná maďarským státem na základě § 25 odst. 1 a 2 nařízení vlády č. 12/2001 ze dne 31. ledna 2001 o podporách určených k usnadnění přístupu k bydlení, poskytnutá výlučně úvěrovým institucím, *a priori* představuje „státní podporu“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Přísluší však předkládajícímu soudu, aby podrobněji posoudil selektivitu takovéto záruky, zejména tím, že určí, zda v důsledku změny nařízení z roku 2001, ke které údajně došlo v průběhu roku 2008, může být tato záruka přiznána jiným hospodářským subjektům než jen samotným úvěrovým institucím, a pokud ano, zda je tato okolnost způsobila zpochybnit selektivní povahu uvedené záruky.

Za předpokladu, že předkládající soud kvalifikuje takovou státní záruku, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, jako „státní podporu“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, musí být tato záruka považována za novou podporu, která z tohoto důvodu podléhá povinnosti předchozího oznámení Evropské komisi podle čl. 108 odst. 3 SFEU. Přísluší předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda dotýčný členský stát tuto povinnost splnil, a pokud tomu tak není, prohlásil tuto záruku za protiprávní.

Příjemci takové státní záruky, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, která byla poskytnuta v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU, a je proto protiprávní, nemají podle unijního práva k dispozici opravný prostředek.

Podpisy.