Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

z 23. januára 2025 *

„Odvolanie – Štátna pomoc – Schéma pomoci – Opatrenia prijaté v súvislosti s pandémiou COVID-19 na podporu leteckých spoločností, ktoré sú držiteľmi vnútroštátnej prevádzkovej licencie – Rozhodnutie Európskej komisie o nevznesení námietok – Povinnosť odôvodnenia“

Vo veci C-490/23 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, podané 1. augusta 2023,

Neos SpA, so sídlom v Somma Lombardo (Taliansko), v zastúpení: A. Cogoni a M. Merola, avvocati,

odvolateľka,

ďalší účastníci konania:

Ryanair DAC, so sídlom vo Swords (Írsko), v zastúpení: F.-C. Laprévote a E. Vahida, avocats, D. Pérez de Lamo a S. Rating, abogados,

žalobkyňa v prvostupňovom konaní,

Európska komisia, v zastúpení: J. Carpi Badía, L. Flynn a F. Tomat, splnomocnení zástupcovia,

žalovaná v prvostupňovom konaní,

Blue panorama airlines SpA, so sídlom v Somma Lombardo,

Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee, so sídlom vo Villafranca di Verona (Taliansko), v zastúpení: A. Cogoni a M. Merola, avvocati,

vedľajšie účastníčky konania v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda tretej komory C. Lycourgos, vykonávajúci funkciu predsedu štvrtej komory, sudcovia S. Rodin (spravodajca) a O. Spineanu-Matei,

generálny advokát: N. Emiliou,

* Jazyk konania: angličtina.

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Spoločnosť Neos SpA sa svojím odvolaním domáha zrušenia rozsudku Všeobecného súdu Európskej únie z 24. mája 2023, Ryanair/Komisia (Taliansko; režim pomoci; COVID-19) (T-268/21, ďalej len „napadnutý rozsudok“, EU:T:2023:279), v ktorom Všeobecný súd zrušil rozhodnutie Komisie C(2020) 9625 final z 22. decembra 2020 týkajúce sa štátnej pomoci SA.59029 (2020/N) – Taliansko – COVID-19: Systém náhrad pre letecké spoločnosti, ktoré sú držiteľmi licencie vydanej talianskymi orgánmi (ďalej len „sporné rozhodnutie“).

Okolnosti predchádzajúce sporu a sporné rozhodnutie

2 Okolnosti predchádzajúce sporu, ako vyplývajú z napadnutého rozsudku, možno zhrnúť takto.

3 Prostredníctvom decreto-legge n. 34 – Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonche’ dipolitiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19 (zákonný dekrét č. 34 o naliehavých opatreniach v oblasti zdravia, podpory práce a hospodárstva, ako aj sociálnych politík súvisiacich s mimoriadnou epidemiologickou situáciou spôsobenou ochorením COVID-19) z 19. mája 2020 (GURI č. 128 z 19. mája 2020, riadna príloha č. 21), zmenený na zákon zákonom č. 77 zo 17. júla 2020 (GURI č. 180 z 18. júla 2020, riadna príloha č. 25) (ďalej len „zákonný dekrét č. 34/2020“), talianske orgány zriadili fond na náhradu škôd, ktoré utrpelo letecké odvetvie v súvislosti s pandémiou COVID-19 vo výške 130 miliónov eur (ďalej len „predmetné opatrenie“).

4 Dňa 14. augusta 2020 talianske orgány prijali decreto-legge n. 104. – Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia (zákonný dekrét č. 104 o naliehavých opatreniach na podporu a obnovu hospodárstva) (GURI č. 203 zo 14. augusta 2020, riadna príloha č. 30). Tento zákonný dekrét až do ukončenia konania, ako je stanovené v článku 108 ods. 3 ZFEÚ, oprávňoval ministra infraštruktúry a dopravy Talianskej republiky vopred poskytnúť dotácie financované z fondu zriadeného zákonným dekrétom č. 34/2020 v celkovej výške nepresahujúcej 50 miliónov eur leteckým spoločnostiam, ktoré spĺňali podmienky oprávnenosti, ako sú stanovené v článku 198 zákonného dekrétu č. 34/2020.

5 Dňa 15. októbra 2020 Talianska republika v súlade s článkom 108 ods. 3 ZFEÚ oznámila Európskej komisii predmetné opatrenie.

6 Na uplatnenie predmetného opatrenia sú stanovené v článku 198 zákonného dekrétu č. 34/2020 štyri podmienky oprávnenosti. Po prvé letecká spoločnosť nesmie byť príjemcom z fondu zriadeného iným zákonným dekrétom, ktorý stanovuje náhradu škôd spôsobených pandémiou COVID-19 pre letecké spoločnosti, ktoré sú držiteľmi licencie vydanej talianskymi orgánmi a sú poverené plnením záväzkov služieb vo verejnom záujme ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto

zákonného dekrétu. Po druhé letecká spoločnosť musí mať platné osvedčenie leteckého dopravcu a musí byť držiteľom talianskej licencie. Po tretie kapacita lietadiel leteckej spoločnosti musí byť väčšia ako 19 miest. Po štvrté letecká spoločnosť musí svojim zamestnancom, ktorých domáca základňa sa nachádza v Taliansku, ako aj zamestnancom tretích podnikov zapojených do jej činnosti priznať odmenu, ktorá nemôže byť nižšia ako minimálna mzda stanovená vnútroštátnou kolektívnou zmluvou uplatniteľnou v odvetví leteckej dopravy (ďalej len „požiadavka minimálnej odmeny“).

7 Dňa 22. decembra 2020 Komisia prijala sporné rozhodnutie, ktorým vyhlásila predmetné opatrenie za zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článku 107 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, a preto nevzniesla námietky.

Žaloba na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

8 Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 18. mája 2021 spoločnosť Ryanair DAC podala žalobu, ktorou sa domáhala zrušenia sporného rozhodnutia.

9 Ryanair na podporu svojej žaloby uviedla štyri žalobné dôvody, z ktorých prvý bol založený na porušení zásady zákazu diskriminácie založenej na štátnej príslušnosti, slobodného poskytovania služieb a slobody usadiť sa, druhý na porušení článku 107 ods. 2 písm. b) ZFEÚ a na zjavne nesprávnom posúdení proporcionality pomoci vzhľadom na škody spôsobené pandémiou COVID-19, tretí na porušení jej procesných práv z dôvodu, že Komisia odmietla začať konanie vo veci formálneho zisťovania napriek existencii vážnych pochybností o zlučiteľnosti predmetného opatrenia s vnútorným trhom, a štvrtý na porušení povinnosti odôvodnenia stanovenej v článku 296 druhom odseku ZFEÚ.

10 Všeobecný súd v napadnutom rozsudku preskúmal štvrtý žalobný dôvod, pričom zdôraznil, že porušenie tejto povinnosti odôvodnenia predstavuje porušenie podstatných formálnych náležitostí a netýka sa materiálnej zákonnosti sporného rozhodnutia.

11 Z tohto hľadiska Všeobecný súd v podstate konštatoval, že Komisia sa v tomto rozhodnutí dopustila dvojitého porušenia povinnosti odôvodnenia, pokiaľ ide o analýzu štvrtej podmienky oprávnenosti na účely uplatnenia predmetného opatrenia, a to požiadavky minimálnej odmeny.

12 V prvom rade v bode 24 napadnutého rozsudku Všeobecný súd konštatoval, že zo sporného rozhodnutia jasne a jednoznačne nevyplývajú dôvody, ktoré viedli Komisiu k tvrdeniu v odôvodnení 93 tohto rozhodnutia, že požiadavka minimálnej odmeny je neoddeliteľne spojená s predmetným opatrením a že táto požiadavka v zmysle odôvodnenia 95 uvedeného rozhodnutia nie je súčasťou cieľa uvedeného opatrenia.

13 V druhom rade Všeobecný súd najmä v bodoch 26 a 34 napadnutého rozsudku rozhodol, že Komisia neuviedla dôvody, ktoré by jej umožnili domnievať sa, že jediným relevantným ustanovením okrem článkov 107 a 108 ZFEÚ, s prihliadnutím na ktoré mala preskúmať zlučiteľnosť požiadavky minimálnej odmeny s právom Únie, bol článok 8 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 zo 17. júna 2008 o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky (Rím I) (Ú. v. EÚ L 177, 2008, s. 6, ďalej len „nariadenie Rím I“), a nie najmä článok 56 ZFEÚ týkajúci sa slobodného poskytovania služieb.

14 Všeobecný súd za týchto okolností uviedol, že nie je schopný preskúmať, či je požiadavka minimálnej odmeny zlučiteľná s „inými ustanoveniami práva Únie“, a teda či je predmetné opatrenie ako celok zlučiteľné s vnútorným trhom.

15 Všeobecný súd preto bez toho, aby preskúmal ostatné žalobné dôvody, vyhovel štvrtému žalobnému dôvodu, a v dôsledku toho zrušil sporné rozhodnutie.

Návrhy účastníkov odvolacieho konania

16 Neos svojím odvolaním navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil napadnutý rozsudok a

– vrátil vec Všeobecnému súdu.

17 Ryanair navrhuje, aby Súdny dvor:

– zamietol odvolanie a

– zaviazal odvolateľku na náhradu trov tohto konania.

18 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil napadnutý rozsudok,

– vrátil vec Všeobecnému súdu na ďalšie konanie a

– uložil spoločnosti Ryanair povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Komisii tak v prvostupňovom, ako aj v odvolacom konaní.

19 Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok a vrátil vec Všeobecnému súdu.

O odvolaní

20 Na podporu svojho odvolania Neos uvádza dva odvolacie dôvody, z ktorých každý sa skladá z troch častí. Prvý odvolací dôvod je založený na porušení povinnosti odôvodnenia, ktorá prináleží Všeobecnému súdu, a na nesprávnom právnom posúdení vzťahu medzi pravidlami v oblasti štátnej pomoci a inými ustanoveniami Zmlúv, ako aj na porušení povinnosti odôvodnenia prináležiacej Komisii. Druhý odvolací dôvod je založený na skreslení sporného rozhodnutia a nesprávnom právnom posúdení, pokiaľ ide o posúdenie povinnosti odôvodnenia prináležiacej Komisii, uplatnenie článku 56 ZFEÚ v odvetví leteckej dopravy, ako aj posúdenie vzťahu medzi článkom 8 ods. 1 nariadenia Rím I a pravidlami vnútorného trhu.

21 V tretej časti prvého odvolacieho dôvodu a v prvej časti druhého odvolacieho dôvodu, ktoré treba preskúmať spoločne, Neos tvrdí, že Všeobecný súd sa v bode 24 a bodoch 26 až 34 napadnutého rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia a skreslil skutkové okolnosti, keď dospel k záveru, že Komisia porušila povinnosť odôvodnenia, ktorá jej vyplýva z článku 296 druhého odseku ZFEÚ a článku 108 ods. 2 ZFEÚ.

– Argumentácia účastníkov konania

22 V rámci tretej časti prvého odvolacieho dôvodu Neos tvrdí, že vzhľadom na to, že Všeobecný súd v bode 24 napadnutého rozsudku konštatoval, že Komisia jasne a jednoznačne nevysvetlila dôvody, pre ktoré je požiadavka minimálnej odmeny „súčasne“ neoddeliteľne spojená s predmetným opatrením a nie je súčasťou jeho cieľa, daný súd opomenul zohľadniť rozsah povinnosti odôvodnenia prináležiacej Komisii podľa článku 296 a článku 108 ods. 2 ZFEÚ.

23 Podľa spoločnosti Neos sporné rozhodnutie spĺňa požiadavky judikatúry Súdneho dvora týkajúce sa požiadavky odôvodnenia. V prvom rade odôvodnenia 92 a 93 tohto rozhodnutia obsahujú odôvodnené posúdenie štyroch podmienok oprávnenosti na účely predmetného opatrenia, ktoré sú v prejednávanej veci opísané ako neoddeliteľne spojené s týmto opatrením. V tejto súvislosti Neos uvádza, že Ryanair vo svojej žalobe nekritizovala toto posúdenie, a to ani z hľadiska povinnosti odôvodnenia, takže Všeobecný súd tým, že uznal, že Komisia porušila túto povinnosť, porušil zákaz rozhodnúť *ultra petita*.

24 V druhom rade, pokiaľ ide o odôvodnenie 95 sporného rozhodnutia, Komisia mohla, a dokonca mala dospieť k záveru, že nebolo potrebné vykonať samostatné posúdenie požiadavky minimálnej odmeny, pretože je vlastná cieľu predmetného opatrenia. Cieľom tejto požiadavky je totiž zabezpečiť rozdelenie výhod plynúcich z tohto opatrenia medzi dotknuté podniky a ich pracovníkov tým, že sa zabezpečí, aby ich odmena nebola nižšia ako zákonné minimum stanovené vo vnútroštátnej kolektívnej zmluve uplatniteľnej na odvetvie leteckej dopravy a aby pracovníci neboli znevýhodnení z dôvodu pandémie. Tento cieľ je v úplnom súlade so znením článku 107 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, nie je diskriminačný, nenarúša obchod medzi členskými štátmi a ani riadne fungovanie vnútorného trhu vo väčšom rozsahu ako samotná pomoc. Neos však spresňuje, že Komisia sa v záujme obozretnosti domnievala, že uvedená požiadavka nie je súčasťou cieľa predmetného opatrenia, pričom jasne odôvodnila svoje stanovisko v odôvodnení 95 sporného rozhodnutia, a preskúmala ho z hľadiska iných ustanovení práva Únie, než sú tie, ktoré špecificky upravujú štátnu pomoc.

25 V treťom rade je ťažké pochopiť, prečo Všeobecný súd konštatoval, že sporným rozhodnutím Komisia porušila povinnosť odôvodnenia, pokiaľ ide o jej odôvodnenie a záver, podľa ktorých požiadavka minimálnej odmeny nie je neoddeliteľne spojená s cieľom sporného opatrenia, hoci by boli užitočné pre Ryanair a akúkoľvek inú zainteresovanú stranu na účely napadnutia tohto rozhodnutia.

26 Neos v tejto súvislosti uvádza, že sporné rozhodnutie je lepšie odôvodnené než iné rozhodnutia Komisie povoľujúce poskytnutie pomoci odvetviu leteckej dopravy v rámci pandémie COVID-19, ktoré Ryanair spochybnila z hľadiska odôvodnenia, ale ktoré Všeobecný súd napriek tomu potvrdil. Neos tak zdôrazňuje, že na rozdiel od týchto iných rozhodnutí Komisie obsahuje sporné rozhodnutie podrobnejšie posúdenie zlučiteľnosti, pretože obsahuje celý oddiel týkajúci sa posúdenia súladu predmetného opatrenia s inými ustanoveniami práva Únie než článok 107 ZFEÚ, a obsahuje konštatovanie, podľa ktorého podmienka oprávnenosti na uplatnenie tohto opatrenia nie je neoddeliteľnou súčasťou jeho cieľa. Za týchto okolností by zrušenie sporného rozhodnutia z dôvodu porušenia povinnosti odôvodnenia bolo prinajmenšom paradoxné.

27 Okrem toho dostatočnosť odôvodnenia tohto rozhodnutia potvrdzuje aj skutočnosť, že Ryanair bola schopná uplatniť svoje právo na účinný prostriedok nápravy, čo vyplýva z prvého žalobného dôvodu žaloby o neplatnosť. Tento odvolací dôvod preukazuje, že žalobkyňa v prvostupňovom konaní pochopila rozsah sporného rozhodnutia a mohla napadnúť jeho dôvodnosť.

28 V prvej časti druhého odvolacieho dôvodu Neos tvrdí, že Všeobecný súd v bodoch 26 až 34 napadnutého rozsudku skreslil sporné rozhodnutie a dopustil sa nesprávneho právneho posúdenia, pokiaľ ide o rozsah povinnosti odôvodnenia prináležiacej Komisii.

29 Na jednej strane odôvodnenie Všeobecného súdu, ktorým tento súd Komisii vytýka, že preskúmala zlučiteľnosť požiadavky minimálnej odmeny s vnútorným trhom výlučne z hľadiska článku 8 nariadenia Rím I, je kontradiktórne a nesprávne. Ako totiž jasne vyplýva zo sporného rozhodnutia, najmä z jeho odôvodnení 95 a 99, Komisia preskúmala zlučiteľnosť tejto požiadavky nielen z hľadiska tohto ustanovenia, ale aj z hľadiska iných ustanovení práva Únie. Všeobecný súd tak skreslil sporné rozhodnutie.

30 Na druhej strane Všeobecný súd tým, že Komisii vytýkal, že neodôvodnila záver obsiahnutý v odôvodnení 99 sporného rozhodnutia, podľa ktorého požiadavka minimálnej odmeny nie je v rozpore s inými ustanoveniami práva Únie, porušil rozsah povinnosti odôvodnenia, ktorá Komisii vyplýva z článku 296 druhého odseku ZFEÚ a článku 108 ods. 2 ZFEÚ. Od Komisie totiž nemožno rozumne požadovať, aby poskytla podrobné odôvodnenie vzhľadom na každé potenciálne relevantné ustanovenie práva Únie.

31 Komisia a Air Dolomiti SpA – Linee aeree regionali Europee sa zhodujú v tom, že dôvody uvádzané spoločnosťou Neos treba prijať v celom rozsahu.

32 Ryanair spochybňuje túto argumentáciu uvádzanú spoločnosťou Neos na podporu odvolacích dôvodov. Ryanair tvrdí, že Všeobecný súd sa správne domnieval, že Komisia neodôvodnila záver, podľa ktorého požiadavka minimálnej odmeny je neoddeliteľne spojená s predmetným opatrením, hoci nie je zároveň neoddeliteľne spojená s cieľom tohto opatrenia. Na rozdiel od toho, čo tvrdí Neos, Všeobecný súd nerozhodol *ultra petita*, keďže nerozhodoval iba o otázke, či existuje spojitosť medzi touto požiadavkou a uvedeným predmetným opatrením, a Všeobecný súd v každom prípade mohol uplatniť žalobný dôvod založený na nedostatku odôvodnenia *ex offo*. V rozsahu, v akom sa Neos odvoláva na viaceré nedávne rozsudky Všeobecného súdu týkajúce sa pomoci poskytnutej odvetviu leteckej dopravy v súvislosti s pandémiou COVID-19, Ryanair zdôrazňuje rozdiely, ktoré existujú medzi rozhodnutiami Komisie, ktoré sú predmetom týchto rozsudkov, a sporným rozhodnutím, najmä so zreteľom na sťažnosť podanú Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares (Talianske združenie nízkonákladových leteckých spoločností). Táto sťažnosť však v prejednávanej veci posilnila povinnosť Komisie preskúmať otázku založenú na porušení slobodného poskytovania služieb. Všeobecne nejde o to, či sporné rozhodnutie bolo lepšie podložené ako iné rozhodnutia Komisie, ale o to, či bolo podložené dostatočne.

33 Pokiaľ ide o prvú časť druhého odvolacieho dôvodu, treba ju zamietnuť ako neprípustnú, keďže nie je ani podložená, ani jasná. V každom prípade Ryanair je toho názoru, že Neos nepreukázala, že Všeobecný súd skreslil ňou uvádzané skutkové okolnosti, a nepredložila nijaký dôkaz, ktorý by preukazoval, že Komisia preskúmala súlad požiadavky minimálnej odmeny s inými ustanoveniami práva Únie než s článkom 8 nariadenia Rím I. Všeobecný súd sa teda najmä vzhľadom na význam sťažnosti podanej v kontexte sporného rozhodnutia Talianskym združením nízkonákladových leteckých spoločností, nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, pokiaľ ide o posúdenie rozsahu povinnosti odôvodnenia, ktorú v tejto súvislosti má Komisia.

Posúdenie Súdnym dvorom

34 Je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry má byť odôvodnenie, ktoré sa vyžaduje podľa článku 296 druhého odseku ZFEÚ, prispôsobené povahe dotknutého aktu, pričom má jasným a jednoznačným spôsobom uvádzať úvahy inštitúcie, ktorá akt prijala, umožňujúce dotknutým osobám spoznať odôvodnenia prijatého opatrenia a príslušnému súdu vykonávať svoje preskúmanie. Požiadavka odôvodnenia musí byť hodnotená vzhľadom na okolnosti daného prípadu, najmä na obsah aktu, na povahu uvádzaných dôvodov, ako aj na záujem, ktorý môžu mať na získaní takýchto vysvetlení osoby, ktorým je akt určený, alebo ďalšie osoby priamo a individuálne dotknuté takýmto aktom. Nevyžaduje sa, aby odôvodnenie špecifikovalo všetky relevantné skutkové a právne okolnosti, keďže otázka, či odôvodnenie aktu spĺňa požiadavky článku 296 druhého odseku ZFEÚ, sa musí posudzovať nielen vzhľadom na znenie aktu, ale aj vzhľadom na jeho kontext a na všetky právne normy, ktoré upravujú dotknutú oblasť (rozsudok z 23. novembra 2023, Ryanair/Komisia, C-210/21 P, EU:C:2023:908, bod 105 a citovaná judikatúra).

35 Pokiaľ ide konkrétne, ako je to v prejednávanej veci, o rozhodnutie o nevznesení námietok voči opatreniu pomoci podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ, Súdny dvor už mal príležitosť spresniť, že takéto rozhodnutie, ktoré sa má prijať v krátkych lehotách, musí obsahovať iba dôvody, pre ktoré sa Komisia domnieva, že nemá vážne ťažkosti s posúdením zlučiteľnosti dotknutej pomoci s vnútorným trhom a že aj stručné odôvodnenie tohto rozhodnutia treba považovať za dostatočné vzhľadom na požiadavku odôvodnenia, ktorú stanovuje článok 296 druhý odsek ZFEÚ, ak z neho jasne a jednoznačne vyplývajú dôvody, pre ktoré sa Komisia domnievala, že sa s takýmito ťažkosťami nestretla, pričom otázka dôvodnosti tohto odôvodnenia s touto požiadavkou vôbec nesúvisí (rozsudok z 23. novembra 2023, Ryanair/Komisia, C-210/21 P, EU:C:2023:908, bod 106 a citovaná judikatúra).

36 Práve vzhľadom na tieto kritériá treba preskúmať, či sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že konštatoval, že sporné rozhodnutie porušuje povinnosť odôvodnenia, ktorá Komisii vyplýva z článku 296 druhého odseku ZFEÚ.

37 V prvom rade v rozsahu, v akom Neos v tretej časti prvého odvolacieho dôvodu vytýka Všeobecnému súdu, že sa dopustil takéhoto nesprávneho posúdenia, keď v bode 24 napadnutého rozsudku konštatoval, že zo sporného rozhodnutia jasne a jednoznačne nevyplývajú úvahy, ktoré viedli Komisiu k tomu, že v odôvodnení 93 tohto rozhodnutia „súčasne“ tvrdila, že požiadavka minimálnej odmeny je neoddeliteľne spojená s predmetným opatrením a že táto požiadavka nie je v zmysle odôvodnenia 95 uvedeného rozhodnutia súčasťou cieľa tohto opatrenia, treba uviesť, že tieto odôvodnenia sa nachádzajú v poslednej časti sporného rozhodnutia – teda v oddiele 3.3.5 zahŕňajúcom odôvodnenia 91 až 99 tohto rozhodnutia – osobitne venovanom posúdeniu predmetného opatrenia, ktoré Komisia vykonala vo vzťahu k iným ustanoveniam a zásadám práva Únie, než sú tie, ktoré sa týkajú štátnej pomoci.

38 V časti, ktorá predchádza tomuto posúdeniu, Komisia najprv v oddiele 2 sporného rozhodnutia opísala predmetné opatrenie, pričom najmä spomenula jeho cieľ, a to v podstate náhradu škôd spôsobených určitým leteckým spoločnostiam z dôvodu obmedzení cestovania zavedených v dôsledku pandémie COVID-19, jeho základ, článok 107 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, opatrenia prijaté v tejto súvislosti členskými štátmi a tretími štátmi v súvislosti s letmi do Talianska alebo z Talianska, dopad týchto opatrení na talianske letecké spoločnosti, štyri podmienky oprávnenosti na uplatnenie predmetného opatrenia a nahraditeľnú škodu, a to čisté straty priamo spojené s uvedenými obmedzeniami, ktoré vznikli v období od 1. marca do 15. júna 2020.

39 Komisia v súvislosti s preskúmaním súladu predmetného opatrenia s článkom 107 ods. 2 písm. b) ZFEÚ v podstate v oddieloch 3.3.3 a 3.3.4 sporného rozhodnutia konštatovala, že toto opatrenie sa týka mimoriadnej udalosti v zmysle tohto ustanovenia, že obdobie, na ktoré sa vzťahuje, zodpovedá obdobiu, počas ktorého čisté straty, ktoré vznikli leteckým spoločnostiam, predstavujú škodu priamo spojenú s touto udalosťou, a že toto opatrenie je primerané, keďže nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na kompenzáciu tejto škody.

40 V nadväznosti na túto prvú analýzu Komisia v záverečnom oddiele sporného rozhodnutia preskúmala zlučiteľnosť predmetného opatrenia s inými ustanoveniami práva Únie.

41 V tejto súvislosti najprv v odôvodnení 91 sporného rozhodnutia pripomenula judikatúru, podľa ktorej konanie podľa článku 108 ZFEÚ nesmie nikdy viesť k výsledku, ktorý by bol v rozpore s osobitnými ustanoveniami Zmluvy o FEÚ. Pomoc, ktorá ako taká alebo z hľadiska niektorých svojich podmienok porušuje ustanovenia alebo všeobecné zásady práva Únie, tak nemôže byť vyhlásená za zlučiteľnú s vnútorným trhom (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 15. apríla 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, body 50 a 51, ako aj z 23. novembra 2023, Ryanair/Komisia, C-210/21 P, EU:C:2023:908, bod 82 a citovanú judikatúru).

42 Na druhej strane, ako pripomenul Všeobecný súd v bode 22 napadnutého rozsudku, Komisia v odôvodnení 92 tohto rozhodnutia odkázala na judikatúru, podľa ktorej platí, že ak sú podmienky pomoci natoľko nerozlučne spojené s predmetom pomoci, že ich nemožno posúdiť samostatne, ich vplyv na zlučiteľnosť alebo nezlučiteľnosť pomoci ako celku s vnútorným trhom sa musí nevyhnutne posúdiť v rámci konania podľa článku 108 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 22. marca 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, EU:C:1977:51, bod 14, ako aj z 23. novembra 2023, Ryanair/Komisia, C-210/21 P, EU:C:2023:908, bod 83 a citovanú judikatúru).

43 V tom istom bode napadnutého rozsudku Všeobecný súd uviedol, že v odôvodnení 93 sporného rozhodnutia Komisia konštatovala, že štyri podmienky oprávnenosti uplatnenia predmetného opatrenia boli s ním „nerozlučne spojené“ v zmysle tejto judikatúry.

44 Okrem toho Všeobecný súd v bode 23 tohto rozsudku uviedol, že Komisia v odôvodnení 95 sporného rozhodnutia uviedla, že existuje osobitný dôvod na preskúmanie štvrtej z týchto podmienok oprávnenosti týkajúcej sa požiadavky minimálnej odmeny a že uznala, že táto požiadavka „nie je vlastná cieľu predmetného opatrenia“, keďže jeho cieľom v podstate bolo zabezpečiť, aby podniky, ktoré majú prospech z tohto opatrenia, zaručili ochranu minimálnej odmeny svojim zamestnancom, ktorých domáca základňa sa nachádza v Taliansku, v súlade s talianskym právom, aby následne dospela k záveru, že zlučiteľnosť uvedenej požiadavky sa musí posúdiť aj z hľadiska „iných relevantných ustanovení práva Únie“.

45 Napokon – ako sa uvádza v bode 25 napadnutého rozsudku – Komisia po tom, čo v odôvodneniach 96 až 98 sporného rozhodnutia posúdila zlučiteľnosť požiadavky minimálnej odmeny z hľadiska článku 8 ods. 1 nariadenia Rím I, v odôvodnení 99 konštatovala, že táto požiadavka *prima facie* rešpektuje ochranu, ktorú toto nariadenie poskytuje zamestnancom, a nepredstavuje porušenie iných ustanovení práva Únie.

46 V tomto kontexte odvolateľka tvrdí, že posúdenie Všeobecného súdu uvedené v bode 24 napadnutého rozsudku, podľa ktorého Komisia v odôvodneniach 93 a 95 sporného rozhodnutia právne dostatočne neodôvodnila sporné rozhodnutie, keďže jasne a jednoznačne neuviedla

úvahy, ktoré ju viedli k záveru, že požiadavka minimálnej odmeny je neoddeliteľne spojená s predmetným opatrením a že táto požiadavka nebola súčasťou cieľa tohto opatrenia, je postihnuté nesprávnym právnym posúdením.

47 Na jednej strane treba uviesť, pokiaľ ide o rozhodnutie o nevznesení námietok voči opatreniu pomoci v rámci konania upraveného v článku 108 ods. 3 ZFEÚ, že Všeobecnému súdu prináleží, aby v súlade s judikatúrou pripomenutou v bode 35 tohto rozsudku overil, či sporné rozhodnutie obsahuje dôvody, pre ktoré sa Komisia domnievala, že nemá vážne ťažkosti s posúdením zlučiteľnosti predmetného opatrenia s vnútorným trhom.

48 Ako však vyplýva z bodov 38 až 40 a bodu 45 tohto rozsudku, Komisia uviedla dôvody, pre ktoré sa domnievala, že to tak v tomto prípade je, to znamená, že toto opatrenie spĺňa podmienky uplatnenia článku 107 ods. 2 písm. b) ZFEÚ a je primerané škodám, ktoré sa majú nahradiť, a navyše podmienka oprávnenosti na získanie prospechu z tohto opatrenia, ktorá sa podľa Komisie musí preskúmať vzhľadom na iné ustanovenia práva Únie, než sú ustanovenia týkajúce sa štátnej pomoci, sa nezdá byť v rozpore so žiadnym z týchto ustanovení.

49 Vzhľadom na to, že Všeobecný súd nezohľadnil všetky tieto prvky sporného rozhodnutia, dospel v bode 24 napadnutého rozsudku k posúdeniu založenom na preskúmaní odôvodnenia tohto rozhodnutia, ktoré je v rozpore s kritériom, podľa ktorého sa má posúdiť dostatočnosť odôvodnenia tohto rozhodnutia.

50 Na druhej strane, ako bolo uvedené v bodoch 41 až 44 tohto rozsudku, z odôvodnenia sporného rozhodnutia vyplývajú dôvody, pre ktoré sa Komisia domnievala, že je potrebné posúdiť požiadavku minimálnej odmeny z hľadiska iných ustanovení práva Únie, než sú ustanovenia týkajúce sa štátnej pomoci, teda že táto požiadavka nebola súčasťou cieľa predmetného opatrenia. Na rozdiel od toho, čo Všeobecný súd implicitne konštatoval v bode 24 napadnutého rozsudku, však nemožno vyžadovať, aby Komisia poskytla podrobnejšie odôvodnenie týkajúce sa tohto konštatovania, či dokonca vzťahu, ktorý môže existovať medzi týmto konštatovaním a predchádzajúcim konštatovaním, podľa ktorého všetky podmienky oprávnenosti na uplatnenie tohto opatrenia boli s týmto opatrením neoddeliteľne spojené.

51 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v súlade s judikatúrou uvedenou v bode 35 tohto rozsudku môže byť odôvodnenie rozhodnutia o nevznesení námietok voči opatreniu pomoci podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ stručné.

52 Okrem toho treba uviesť, že zo znenia odôvodnení 93 a 95 sporného rozhodnutia implicitne, ale nevyhnutne vyplýva, že Komisia sa domnievala, že musí vykonať doplňujúcu analýzu požiadavky minimálnej odmeny z hľadiska iných ustanovení práva Únie, než sú ustanovenia týkajúce sa štátnej pomoci. Odôvodnenie Komisie sa teda zdá byť dostatočne jasné a jednoznačné.

53 Treba zdôrazniť, že otázka dôvodnosti odôvodnenia aktu nesúvisí s posúdením dostatočnosti tohto odôvodnenia. Aj za predpokladu, že koexistencia konštatovaní uvedených v odôvodneniach 93 a 95 sporného rozhodnutia predstavuje nesprávne právne posúdenie, nemôže byť v žiadnom prípade sankcionovaná v rámci povinnosti odôvodnenia stanovenej v článku 296 druhom odseku ZFEÚ.

54 Z vyššie uvedeného vyplýva, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bode 24 napadnutého rozsudku konštatoval, že sporné rozhodnutie, a konkrétne jeho odôvodnenia 93 a 95, nespĺňa požiadavku odôvodnenia stanovenú v článku 296 druhom odseku ZFEÚ.

55 V druhom rade v prvej časti druhého odvolacieho dôvodu Neos v podstate vytýka Všeobecnému súdu, že sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď najmä v bodoch 26, 27 a 34 napadnutého rozsudku rozhodol, že Komisia porušila svoju povinnosť odôvodnenia tým, že nevysvetlila, prečo okrem článkov 107 a 108 ZFEÚ jediným relevantným ustanovením, z hľadiska ktorého mala preskúmať zlučiteľnosť požiadavky minimálnej odmeny, bol článok 8 nariadenia Rím I, a nie najmä článok 56 ZFEÚ, ktorý zakotvuje slobodné poskytovanie služieb.

56 V tejto súvislosti, ako vyplýva z judikatúry pripomenutej v bode 41 tohto rozsudku, konanie podľa článku 108 ZFEÚ nesmie nikdy viesť k výsledku, ktorý by bol v rozpore s osobitnými ustanoveniami Zmluvy o FEÚ. Pomoc, ktorá ako taká, alebo z hľadiska niektorých svojich podmienok porušuje ustanovenia alebo všeobecné zásady práva Únie, tak nemôže byť vyhlásená za zlučiteľnú s vnútorným trhom.

57 Na jednej strane treba v prejednávanej veci konštatovať, že hoci sporné rozhodnutie, najmä vzhľadom na jeho odôvodnenia 96 až 99, obsahuje podrobné preskúmanie zlučiteľnosti požiadavky minimálnej odmeny len z hľadiska článku 8 nariadenia Rím I, nevyplýva z neho, ako správne poznamenala Neos, že ide o jediné ustanovenie práva Únie, ktoré Komisia považovala za relevantné na účely tohto preskúmania. V odôvodnení 99 sporného rozhodnutia totiž Komisia dospela k záveru, že požiadavka minimálnej odmeny je *prima facie* zlučiteľná s nariadením Rím I a že „nepredstavuje porušenie iných ustanovení práva Únie“.

58 Na druhej strane na rozdiel od toho, čo Všeobecný súd konštatoval najmä v bodoch 26, 27 a 34 napadnutého rozsudku, povinnosť odôvodnenia prislúchajúca Komisii v žiadnom prípade neznamená, že zakaždým treba odôvodniť absenciu výslovného preskúmania zlučiteľnosti opatrenia pomoci z hľadiska iných ustanovení alebo zásad práva Únie, než sú pravidlá týkajúce sa štátnej pomoci, a teda vyjadriť sa k ich relevantnosti na účely takéhoto preskúmania.

59 Vzhľadom na mimoriadne veľký počet ustanovení a zásad práva Únie, ktoré môžu byť poskytnutím pomoci porušené, totiž nemožno od Komisie požadovať, aby bez toho, aby tým bola ohrozená účinnosť konania upraveného v článku 108 ZFEÚ, či dokonca možnosť prijať rozhodnutie priaznivé pre pomoc na konci fázy predbežného preskúmania uvedenej v článku 108 ods. 3 ZFEÚ, a teda bez začatia konania vo veci formálneho zisťovania, poskytla osobitné odôvodnenie týkajúce sa každého z nich, a to v prejednávanom prípade článku 56 ZFEÚ.

60 V tejto súvislosti vzhľadom na potrebu zohľadnenia kontextu na účely posúdenia požiadavky odôvodnenia treba v zmysle judikatúry pripomenutej v bode 34 tohto rozsudku uviesť, že rozhodnutie vyhlasujúce opatrenie pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom v rámci konania stanoveného v článku 108 ZFEÚ sa chápe tak – najmä ak z jeho odôvodnenia, ako je to v prejednávanej veci, vyplýva, že Komisia posúdila dotknuté opatrenie pomoci z hľadiska týchto ustanovení alebo týchto zásad –, že Komisia považovala tieto ustanovenia a zásady buď za irelevantné vo vzťahu k tomuto opatreniu, alebo v každom prípade neboli porušené.

61 Z vyššie uvedeného vyplýva, že Všeobecný súd sa tiež dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bodoch 26, 27 a 34 napadnutého rozsudku rozhodol, že Komisia porušila svoju povinnosť odôvodnenia tým, že nevysvetlila, prečo článok 8 nariadenia Rím I bol jediným relevantným ustanovením – okrem článkov 107 a 108 ZFEÚ – z hľadiska ktorých mala preskúmať zlučiteľnosť požiadavky minimálnej odmeny, a nie najmä článok 56 ZFEÚ.

62 Vzhľadom na všetky tieto úvahy treba vyhovieť tretej časti prvého odvolacieho dôvodu a prvej časti druhého odvolacieho dôvodu a v dôsledku toho zrušiť napadnutý rozsudok bez toho, aby bolo potrebné preskúmať výhradu založenú na skreslení skutkových okolností vznesenú v rámci tejto poslednej uvedenej časti, ani ostatné časti týchto odvolacích dôvodov.

O žalobe na Všeobecnom súde

63 V súlade s článkom 61 prvým odsekom druhou vetou Štatútu Súdneho dvora Európskej únie môže tento súd v prípade zrušenia rozhodnutia Všeobecného súdu vydať konečný rozsudok sám, ak to stav konania dovoľuje.

64 Tak je to v prejednávanej veci v prípade prvej časti štvrtého žalobného dôvodu založenej na porušení povinnosti odôvodnenia prináležiacej Komisii podľa článku 296 druhého odseku ZFEÚ, keďže Komisia opomenula posúdiť predmetné opatrenie, a to konkrétne požiadavku minimálnej odmeny, z hľadiska iných ustanovení alebo zásad práva Únie, než sú tie, ktoré osobitne upravujú štátnu pomoc, akými sú zásada zákazu diskriminácie, sloboda usadiť sa a slobodné poskytovanie služieb.

65 Z úvah uvedených v bodoch 34 až 60 tohto rozsudku totiž vyplýva, že túto časť treba zamietnuť ako nedôvodnú.

66 Naopak, pokiaľ ide o druhú časť štvrtého žalobného dôvodu, ako aj o prvý žalobný dôvod založený na porušení zásady zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, slobodného poskytovania služieb a slobody usadiť sa, druhý žalobný dôvod založený na porušení článku 107 ods. 2 písm. b) ZFEÚ a zjavne nesprávnom posúdení proporcionality pomoci vzhľadom na škody spôsobené pandémiou COVID-19 a tretí žalobný dôvod založený na porušení procesných práv spoločnosti Ryanair z dôvodu odmietnutia začať konanie vo veci formálneho zisťovania napriek existencii vážnych pochybností o zlučiteľnosti predmetného opatrenia s vnútorným trhom, stav konania nedovoľuje rozhodnúť vo veci.

67 Tieto odvolacie dôvody, ktoré sa z väčšej časti týkajú dôvodnosti sporného rozhodnutia, ktoré Všeobecný súd nepreskúmal, totiž zahŕňajú vykonanie komplexného posúdenia skutkového stavu, pre ktoré Súdny dvor nemá k dispozícii všetky potrebné informácie.

68 V dôsledku toho je potrebné vrátiť vec Všeobecnému súdu, aby rozhodol o žalobných dôvodoch uvedených v bode 66 tohto rozsudku, s tým, že o trovách konania sa rozhodne neskôr.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol takto:

1. **Rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie z 24. mája 2023, Ryanair/Komisia (Taliansko; režim pomoci; COVID-19) (T-268/21, EU:T:2023:279), sa zrušuje.**

2. Vec sa vracia Všeobecnému súdu Európskej únie na nové konanie, aby rozhodol o prvom až treťom dôvode, ako aj o druhej časti štvrtého dôvodu žaloby spoločnosti Ryanair DAC.

3. O trovách konania sa rozhodne neskôr.

Podpisy