

## REGULACE VEŘEJNÉ PODPORY PROFESIONÁLNÍMU SPORTU JAKO PŘÍKLAD VYVAŽOVÁNÍ ZÁJMŮ NA PERIFERII PRÁVA EU

Pavel Hamerník\*

**Abstrakt:** Specifika sportovního sektoru jsou výzvou pro potenciální ospravedlnění finančních podpor profesionálním sportovním klubům, které se dostávají do finančních obtíží, pokud ztratí významné sponzory či možnost výdělků z odstupného při přestupu hráčů. Obrací se tak s prosbou o pomoc k zastupitelům a státu, aby byla zachována jejich existence či příslušnost v dané sportovní soutěži. Podpory jsou také uskutečňovány formou výhodnějšího zdanění nebo prostřednictvím obchodů s pozemky. Evropská komise na tomto poli zvýšila ostražitost teprve nedávno a tento příspěvek se zabývá alternativami, za jakých podmínek je možné z veřejných prostředků podporu profesionálním klubům poskytnout a zda vůbec je to reálné, respektive zda je nutno podporu notifikovat. Evropská komise totiž na sportovní kluby nahlíží jako na podniky. Tento příspěvek nejprve uvádí do problematiky vztahu sportu a práva EU, definuje znaky protiprávní veřejné podpory a pojem podniku. Dále pak na příkladech nizozemských a španělských podpor tamním fotbalovým klubům, které Evropská komise rozhodla v roce 2016 společně, popisuje úpravu práva EU týkající se podpor v rámci výše uvedených situací, tj. kluby jsou ve finančních obtížích nebo získají výhodu formou příznivějšího zdanění či v rámci obchodu s pozemky.

**Klíčová slova:** právo EU, sport, veřejné podpory, profesionální sport, Evropská komise, Nizozemsko, Španělsko

### ÚVOD

Sport nabízí názorné otestování ekonomického práva EU, respektive svobod vnitřního trhu a současně lze prostřednictvím sportu lépe pochopit, jak skutečně funguje právo EU. Zakládací smlouvy EU zatím neumožňují harmonizaci předpisů o sportu evropským právem. Při absenci této ústavněprávní kompetence se však EU musela vypořádat se situací, kdy narůstající komercializace ve sportovním odvětví přinesla i rozkoly s evropským právem hospodářské soutěže nebo volným pohybem osob či služeb. Sport je velmi specifické odvětví, navíc i kulturně či ekonomicky speciální.<sup>1</sup> Žádnou výslovnou výjimku z aplikace pravidel vnitřního trhu v evropském právu sport nemá. EU tedy měla na výběr tři alternativy, jak tento sektor uchopit. Na jedné straně buď bude evropské ekonomické právo aplikováno na sport stejně jako na ostatní sektory, nebo bude přihlížet k jeho specifikům odlišným od běžných průmyslových odvětví. Případně EU sport úplně odsune mimo svůj zájem a umožní tím existenci praktik s hospodářským účinkem, které mohou narušovat cíle fungujícího vnitřního trhu EU.<sup>2</sup> Zdá se, že zvítězila střední cesta – aplikovat právo EU na sport s respektem k jeho originalitě. Typickým příkladem se stal judikát Soudního dvora EU (dále jen SDEU) *Bosman*,<sup>3</sup> kterým evropské právo výrazně vstoupilo

\* JUDr. Pavel Hamerník, Ph.D., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. Článek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122. E-mail: hamernik@ilaw.cas.cz.

<sup>1</sup> Viz WEATHERILL, S. *Sport as Culture in EC Law*. In: WEATHERILL, S. *European Sports Law. Collected Papers*. T. M. C. Asser Press, 2007, s. 215 an.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> C-415/93 *Bosman* ECLI:EU:C:1995:463.

do autonomie sportu, ovšem s respektem k jeho zvláštnostem.<sup>4</sup> *Bosman* se dokonce stal jedním z nejcitovanějších precedentů v judikatuře SDEU!<sup>5</sup> Zřejmě je to tím, že je napsán srozumitelně, a tak se stal vzorovým judikátem pro situace, kdy je třeba rozhodovat mezi svobodami vnitřního trhu unie (tzn. jde o volný pohyb osob, služeb, zboží či fungující hospodářskou soutěž) a ospravedlněním překážek, které tento trh mohou potenciálně narušit (přestože přímo nediskriminují dle původu či občanství), zejména pokud není řešená problematika psaným právem EU dostatečně upravena (což je také případ sportu, jak bylo zmíněno).<sup>6</sup> Jde o soudní kreativitu, která je typická pro styl SDEU, když rozhoduje hlavně o účinku potenciálních překážek ohrožujících vnitřní trh EU, bez ohledu na formu opatření, které v daném případě řeší. Nutno však přiznat, že mnohdy SDEU balancuje mezi různými zájmy za cenu nejasných a velmi obecných kontur horizontů dosahu evropského práva.<sup>7</sup> Cynik by do jisté míry dodal, že SDEU stejně rozhoduje v takovýchto případech dle instinktu a vždy dojde ke stejnému výsledku bez ohledu na právní nástroje, které si k tomu vybral.<sup>8</sup> Právě výše uvedený styl SDEU lze také vypočítovat ve vztahu ke sportu u Evropské komise, která je strážkyní práva hospodářské soutěže EU.<sup>9</sup> Evropská komise má exkluzivní dozor nad zde řešenými veřejnými podporami a užívá judikát *Bosman* jako štít při vstupu do sportovního sektoru. Evropská komise také úplně neignoruje specifika sportu. Podobně jako SDEU v kauze *Bosman* balancuje mezi zájmy tržní integrace a pozicí příjemce podpor dle práva EU „*při absenci specifických návodů (guidelines) k aplikaci úpravy veřejných podpor směrem ke komerčním sportovním aktivitám*“.<sup>10</sup> Při vyšetřování podpor má ovšem Evropská komise bezprecedentně

<sup>4</sup> V případě *Bosman* se jednalo o překážky odstupného při změně klubů hráčů s končícím profesionálním kontraktem či omezení počtu cizinců v jednom týmu, kteří mohou nastoupit k soutěžnímu utkání. Tato opatření disponovala podle SDEU nepřímo či incidentně potenciálním negativním účinkem na cíl tržní integrace, respektive zamezovala zahraničním profesionálním hráčům přístup na pracovní trh. SDEU nicméně v odst. 106 skutečně uznal specifika a cíle napadaných opatření fotbalového sektoru takto: „*Z pohledu značné sociální důležitosti sportovních aktivit a zejména fotbalu v EU, cíl udržení rovnováhy mezi kluby zajištěním určitého stupně rovnosti a nejistoty sportovního výsledku a podpory k náboru a trénování mladých hráčů musí být akceptován jako legitimní*“. Pokud by odsouzená pravidla nepřiměřeně nezasahovala do svobod profesionálních sportovců, určitě by bylo možné obhájit je ve veřejném zájmu s ohledem na výše uvedený odst. 106. Prostřednictvím kauzy *Bosman* tedy nakonec došlo k odbourání zmíněných překážek volnému pohybu profesionálních sportovců mezi kluby z různých členských států EU (nikoliv při vnitrostátních přestupech).

<sup>5</sup> Viz např. DERLÉN, M. – LINDHOLM, J. Goodbye van Gend en Loos, hello Bosman? Using network analysis to measure the importance of individual CJEU judgements. *European Law Journal*. 2014, Vol. 20 (5), s. 667–687.

<sup>6</sup> Viz DERLÉN, M. – LINDHOLM, J. Bosman: A Legacy Beyond Sports. In: DUVAL, A. – VAN ROMPUY, B. (eds). *The Legacy of Bosman, Revisiting the Relationship between EU Law and Sport*. Den Haag: Springer, 2016, s. 32–48.

<sup>7</sup> SDEU cestou tzv. negativní harmonizace hodnotí, zda účinky na trh mezi členskými státy nepřiměřeně zasahují do svobod garantovaných evropským právem, viz VAN DEN BOGAERT, S. v příspěvku *Bosman: The Genesis of European Sports Law*. In: MADURO, M. P. – AZOULAI, L. (eds). *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law revisited on the 50<sup>th</sup> Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford – Portland: Hart Publishing, 2010, s. 493. K detailnímu vývoji vztahu sportu a evropského práva v judikatuře SDEU viz HAMERNÍK, P. *Sportovní právo s mezinárodním prvkem*. Praha: Auditorium, 2006.

<sup>8</sup> ROSAS, A. *Life after Dassonville and Cassis: Evolution but No Revolution*. In: MADURO, M. P. – AZOULAI, L. (eds). *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law revisited on the 50<sup>th</sup> Anniversary of the Rome Treaty*, s. 444.

<sup>9</sup> Viz WEATHERILL, S. Helsinki Report on Sport 1999. In: WEATHERILL, S. *European Sports Law. Collected Papers*. T. M. C. Asser Press, 2007, s. 143 an.

<sup>10</sup> SA.33754 (2013/C) (ex 2013/NN), odst. 27. Ke sportovním specifikám Komise přihlíží ve světle čl. 165 SFEU, kde je nově zakotvena role sportu v EU. Ovšem zřejmě až judikatura SDEU bude moci nastavit skutečný význam

velmi širokou diskreci a její praxe se proto může stát ještě více nepředvídatelnou a ne-transparentní než soudní judikatura.<sup>11</sup> Zdá se zatím býti nemožné teoreticky definovat či zobecnit určité výstupy Evropské komise v této oblasti a napomoci tak určité právní jistotě, protože je evidentní, že Evropská komise při absenci legislativy v otázce veřejných podpor ve sportu teprve hledá zkušenosti.<sup>12</sup> Konkrétních případů stále není tolik, aby šlo precedenční praxi využít při tvorbě psaného práva, které Evropská komise u veřejných podpor běžně vytváří směrem k jiným odvětvím. Jde tedy zatím o jedinečné skládání mozaiky faktů a ekonomických údajů či analýz při hledání legality veřejných podpor, respektive jak uvádí sama Komise, každý případ je nutno řešit na základě jeho individuální skutkové podstaty.<sup>13</sup> V tomto článku se proto můžeme setkat detailně s kauzami, které byly završeny rozhodnutími, která Evropská komise publikovala ve stejný den s úplně opačnými výsledky: ekonomickou krizí zasažené Španělsko neuspělo před Evropskou komisí s obhajobou udělení podpor vybraným španělským profesionálním klubům na jedné straně a současně Nizozemsku byly dodatečně schváleny podpory některým profesionálním fotbalovým klubům.<sup>14</sup> Snad určité zobecnění lze hledat pouze v systému, kdy veřejné podpory je třeba vnímat jako součást mozaiky primárního práva EU potírající překážky narušující vnitřní trh EU s možností případných ospravedlnění, pokud již k porušení práva EU dojde. Proto zde byl připomenut jako inspirace „balancující“ judikát *Bosman* typický pro styl evropského ekonomického práva.<sup>15</sup> Se zmíněnou kauzou *Bosman* byla také spojena politická hra a snaha o ovlivnění výsledku soudního řízení.<sup>16</sup> Stejně je tomu bohužel i u veřejných podpor.<sup>17</sup> Lze se tedy domnívat, že rozho-

---

tohoto nepříliš konkrétního ustanovení. Čl. 165 SFEU stále navíc spadá jen pod doplňující pravomoci EU, nejde o harmonizaci sportu evropským právem, viz CRAIG, P. *The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance*. *European Law Review*. 2008, Vol. 33, April, s. 147.

<sup>11</sup> Viz WEATHERILL, S. – BEAUMONT, P. *EU Law*. 2nd ed. Penguin Books, s. 1021.

<sup>12</sup> VAN ROMPUY, B. – VAN MAREN, O. EU Control of State Aid to Professional Sport: Why Now? In: DUVAL, A. – VAN ROMPUY, B. (eds). *The Legacy of Bosman*, s. 161.

<sup>13</sup> SA.41612, odst. 29. Literatura také varuje před podceněním konkrétních detailů, které odlišují jednotlivé případy v právu EU, viz ROSAS, A. *Life after Dassonville and Cassis: Evolution but No Revolution*, s. 435.

<sup>14</sup> Viz tiskové zprávy Evropské komise *State aid: Commission clears support measures for certain football clubs in the Netherlands*. 4. 7. 2016. Dostupné z: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2402\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2402_en.htm)>; *State aid: Commission decides Spanish professional football clubs have to pay back incompatible aid*. 4. 7. 2016. Dostupné z: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2401\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2401_en.htm)>. Tyto veřejné podpory nebyly Španělskem ani Nizozemskem původně Evropské komisi vůbec oznámeny (notifikovány), což je dle čl. 108 (3) SFEU povinné, kromě níže uvedené výjimky *de minimis* či blokové výjimky.

<sup>15</sup> Ačkoliv ospravedlňování překážek vůči různým svobodám vnitřního trhu společným kritériem asi úplně nejde a tedy ospravedlňování porušení pravidel hospodářské soutěže, volného pohybu zboží, služeb či osob musí být hodnoceno oddělenými kritérii, ale určitá koordinace přístupu k těmto svobodám však snad možná je, viz ROSAS, A. *Life after Dassonville and Cassis: Evolution but No Revolution*, s. 444. SDEU tak opravdu v případě *Bosman* o volném pohybu osob rozhodoval určitou formou tzv. pravidla rozumu, které založil již v předchozí judikatuře o volném pohybu zboží v kauze *Dassonville* (tuto paralelu *Dassonville* – *Bosman* popisuje též publikace WOODS, L. – WATSON, P. *Steiner and Woods EU Law*. 11th ed. Oxford University Press, 2012, s. 493). Možná právě pravidlo rozumu by se nejvíce hodilo pro vyhodnocování veřejných podpor ve sportu, jak bude patrné z praxe Evropské komise níže.

<sup>16</sup> Vzpomínky Generálního advokáta ve věci *Bosman* Carla Otto Lenze v úvodu k publikaci DUVAL, A. – VAN ROMPUY, B. (eds). *The Legacy of Bosman*, s. vii–ix.

<sup>17</sup> Viz *State Aid and European football clubs? Summary of recommendation by the European Ombudsman following a complaint against the EU Commission*. Jde o kritiku Evropského ombudsmana směrem k několikaleté nečinnosti Evropské komise v dané věci, která je dostupná na oficiálních stránkách úřadu ombudsmana, viz <<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/52874/html.bookmark>>.

dovací praxe a okolnosti vyšetřování v oblasti veřejných podpor směrem ke sportu se mohou opět stát, stejně jako případ *Bosman*, vizitkou fungování evropského práva vůči menším či specifickým sektorům. Díky kauze *Bosman* se běžná populace také více dozvěděla o svobodách evropského práva, protože byla mediálně hodně sledovaná. Momentálně se do sítě Evropské komise zapletl i slavný Real Madrid, který se chystá soudně bránit proti jejímu závěru udělení nedovolené podpory, stejně tak např. fotbalový klub Valencia.<sup>18</sup> Také tyto případy budou poutat pozornost. Tento článek se tedy zaměří na hledání hranic akceptovatelné veřejné podpory sportovním profesionálním klubům z veřejných prostředků ve světle práva EU. Současně má za cíl tímto doplnit další část celkové mozaiky vztahu sportu a práva EU, o kterém již bylo na stránkách tohoto časopisu autorem pojednáno v oblasti volného pohybu osob a služeb či práva hospodářské soutěže, avšak problematika veřejných podpor zatím v tomto zpracování chyběla.<sup>19</sup> V neposlední řadě jde i o zajímavý příklad, kdy do smluvních vztahů razantně vstoupí právo EU, když je třeba následně vrátit státu podpory vzniklé různou formou (instrumenty o narovnání ve smluvních vztazích, kde jednou ze stran je veřejný orgán, majetkové operace zahrnující pozemky, snižování nájmu nebo garance úvěrů apod).

## 1. ZNAKY PROTIPRÁVNÍ VEŘEJNÉ PODPORY

Dle čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování EU (dále jen SFEU) spadají pod tuto úpravu podpory 1) poskytované v jakékoli formě státem nebo z veřejných prostředků, včetně podpor od územní samosprávy, 2) narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž, 3) zvýhodňují selektivně určité podniky nebo určitá odvětví výroby, 4) ovlivňují obchod mezi členskými státy. Tyto podmínky podpory dle čl. 107 odst. 1 SFEU musí existovat kumulativně.<sup>20</sup> Takové podpory jsou tedy neslučitelné s vnitřním trhem EU. Profesionální kluby a radnice se často brání tím, že kluby mají velký význam mimo jiné také pro rekreaci, sport, kulturu, jsou přínosem pro ekonomiku a hrají důležitou sociální roli, respektive že v jejich případě jde obecně o legitimní podporu veřejných záležitostí.<sup>21</sup> Podpory z veřejných prostředků lze skutečně ospravedlnit, respektive samotná SFEU takovou alternativu umožňuje, jak bude patrné níže. Nicméně musí být splněna řada podmínek před samotným udělením podpory. Nyní se zaměříme na některá specifika týkající se zde uvedených znaků veřejné podpory směrem k profesionálním klubům.

<sup>18</sup> Viz <<http://www.realmadrid.com/en/news/2016/07/official-communication>>. Soudní žaloba byla v době odevzdání tohoto příspěvku registrována u Tribunálu pod č. T-791/16 *Real Madrid Club de Fútbol v Commission*. V případě Valencia je kauza u Tribunálu zatím zaregistrována pod označením T-732/16 *Valencia Club de Fútbol v Commission*.

<sup>19</sup> Viz HAMERNÍK, P. Vývoj regulace sportu v právu ES. *Právník*. 2004, roč. 143, č. 4, s. 383–400, nebo HAMERNÍK, P. Jaká je míra tolerance práva EU vůči sportovním asociacím? *Právník*. 2011, roč. 150, č. 5, s. 482–498.

<sup>20</sup> SA.41613, odst. 34.

<sup>21</sup> OLFERS, M. *State aid to Professional Football Clubs: Legitimate Support?* In: GARDINER, S. – PARRISH, R. – SIEKMANN, R. (eds). *EU, Sport, Law and Policy*. Den Haag: T. M. C. Asser Press, 2009, s. 300. M. Olfers dodává, že politici jsou stejně tak pod vlivem (*saddled*) nekompetentních sportovních manažerů, kteří kluby do situace v obtížích dovedou. Také autoři ROSS, S. – SZYMANSKI, S. v publikaci *Fans of the World Unite! A Capitalist Manifesto for Sports Consumers*. Stanford CA: Stanford University Press, 2008, s. 53, si všímají politického vlivu vlastníků klubů při získávání podpor ze soukromých i veřejných zdrojů (*public subsidies are given to keep ailing teams afloat*).

## 1.1 Profesionální klub jako podnik působící na trhu EU

Sportovní kluby jsou podniky ve světle judikatury SDEU<sup>22</sup> a spadají tak do úpravy veřejných podpor dle SFEU. Toto platí bez ohledu na právní formu a způsob financování, protože i subjekty, které nebyly založeny za účelem generování zisku, jsou považovány za podniky.<sup>23</sup> Mohou totiž soutěžit mezi sebou při získávání nových prostředků pro výkon činnosti.<sup>24</sup> Řadu nizozemských a španělských klubů v kauzách níže řešených vlastnily nadace.<sup>25</sup> Real Madrid se také považuje za organizaci, která není typickou obchodní společností za účelem generování zisku, přesto jde o podnik.<sup>26</sup>

## 1.2 Ovlivní veřejná podpora udělená klubům obchod mezi členskými státy?

V případě profesionálních klubů, které se neúčastní nadnárodních sportovních soutěží, je celkem diskutabilní, zda podpory směřující do těchto klubů vůbec splňují znak protiprávní veřejné podpory tím, že by udělení podpor mělo mít vliv na obchod mezi členskými státy EU. Však se také Nizozemsko i Španělsko pokoušelo Evropské komisi vysvětlit, že kluby, které nehrají nejvyšší soutěž, a tudíž ani nadnárodní evropské ligy, těžko mohou mít vliv na obchod mezi členskými státy. Evropská komise však tvrdohlavě ve svých verdiktech stále opakujícím se šablonovým textem v níže řešených nizozemských i španělských kauzách trvá na tom, že veřejnou podporou může dojít k upevnění pozice klubů na několika trzích v EU.<sup>27</sup> Dle Evropské komise se nejedná pouze o účast ve sportovních soutěžích. Kluby jsou soutěžiteli na trhu s hráči, při přístupu k lepší propagaci klubu, sponzoringu či k mediálním právům. K potenciálnímu vlivu na trhu v EU tedy může podle Evropské komise dojít bez ohledu na to, že se momentálně daný klub neúčastní žádné z nadnárodních soutěží.<sup>28</sup> Díky selektivně získané podpoře se klub může ocitnout v daleko lepší pozici na úkor ostatních soutěžitelů, jak argumentovala Evropská komise v následujících kauzách.

<sup>22</sup> C-325/08 *Olympique Lyonnais* ECLI:EU:C:2010:143, odst. 27 a 28; C-519/04 P *Meca-Medina and Majcen v Commission* ECLI:EU:C:2006:492, odst. 22; C-415/93 *Bosman* ECLI:EU:C:1995:463, odst. 73.

<sup>23</sup> Viz MIETINEN, S. Policing the Boundaries between Regulation and Commercial Exploitation: Lessons from the MOTOE case. *International Sports Law Journal*. 2008, No. 3–4, s. 13.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Např. *Fundación Valencia Club de Fútbol, Stichting Beheer Betaald Voetbalorganisatie Willem II Tilburg* a další.

<sup>26</sup> Viz odst. 23, SA.29769 (2013/C) (ex 2013/NN), respektive též odkaz v odst. 8 na odpovídající španělskou úpravu.

<sup>27</sup> Respektive může pro zahraniční spotřebitele úplně neznámý klub ovlivnit obchod mezi členskými státy? Viz sice starší, ale výstižná reakce rozčilujícího se Jiřího Holíka směrem ke správci stadionu Jokeritu Helsinky, který nedovolil, aby si českoslovenští hokejisté mohli ponechat hokejovou výstroj v šatně Jokeritu: „*Jaký Jokerit? Kdo to je? Ukažte mi ho! My jsme národní mančaft, rozumíte? Reprezentujeme celou zem. Váš Jokerit nikdo nezná.*“ In: MARTINEC, V. – JASANSKÝ, M. *Můj život s hokejkou*. Hradec Králové: Kruh, 1983, s. 97.

<sup>28</sup> Např. SA.41613 – 2015/C [ex SA.33584 – 2013/C (ex 2011/NN)], odst. 37 a tam uvedené odkazy na další rozhodovací činnost Evropské komise. Přesvědčivější je argumentace Evropské komise o vlivu na obchod mezi členskými státy v kauze Realu Madrid, který získal kompenzaci za neuskutečněný převod pozemků od madridské radnice údajně v rozporu s úpravou o veřejných podporách. Zde jde o velkoklub, který má obchodní potenciál na trhu EU, viz SA.33754, odst. 85. Evropská komise dokonce zmínila možný dopad podpory na trh stavebnictví, když měl Real Madrid v úmyslu rekonstruovat část stadionu. O tomto případu viz níže.

### 1.3 Kontroverze týkající se selektivity podpor

Češi jsou vynalézaví.<sup>29</sup> Avšak způsob pomoci profesionálním fotbalovým klubům v Nizozemsku a Španělsku přinesl také značnou kreativitu.<sup>30</sup> Evropská Komise měla ve všech zde uvedených příkladech za to, že výhoda podpory byla selektivní jen pro jeden podnik či skupinu podniků v teritoriu daného členského státu, respektive oproti těm, které jsou ve srovnatelné pozici třeba v dalších sportech. Současně dle Evropské komise jde o podporu, kterou by klub nezískal při běžných podmínkách tržní ekonomiky a která je pro klub výhodnější než při běžné situaci na trhu. Jinými slovy, hlavním měřítkem Komise je test, zda by takto jednal pomyslný soukromý investor na trhu, pokud by byl v pozici města.<sup>31</sup>

### 1.4 Veřejné podpory nizozemským fotbalovým klubům ve finančních obtížích

Nizozemsko muselo obhajovat před Evropskou komisí různé formy podpor profesionálnímu fotbalu ze strany nizozemských měst.<sup>32</sup> Zda nakonec byla podpora nizozemským klubům ospravedlněna, o tom viz níže ve světle možných ospravedlnění podpor. Společným jmenovatelem argumentů představitelů měst se stal názor, že pokud by podpory na záchranu klubů nebyly vynaloženy, došlo by pro městské rozpočty k daleko větším ztrátám při nedobytnosti jejich pohledávek, když se kluby ocitly na hranici bankrotu (např. opuštěné stadiony by při ztrátě nájemce musely být nákladně zbourány, přestavěny nebo města neměla dostatečně silnou pozici věřitelů v případném insolvenčním řízení apod.). Radnice se tak obhajovaly, že se chovaly jako rozumný tržní investor s odkazem na řadu externích analýz auditorských společností. Formy podpor byly různorodé. Například klub NEC Nijmegen<sup>33</sup> působil na stadionu, který v roce 2003 prodal městu Nijmegen. Vedle stadionu město vybudovalo tréninkový komplex De Endracht, který klub užíval na základě nájemní smlouvy. Dle tohoto dokumentu o nájmu pak klub později tvrdil, že má přednostní právo na zakoupení střediska De Endracht. Když se klub ocitl v existenčních potížích, chtěl využít situace tím, že se předkupního nároku rád vzdá výměnou za vyrovnávací platbu od města Nijmegen, která spočívala v rozdílu mezi účetní hodnotou sportovního areálu a skutečnou hodnotou na základě externí expertízy.<sup>34</sup> Klub nakonec tímto způsobem od města získal v roce 2010 celkem 2,22 milionu eur.<sup>35</sup>

<sup>29</sup> REJTHAR, S. *Dobří vojáci padli...* 3. doplněné vydání. Volvox Globator, 2011, s. 82.

<sup>30</sup> Marianne Olfers smířeně dodává, že stejné podpory klubům existují nejen v Nizozemsku, ale také jinde v Evropě a v USA, viz OLFERS, M. *State aid to Professional Football Clubs*, s. 299.

<sup>31</sup> Ke kritériu soukromého investora viz C – 73/11 P *Frucona Košice v Commission* ECLI:EU:C:2013:32, odst. 71.

<sup>32</sup> Evropská komise zahájila vyšetřování předběžným rozhodnutím o veřejných podporách z let 2008–2010 vůči všem zde uvedeným klubům z Nizozemska společně, viz SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN), OJ C 116, 23. 4. 2013, 19. Následně Komise rozhodovala o každé z těchto podpor odděleně po výzvě k předložení relevantních informací subjektům, kterých se případ dotýká. K oddělení případů došlo ve světle napadání postupu Komise v kauze T-370/13 *Gemeente Eindhoven v Commission*.

<sup>33</sup> Tuto kauzu Komise rozhodovala pod označením SA.41617.

<sup>34</sup> Právo koupě nemovitosti ve světle nizozemského civilního práva *optstalrecht*, respektive *ius superficium*.

<sup>35</sup> NEC Nijmegen funguje jako podnik společností *Nijmegen Endracht Combinatie B.V.*, *Exploitatie-Maatschappij De Goffert B.V.* a *NEC Horeca B.V.*, které jsou vlastněné nadací *Stichting Administratiekantoor NEC*. Druhý jmenovaný subjekt je příjemcem zde řešené podpory. V době udělení podpory klub působil v nejvyšší nizozemské fotbalové soutěži a evropské poháry (Pohár UEFA) hrál v daném období naposledy v sezóně 2008/09.

Další nizozemský klub, Willem II. Tilburg,<sup>36</sup> se také ocitl ve finančních obtížích a město Tilburg mu tedy snížilo v roce 2010 výši nájmu zpětně až do roku 2004. Město se mimo jiné obávalo, že ztrátou nájemce by muselo dojít k nákladné demolici stadionu (který od klubu město v minulosti odkoupilo). Snížením nájmu tak celkově od města klub získal 2,4 milionu eur.<sup>37</sup> Stejně tak se do finančních problémů dostal klub MVV Maastricht,<sup>38</sup> na jehož záchranu před insolvenčním řízením vznikla iniciativa ze spektra fanoušků, obchodních společností a sponzorů, ke které se přidalo i město Maastricht.<sup>39</sup> To se vzdalo svého nároku na 1,7 milionu eur a současně zakoupilo stadion klubu (nicméně s možností jeho užívání dalšími subjekty). Dalším hříšníkem z pohledu Evropské Komise bylo město Eindhoven, které odkoupilo pozemky od klubu PSV Eindhoven<sup>40</sup> v době jeho finančních problémů a tyto pozemky mu pak pronajímalo (*erfpakt*), a to na dobu až 40 let (město si vzalo úvěr na koupi pozemků klubu a splácelo jej z obdrženého nájemného).<sup>41</sup> Další kauzou byla podpora od města 's-Hertogenbosch jako hlavního věřitele fotbalového klubu FC Den Bosch,<sup>42</sup> který dlužil městu a jeho městské investiční společnosti *Bossche Investeringsmaatschappij* částku přesahující 2 miliony eur.<sup>43</sup> Radnice své pohledávky vůči klubu prodala symbolicky za jedno Euro organizovaným fanouškům klubu, kteří tak následně dle plánu transakce přetavili svůj podíl do 60procentní účasti na nově vzniklé vlastnické struktuře klubu, jehož akcionářem se stala také nadace *Met Heel Mijn Hart*, která nahradila účast města v klubu. Město 's-Hertogenbosch také zakoupilo tréninkové a mládežnické centrum klubu a argumentovalo současně tím, že by v případě insolvenčního řízení nezískalo stejně vůbec nic.<sup>44</sup>

## 1.5 Veřejné podpory španělským fotbalovým klubům ve finančních obtížích

Veřejná finanční instituce *Instituto Valenciano de Finanzas* (dále jen IVF) poskytla garanci na úvěr pro *La Fundación del Valencia Club de Fútbol* (dále jen nadace Valencia), která byla založena fotbalovým klubem Valencia CF.<sup>45</sup> Nadace Valencia je subjektem,

<sup>36</sup> Tuto kauzu Komise rozhodovala pod označením SA.40168.

<sup>37</sup> Willem II Tilburg funguje jako podnik Willem II Tilburg B. V., příjemce zde řešené podpory, jehož vlastníkem je nadace *Stichting Beheer Betaald Voetbalorganisatie Willem II Tilburg*. Dále existuje oddělené sdružení *Vereniging Willem II*. Klub sestoupil z nejvyšší soutěže v sezóně 2010/11, kam se vrátil v roce 2012. V roce 2013 znovu sestoupil a vrátil se do nejvyšší soutěže v roce 2014. Pohár UEFA hrál v sezóně 2005/06.

<sup>38</sup> Tuto kauzu Komise rozhodovala pod označením SA.41612.

<sup>39</sup> Klub fungoval jako nadace *Stichting MVV*. V roce 2000 sestoupil z nejvyšší soutěže. Evropské poháry nehrál od roku 1970.

<sup>40</sup> Tuto kauzu Komise rozhodovala pod označením SA.41613.

<sup>41</sup> Klub fungoval jako společnost s ručením omezeným. Majoritním vlastníkem byla nadace *PSV Fotbal* a dalším společníkem *Eindhoven Football Club PSV*. Ide o pravidelného účastníka nejvyšší soutěže a v sezóně 1987/88 vyhrál tehdejší Evropský pohár, respektive pohár UEFA v sezóně 1977/78.

<sup>42</sup> Tuto kauzu Komise rozhodovala pod označením SA.41614.

<sup>43</sup> Klub sestoupil z nejvyšší soutěže v sezóně 2004/05 a nehrál evropské poháry.

<sup>44</sup> Jediným, kdo unikl finální fázi vyšetřování Evropské komise ve věci udělení veřejné podpory, bylo město Arnhem, které odpustilo fotbalovému klubu Vitesse část dluhu, když po deseti letech dovršil ztrátu 27,4 milionu eur. Klub se ocitl v řízení dle nizozemského práva zvaném *Voorlopige surséance van betaling*, dočasně omezujícím nakládání s jeho finančními prostředky. Arnhem musel vymáhat dluh od soudem jmenovaných správců klubu (*bewindvoerders*). Pozice města byla natolik slabá, že jiné cesty mu nezbývalo ve světle právní úpravy *Faillissementswet 1893*, kde šlo hlavně o restrukturalizaci a docílení hospodárnějšího fungování daného klubu a možnosti pokračovat v jeho činnosti. Za tím účelem mělo dojít k dohodě s věřiteli na podobě záchranného plánu.

který má hlavní náplň činnosti zachovat a šířit aspekty sportovní, kulturní a sociální ve vztahu ke klubu Valencia CF a udržovat vztah mezi fanoušky a klubem, což zahrnuje mimo jiné také péči o mládežnický, ženský a amatérský fotbal. Nicméně zdá se, že nadace byla založena také hlavně pro zakoupení akcií klubu. Jde totiž o hlavního akcionáře klubu Valencia CF, jehož vedoucí činovníci byli zastoupeni v obou subjektech.<sup>46</sup> Účelem zmíněného úvěru bylo tedy zakoupení akcií fotbalového klubu Valencia CF (který je momentálně třetím nejúspěšnějším španělským klubem za Realem Madrid a FC Barcelona)<sup>47</sup> v rámci navýšení základního kapitálu tohoto klubu (tj. 29,4 milionu eur pro vydání 1 922 250 nových akcií; celkový počet akcií by tak dosáhl 2 114 475 akcií). Nadace Valencia by získala 70,6 procent akcií.<sup>48</sup> Později byly tyto garance navýšeny.<sup>49</sup> Klub se ocitl v obtížích, když se jeho dluh vyšplhal až na částku 596 milionů eur a výše uvedeným způsobem se pokoušel danou situaci řešit získáním dalších prostředků pro plánovaný projekt budování nového stadionu. Podobným způsobem byly realizovány garance ve prospěch nadací fotbalových klubů Hecules CF (klub hrající nižší soutěže, mj. *Segunda División, Segunda División B*, působící na stadionu pro 30 000 diváků)<sup>50</sup> a Elche CF, ačkoliv šlo o profesionální klub, působící v nižší soutěži druhé ligy na stadionu pro 38 750 diváků.<sup>51</sup>

## 2. JE VEŘEJNÁ PODPORA VE PROSPĚCH PROFESIONÁLNÍCH KLUBŮ OSPRAVEDLNITELNÁ?

Dle Evropské komise není pro profesionální sportovní kluby možné ospravedlnění dle čl. 107 odst. 2 SFEU, stejně tak je nevhodný čl. 107 odst. 3 písm. a), b) a d) SFEU.<sup>52</sup> K obhajobě poskytování podpory státem či samosprávou směrem ke sportu je podle Evropské komise nejvhodnější čl. 107 (3) písm. c) SFEU.<sup>53</sup> Podle tohoto ustanovení má Evropská komise pravomoc povolit „*podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem*“. To znamená obecně pro situace klubů ve finančních obtížích, že podpora se snaží nejen napravit tržní selhání, ale též třeba i zabránit vzniku sociálních problémů, a to díky obnovení dlouhodobé životaschopnosti podniku (zejména ve světle níže v tomto příspěvku řešených Pokynů Evropské komise

<sup>45</sup> V případě nesplacení úvěru by tedy muselo plnit Valencijské společenství, konkrétně *Consell de la Generalitat de la Comunidad Autónoma de Valencia*. Tuto kauzu vyšetřovala Evropská komise pod označením SA.36387.

<sup>46</sup> Viz odst. 16, SA.36387.

<sup>47</sup> Klub působí na stadionu pro 55 tisíc diváků zahrnujících 50 tisíc držitelů permanentek a dalších 20 tisíc čekatelů, kteří chtějí permanentku získat (viz finanční data, odst. 14–15, SA.36387).

<sup>48</sup> Detaily úroků či způsob a doba splácení úvěru viz odst. 8, SA.36387.

<sup>49</sup> Odst. 12–13, SA.36387.

<sup>50</sup> Ovšem zde nadace klubu Hercules CF úvěr nesplátila a tak musela IVF plnit namísto nadace a z pozice věřitele ji zažalovala (detaily úroků či způsob a doba splácení úvěru viz odst. 9–10, SA.36387). Nadace *Hercules de Alicante* má také jako předmět činnosti nevýdělečné aktivity spojené s fotbalem ve vztahu ke klubu. Je také jeho většinovým vlastníkem a vedoucí činovníci klubu byli zastoupeni v obou subjektech, jde tedy o stejný scénář jako v případě Valencie. V roce 2012 se Hercules FC ocitl v insolvenčním řízení a věřitelé souhlasili se snížením výše jejich nároků vůči klubu.

<sup>51</sup> Viz SA.36387.

<sup>52</sup> SA.40168, odst. 41 nebo také např. Předběžné rozhodnutí Komise ze dne 6. 3. 2013 o zahájení vyšetřování podpory nizozemským profesionálním fotbalovým klubům z let 2008–2001, SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN), odst. 70–71.

<sup>53</sup> Ibidem, odst. 72.

pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci nefinančních podniků v obtížích<sup>54</sup>). Na druhou stranu existují druhy podpor, které jsou legální od počátku ve světle úpravy *De minimis*<sup>55</sup> či Nařízení o blokových výjimkách,<sup>56</sup> ovšem za předpokladu, že splní náležitosti v těchto předpisech uvedené.<sup>57</sup> Které z těchto alternativ mají veřejné instituce zvolit pro podporu profesionálního sportu, řeší následující pasáže tohoto příspěvku.

## 2.1 Ospravedlnění dle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU

Pro vyhodnocení, zda veřejné podpory jsou protiprávní, vypracovala Evropská komise pro čl. 107 odst. 3 písm. c.) SFEU řadu upřesňujících nařízení, pokynů či jiných předpisů, které se týkají forem podpor konkrétních sektorů.<sup>58</sup> Současně Evropská komise uvedla, že pokud jsou sportovní kluby ve finančních a existenčních problémech, je vhodné aplikovat při rozhodování o legalitě podpory Sdělení Komise 2014/C 249/01 – Pokyny pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci nefinančních podniků v obtížích (dále jen „Pokyny 2014“).<sup>59</sup> Jedná se o podniky, které v krátkodobém či střednědobém výhledu budou bez zásahu státu téměř s jistotou odsouzené k ukončení činnosti.<sup>60</sup> Tak tomu nakonec bylo v případě podpor udělených výše uvedeným nizozemským a španělským fotbalovým klubům s milionovými dluhy, kde Evropská komise nicméně ještě aplikovala předchozí verzi Pokynů z roku 2004 (dále jen „Pokyny 2004“),<sup>61</sup> jelikož předmětné jednání úřadů spadalo zpětně až do období od sezóny 2008–2009. Verze Pokynů z roku 2004 stojí na stejných tezích jako Pokyny 2014, ale přeci jen jejich verze ze zmíněného roku 2014 nabízí i některé nové alternativy podpor, na které při řešení nizozemských či španělských kauz nedošlo a o kterých bude s ohledem na aktuálnost řešení této problematiky také pojednáno.<sup>62</sup>

## 2.2 Pokyny pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci nefinančních podniků v obtížích a druhy podpor

Pokyny 2014 definují v aktuální verzi z roku 2014 tři druhy podpor. První z nich, Podporu na záchranu, zahrnovala i předcházející verze Pokynů 2004. Tato podpora poskytuje bezodkladnou a dočasnou pomoc podniku v obtížích a umožní mu udržet se na trhu

<sup>54</sup> Sdělení Komise 2014/C 249/01 – Pokyny pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci nefinančních podniků v obtížích, body 43–44.

<sup>55</sup> Nařízení Komise č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis*.

<sup>56</sup> Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem.

<sup>57</sup> Viz QUIGLEY, C. *European State Aid Law and Policy*. Oxford – Portland: Hart Publishing, 3<sup>rd</sup> edition, 2015, s. 516.

<sup>58</sup> Předběžné rozhodnutí Komise ze dne 6. 3. 2013 o zahájení vyšetřování podpory nizozemským profesionálním fotbalovým klubům z let 2008–2001, SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN), odst. 74.

<sup>59</sup> SA.33584, odst. 74.

<sup>60</sup> Bod 20, písm. a)–d) Pokynů 2014, např. v případě společnosti s ručením omezeným, kde v důsledku kumulace ztrát došlo ke ztrátě více než poloviny upsaného základního kapitálu, nebo pokud u společnosti, v níž alespoň někteří společníci plně ručí za závazky společnosti, došlo ke ztrátě více než poloviny jejího kapitálu či je-li podnik předmětem kolektivního úpadkového řízení atd.

<sup>61</sup> Pokyny Společenství pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích (Úřední věstník C 244, 1. 10. 2004, s. 2), jejichž platnost byla prodloužována v roce 2009 a 2012.

<sup>62</sup> Viz body 8 a 13 Pokynů 2014.

po krátkou dobu nezbytnou pro vypracování plánu restrukturalizace nebo likvidace. Uděluje se pouze ve formě úvěrových záruk či úvěrů, což je forma, která zřejmě nebude pro sportovní sektor příliš atraktivní. Podpora na záchranu se musí momentálně omezit na částku potřebnou k udržení příjemce jen po dobu šesti měsíců.<sup>63</sup> Evropská komise ani při vyhodnocení legality podpor nizozemským či španělským fotbalovým klubům ustanovení o tomto typu podpor nevyužila, jelikož žádná z nich neměla přesně tuto formu. Komise se vydala cestou hodnocení legality jednání nizozemských a španělských úřadů ve světle druhého typu podpor, a to Podpory na restrukturalizaci, kterou také zahrnují oba Pokyny z roku 2004 i 2014. V porovnání s podporou na záchranu si členské státy EU mohou totiž vybrat, jakou formu podpora na restrukturalizaci bude mít, a zavázat tu nejvhodnější.<sup>64</sup> Podpora na restrukturalizaci zahrnuje obecně dle Pokynů 2014 i trvalejší pomoc a musí obnovit dlouhodobou životaschopnost příjemce na základě proveditelného, důsledného a dalekosáhlého plánu restrukturalizace. Ten může zahrnovat reorganizaci a racionalizaci činností příjemce podpory. Náležitě podrobný plán restrukturalizace však musí být předložen Evropské komisi.<sup>65</sup> Zajímavé je, že se Evropská komise spokojila se scénářem, kdy plány restrukturalizace byly původně adresované jen sportovní asociaci zastřešující činnost klubů a organizující soutěže, konkrétně KNVB (Nizozemské fotbalové asociaci).<sup>66</sup> KNVB uděluje licence profesionálním klubům za předpokladu, že budou životaschopné a způsobilé plnit své závazky vůči hráčům a dalším subjektům. Ve vztahu ke sportu může být dále potenciálně kontroverzní ustanovení bodu 51 aktuálních Pokynů z roku 2014, které požaduje ukončení ztrátových činností podniku. Jinými slovy dle Pokynů 2014 návrat k životaschopnosti podniku nesmí být dle tohoto ustanovení v budoucnu závislý „na optimistických předpokladech vnějších faktorů“. Ve sportu ovšem nejistota sportovního výsledku vesměs nutí sportovní manažery být optimistou v zápasech, které nemohou ovlivnit.<sup>67</sup> Evropská komise se tomuto aspektu příliš nevěnovala a v případě nizozemských klubů jen akceptovala slib, že se nebudou v budoucnu spoléhat pouze na přízeň fanoušků nebo sponzorů, což jsou také do jisté míry vnější faktory.<sup>68</sup> Naopak v kauze španělské Valencie vytykala Evropská komise tomuto klubu, že v pokusu o řešení finančních problémů dostatečně neanalyzoval efekt rizikových okolností do budoucna, jako je umístění klubu v soutěžích, sponzorský trh, koupěschopnost fanoušků pořídit si permanentky či lístky na utkání, respektive dokonce i zranění hráčů.<sup>69</sup> Nizozemské projekty restrukturalizace byly shledány Evropskou

<sup>63</sup> Do budoucna je třeba mít na paměti fakt, že při určování výše podpory má být brán ohled na výsledek vzorce uvedeného v příloze I Pokynů 2014. Jakákoli podpora, která překročí výsledek tohoto výpočtu, bude povolena pouze tehdy, bude-li náležitě odůvodněna předložením plánu likvidity, v němž budou popsány potřeby příjemce ohledně likvidity pro nadcházejících šest měsíců.

<sup>64</sup> Viz bod 58 Pokynů 2014.

<sup>65</sup> Bod 47 Pokynů 2014.

<sup>66</sup> Např. SA.41617, odst. 74. Evropská komise evidentně dle Pokynů 2004 nevyžadovala restrukturalizační plán od malých či středně velkých podniků, zde nizozemských klubů. Pokyny 2014 již toto vyžadují od podniků všech velikostí s výjimkou níže popsané Dočasné podpory na restrukturalizaci, kde je plán restrukturalizace předkládán členskému státu. K velikosti podniku viz *Uživatelská příručka Evropské komise k definici malých a středních podniků*. Lucemburk, 2015.

<sup>67</sup> Zájem sportovního sektoru na nejistotě sportovního výsledku uznal i SDEU v odst. 106 výše cit. kauzy *Bosman*.

<sup>68</sup> Např. SA.41617, odst. 78.

<sup>69</sup> Viz odst. 110 kauzy Valencia – SA.36387. Jinými slovy Evropská komise si představuje plán na restrukturalizaci jako realizaci *best-case, worst-case and base-case scenarios*.

komisí jako uspokojivé, především díky úsporným opatřením, která přesvědčila i fotbalovou asociaci KNVB k udělení licencí vyšší kategorie v organizovaných soutěžích. Španělsko však tento bod ve vztahu ke klubům úspěšně neobhájilo, jelikož např. u zmiňovaného klubu Valencia nebylo nastaveno budoucí soběstačné působení klubu, který nadále utrácel za nové fotbalové posily a proces restrukturalizace se neuskutečnil v rozumné době od schválení úvěrů.<sup>70</sup>

### 2.2.1 Nové možnosti Pokynů 2014

Pro doplnění je třeba uvést, že úprava Pokynů 2014 nově zařazuje další typ podpor, tj. jedná se o pojem Dočasná podpora na restrukturalizaci.<sup>71</sup> Uděluje se totiž pouze malým a středním podnikům nebo menším podnikům vlastněným státem a do této kategorie spadá i většina sportovních klubů.<sup>72</sup> Tato forma podpor musí sestávat z dočasné pomoci v oblasti likvidity ve formě úvěrových záruk či úvěrů a může být poskytnuta nejdéle na období 18 měsíců. Před skončením tohoto období je to členský stát, který musí schválit plán restrukturalizace stanovený v bodě 55 písm. d)–ii) Pokynů 2014 nebo plán likvidace, respektive musí být splacen úvěr nebo skončena platnost záruky.<sup>73</sup> Výjimečně lze také poskytnout dle bodu 29 Pokynů 2014 podporu na záchranu a v případě malých a středních podniků a menších podniků vlastněných státem i dočasnou podporu na restrukturalizaci pro podniky, které nejsou v obtížích, avšak v důsledku výjimečných a nepředvídaných okolností se potýkají s akutní potřebou likvidity.

### 2.2.2 Další náležitosti k udělení jednotlivých druhů podpory podnikům v obtížích

#### 1) Zásada jednou a dost

Podporu mohou podniky v obtížích obdržet dle Pokynů 2004 i 2014 pouze jednou za deset let (jde o zásadu „jednou a dost“).<sup>74</sup> Tuto zásadu Evropská komise vysvětluje na základě obav z tzv. morálního hazardu, kdy je třeba zamezit tomu, aby podniky nespolehaly na pohodlnou záchranu. Pouštějí se do nadměru rizikových a neudržitelných obchodních strategií a získávají pak podporou konkurenční výhodu na trhu.<sup>75</sup> V kauzách

<sup>70</sup> Klubem byly za účelem získání úvěru navrženy následující kroky, ovšem pro Evropskou komisi nedostačující. Konkrétně šlo o zvýšení základního kapitálu, financování stavby nového stadionu s rozšířenou kapacitou diváků s delší dobou splácení prostředků, zahrnující obchody, parkoviště atd. Dále pak snaha o snížení počtu hráčů v týmu a prodej práv k hráčům, respektive provedení změn sportovní politiky a prodej některých pozemků (viz odst. 23, SA.36387). Noví akcionáři se měli zavázat k dalším krokům pro zlepšení finanční kondice klubu, konkrétně k splácení zde zmíněného úvěru, ke kapitálové injekci, dokončení stadionu, který zůstane ve vlastnictví klubu, neprodat jej po dobu 5 let a garantovat spolupráci s klubovou nadací atd. Španělské kluby se budou bránit u Tribunálu, tedy soudní instance EU, kam byly podány žaloby na neplatnost rozhodnutí Evropské komise, viz v době odevzdání tohoto příspěvku zaregistrované u soudu jako T-732/16 *Valencia Club de Fútbol v Commission*, T-901/16 *Elche Club de Fútbol v Commission*, T-766/16 *Hércules Club de Fútbol v Commission*.

<sup>71</sup> Bod 113 Pokynů.

<sup>72</sup> Viz výše cit. *Uživatelská příručka Evropské komise k definici malých a středních podniků*.

<sup>73</sup> Další náležitosti viz body 115–116 Pokynů 2014. Jak již bylo uvedeno, dočasná podpora na restrukturalizaci se musí omezit na částku potřebnou k udržení příjemce po dobu 18 měsíců a při jejím určování by měl být brán ohled na výsledek vzorce uvedeného v příloze 1 Pokynů 2014. Jakákoli podpora, která překročí výsledek tohoto výpočtu, může být poskytnuta pouze tehdy, bude-li náležitě odůvodněna předložením plánu likvidity, v němž budou popsány potřeby příjemce ohledně likvidity pro nadcházejících 18 měsíců.

<sup>74</sup> Body 8, 70 an., také bod 112 Pokynů 2014. Pokyny 2004 také ctí tuto zásadu.

nizozemských klubů byla Evropská komise ubezpečena nizozemskou vládou, že podpora již nebude udělena stejným subjektům v období deseti let a současně ujistila Evropskou komisi, že ani před schválením podpory neexistovala jiná pomoc těmto klubům, čemuž Evropská komise uvěřila.<sup>76</sup> V případě španělské Valencie bylo opětovné navýšení garancí shledáno jako v rozporu se zásadou zde popsanou.<sup>77</sup> Nově Pokyny z roku 2014 umožňují výjimky prolamující desetiletou lhůtu za striktních okolností, ale Evropská komise se této možnosti v nizozemských i španělských kauzách nevěnuje ani okrajově.<sup>78</sup>

## 2) Kompenzační opatření a minimální vliv udělené podpory

Příjemce podpory musí učinit určitá kompenzační opatření, aby co nejméně ovlivnil soutěžitele, kteří podporu nemají. V profesionálním sportu lze dle Evropské komise považovat za tato opatření např. omezení přestupů hráčů, vytvoření platových stropů či povinnosti vykonávat *pro bono* aktivity ve prospěch amatérského sportu či sportu pro všechny ve světle čl. 165 SFEU.<sup>79</sup> Dalším krokem dokazujícím snahu zlepšit finanční situaci příjemce podpory je prodej drahých hráčů, snížení počtu zaměstnanců, konec rozchazovací politiky vedení klubu atd. Dle Evropské komise by neměla být udělená podpora užita na financování angažování nových hráčů! Evropská komise také dbá o to, aby byla zaručena dostačující úroveň vlastního příspěví příjemce podpory na náklady na restrukturalizaci a sdílení investic, což vyžadovaly Pokyny z roku 2004 i ty současně platné z roku 2014.<sup>80</sup> Nizozemské kluby tuto podmínku splnily, na druhou stranu snad jediné ironicky lze ovšem nahlížet na situaci, když v kauze podpory fotbalovému klubu z Tilburgu Evropská komise ocenila snahu zeštíhlení nákladů v klubu jako natolik příkladnou, že úsporná opatření způsobila pád klubu do druhé ligy, a tím tedy došlo k požadovanému minimálnímu vlivu podpory na ostatní soutěžitele.<sup>81</sup> V případě fotbalové Valencie naopak Evropská komise nepovažovala rozprodej hráčů za dostatečně prospěšný akt vůči konkurenci, stejně tak u dalších španělských klubů Hercules CF a Elche CF.<sup>82</sup>

<sup>75</sup> Bod 9 Pokynů 2014.

<sup>76</sup> V publikaci SIEKMANN, R. – SOEK, J. *The European Union and Sport – Legal and Policy Documents*. Den Haag: T. M. C. Asser Press, 2005, s. 812 je ovšem patrné, že v Nizozemí šlo o dlouhodobější problém. Stejně tak ve výše cit. OLFERS, M. *State aid to Professional Football Clubs* je odkázáno na praxi podpor v Nizozemí v minulosti.

<sup>77</sup> Odst. 124.

<sup>78</sup> Viz bod 72, respektive bod 112 Pokynů 2014: např. když podpora na restrukturalizaci navazuje na poskytnutí podpory na záchranu a tvoří tak součást jediné restrukturalizační operace, respektive podpora na záchranu či restrukturalizaci je po uplynutí alespoň pěti let nutná z důvodu nepředvídatelných okolností, za něž příjemce nenese odpovědnost. Za účelem zamezení zneužívání podpor dle bodu 21 Pokynů 2014 nově vytvořený podnik není způsobilý pro podporu podle těchto pokynů ani v případě, že je jeho počáteční finanční situace nejistá, včetně situace, kdy likvidační původního podniku vznikne nový podnik nebo když dotčený podnik pouze převezme aktiva původního podniku. Za nově vytvořený se podnik považuje v zásadě během prvních tří let po zahájení jeho činnosti v příslušné oblasti.

<sup>79</sup> SA.40168, odst. 50. Komise tento postup zvolila s ohledem na specifika sportu, respektive fotbalu (v originále *peculiar nature of professional football*).

<sup>80</sup> Např. dle bodu 61 Pokynů 2014 an. body. Poměr příspěví příjemce podpory je uvedený v bodech 62 an. Pokynů 2014. Odchylně od ustanovení bodu 64 Pokynů 2014 (který požaduje vyšší procento účasti příjemce na dané podpoře pro podniky, které nejsou malé a střední), mohou členské státy považovat vlastní příspěvek příjemce za přiměřený, pokud půjde alespoň o 40 procent nákladů na restrukturalizaci (v případě středních podniků) a 25 procent v případě malých podniků.

<sup>81</sup> SA.40168, odst. 51.

<sup>82</sup> Odst. 116. Ani objem prostředků vlastních či ze soukromého sektoru podílejících se na restrukturalizaci klubu nebyl shledán dostatečným (SA.36387, odst. 123).

### 3) Sociální hlediska

Státy musejí dle Pokynů 2014 mj. doložit, že nezaměstnanost v dotčeném regionu je vyšší než průměr Unie či daného státu, je dlouhodobá a je provázána obtížemi při tvorbě nových pracovních míst v dotčeném regionu atd.<sup>83</sup> Pro malé a střední podniky, kam spadá i většina sportovních klubů, jsou hlediska mírnější. Postačí zde, aby členský stát učinil závěr, že selhání příjemce by *pravděpodobně* vyvolalo sociální potíže nebo tržní selhání.<sup>84</sup> Evropská komise v případech nizozemských a španělských klubů kupodivu sociálním hlediskům nevěnovala pozornost.

## 2.3 Závěrečné shrnutí k výše popsaným kauzám nizozemských a španělských klubů v obtížích

Souhrnně lze tedy dovodit, že v nizozemských i španělských kauzách převládalo hodnocení kritérií Pokynů 2004 hlavně z pozice tržního investora, zda by se zachoval stejně, jako města či veřejné instituce. Evropská komise nakonec vyjádřila spokojenost se způsobem, jakým u nizozemských případů došlo k přispění do objemu restrukturalizační podpory, tj. vlastními zdroji klubů a investicemi soukromých osob. Dále jak byla dodržena kompenzační opatření týkající se např. omezení transferů hráčů či snížení jejich platů nebo dostatečným tržním zajištěním pohledávek měst.<sup>85</sup> Kluby zároveň uskutečnily řadu benefičních jednání ve prospěch amatérského sportu ve světle čl. 165 SFEU. K podpoře nedošlo současně vícekrát než jednou za deset let. V kauze *Den Bosch* také Evropská komise respektovala situaci, kdy město nechťelo být akcionářem klubu, ačkoliv se původně Komisi nezdál tento postup v pořádku, když ostatní soukromé firmy své pohledávky jednoduše klubu neodpustily a preferovaly odpovídající majetkovou účast v nově vzniklé struktuře klubu.<sup>86</sup> Zajímavým aspektem byl též systém licencí KNVB (Fotbalové asociace Nizozemska), kdy v případě insolvence klubu by tato asociace odebrala právo jeho účasti v oficiálních soutěžích a následovala by možnost hráčů odejít bez náhrady odstupného do jiných klubů. Proto tedy některá města neiniciovala insolvenční řízení. V kauzách španělských klubů v obtížích bylo dle Evropské komise naopak všechno špatně, když se tyto kluby bez restrukturalizačních racionálních vyhlídek spoléhaly pouze na injekce z veřejných prostředků při jejich ztrátových aktivitách bez dostatečného společného přispění na podporu vlastními akcionáři klubů či jiných investorů.<sup>87</sup>

<sup>83</sup> Bod 44 Pokynů 2014.

<sup>84</sup> Pro sportovní kluby zřejmě zejména z důvodů v písm. d) bodu 107 Pokynů (tj., že může dojít k obdobným potížím, pokud je příjemce patřičně zdůvodní).

<sup>85</sup> Například v kauze PSV Eindhoven transakce města byla dostatečně zajištěna právními instrumenty v případě úpadku klubu. Objekt v atraktivní lokalitě, kde klub působí, by město mohlo využít v rámci víceúčelového územního plánu pro další kombinované projekty, např. pro bydlení či administrativní centrum apod. Nájem byl také zajištěn kaucí 5 milionů eur ve prospěch města a ziskem klubu ze vstupného. Transakce odpovídala obvyklé výši nájmu v daném regionu či ve vztahu k podobným sportovním subjektům. Podobně tomu bylo v případě Tilburgu.

<sup>86</sup> Zde je tedy prostor pro spekulace, zda by Evropské komisi nevadila města v pozici akcionářů profesionálních klubů. Evropská komise se také v nizozemských kauzách přiklání k možnosti získání podílu radnice na prodeji hráčů, avšak zapoměla řešit otázku, že fotbalový sektor toto zakazuje, viz LINDHOLM, J. Can I please have a slice of Ronaldo? The legality of FIFA's ban on third party ownership under European Union law. *International Sports Law Journal*. 2016, No. 3–4, s. 137–147. Přitom by tyto otázky měla znát po podpisu Memoranda o porozumění podepsaného Evropskou Komisí a Evropskou fotbalovou unií, viz tisková zpráva Evropské komise ze dne 14. 10. 2014, dostupná z: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1134\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1134_en.htm)>.

Španělské kluby neuskutečnily dle Evropské komise dostatečná kompenzační opatření vůči ostatním soutěžitelům a také např. u fotbalové Valencie došlo k porušení výše zmíněné zásady jednou a dost. Hledisko tržního investora je tedy stěžejní, a to nejen pro podniky ve finančních obtížích. Následující příklady směřují opět do Španělska, kdy Evropská komise nehleděla na profesionální kluby jako na podniky ve finančních obtížích ve světle Pokynů 2004, respektive 2014, ale přesto podle ní získali selektivně neoprávněnou veřejnou podporu.

### 3. PRÁVO NAKLÁDAT S POZEMKY VS. EVROPSKÉ PRÁVO – KAUZA REALU MADRID

Tento příběh má celkem košatý vývoj a sahá až do počátku 90. let minulého století.<sup>88</sup> Skládá se z několika navzájem provázaných transakcí, které nakonec ve finálním účtování vyústily ve výše zmíněnou podporu. Menší transakce ve světle uvedeného objemu finančních toků se uskutečnila již v roce 1991, kdy se Real Madrid dohodl s madridskou radnicí na tom, že klub vybuduje podzemní garáže u fotbalového stadionu Barnabéu, včetně pěší zóny. Radnice na tento projekt pak finančně přispěje. Z plánů však sešlo, jelikož klub své závazky nedodržel a radnici tak vznikl nárok na částku přesahující 2 miliony eur. Zásadní pro zde řešenou problematiku je až následná situace z let 1996 a 1998, kdy se Real Madrid dohodl s madridskou radnicí na výměně různých pozemků, mj. že klub převede 30 tisíc metrů čtverečních z plochy starého tréninkového centra na město. Na oplátku Real Madrid získá pozemky o předem přesně určené rozloze, avšak tyto pozemky měly být konkretizovány až později. K tomu došlo v jiné transakci z roku 1998, která se týkala převodu dalšího pozemku ze strany Realu Madrid pro madridskou radnici, která se znovu zavázala k tomu, že Real Madrid získá do vlastnictví další lokality, včetně kontroverzní Las Tablas s pozemkem označeným jako B-32, tehdy v hodnotě okolo 500 tisíc eur. Problém však nastal v důsledku kvalifikace oblasti Las Tablas a konkrétně pozemku B-32, když v rámci územního plánu byl vymezen nejen pouze ke sportovnímu účelu, ale později byla navíc přijata úprava, že takové pozemky nelze ve veřejném zájmu převádět na soukromé subjekty.<sup>89</sup> Proto tedy madridská radnice rozhodla v roce 2011 o náhradě škody vůči Realu Madrid za neuskutečněný transfer pozemku B-32 a to ve výši jeho aktuální tržní ceny, tj. přes 20 milionů EUR.<sup>90</sup> To je markantní rozdíl oproti ceně v roce původního záměru transakce. Již od počátku tato transakce pozemku B-32 trpěla právními vadami a určitá nejistota převodu zde již byla patrná při samotném záměru obou stran kontraktu.<sup>91</sup> Evropská komise se zaměřila na španělské civilní právo, zda v případě nemožnosti plnění jednou ze stran kontraktu je skutečně nutná náhrada škody.<sup>92</sup> Také tržní cena pozemku je dle Komise podivná, když raketově vzrostla od roku,

<sup>87</sup> Náklady restrukturalizace u klubu Valencia dosáhly přes 92 milionů eur, ale ze strany klubu či jiných subjektů ke společnému přispění na podporu klubu došlo pouze částkou nižší (cca 20 %), než vyžadují Pokyny 2004.

<sup>88</sup> Kauza, kterou komise rozhodovala pod označením SA.33754.

<sup>89</sup> *Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid*, viz odst. 14, SA.33754.

<sup>90</sup> Výsledná částka ponížená o zmíněný dluh klubu za neuskutečnění stavby podzemních garáží, jak bylo zmíněno výše, včetně dalších dílčích plateb, např. v rámci daňové povinnosti.

<sup>91</sup> Odst. 11–12, SA.33754.

<sup>92</sup> Odst. 22, SA.33754.

v němž byla dohodnuta původní transakce.<sup>93</sup> Španělsko ve svém vyjádření tvrdí, že podle občanského práva by bývala radnice musela zaplatit klubu daleko více, jelikož některé pozemky z předchozí transakce již byly radnicí dále prodány a musely by být vykoupeny zpět, aby došlo na scénář, že by se strany kontraktu navrátily do původního stavu před uzavřením kontraktu.<sup>94</sup> Proto byla údajně dohoda z roku 2011 pro radnici finančně méně bolestivá. Real Madrid ve své studii argumentoval dokonce ještě vyšší částkou, za kterou by se madridská radnice musela vypořádat s neúspěchem obchodu s pozemkem B-32 (za určitých okolností dle nové právní úpravy totiž existovala alternativa, aby za kompenzační opatření zaplacené radnicí bylo možné nakonec pozemek překlasifikovat a převést na soukromý subjekt, ale za cenu neúměrných nákladů ve veřejném zájmu, tzn. najít v dané lokalitě jiný odpovídající pozemek jako náhradu za B-32).<sup>95</sup> Jiné volby tedy dle klubu nebylo, než jak se obě strany dohodly na zmíněném vypořádání. Real Madrid doplnil, že by evidentně jako řádný hospodář nemohl přistoupit na kompenzaci za pozemek B-32, která by neodpovídala tržní ceně.<sup>96</sup> Dle Evropské komise při absenci specifických návodů (*guidelines*) k aplikaci úpravy veřejných podpor směrem ke komerčním sportovním aktivitám, vyhodnocení legality podpory musí být učiněno dle čl. 107 (3) (c) SFEU. Komise vyjádřila pochybnosti, zda v tomto případě byl naplněn nějaký společný zájem, který by ospravedlnil selektivní podporu velmi silnému hráči na poli vysoce soutěživého ekonomického sektoru.<sup>97</sup> Vytkla madridské radnici, že nejednala jako řádný tržní hospodář, když si radnice ani nepožádala o právní poradenství před uzavřením dohody o kompenzaci za neuskutečnění transakce B-32, což Evropská komise také shledala jako přitěžující okolnost.<sup>98</sup> Komise také nechala vypracovat posudek k hodnotě pozemků a vyšla jí jiná čísla, než Španělsku či Realu Madrid.<sup>99</sup> Dle Evropské komise neměl v roce 2011 pozemek B-32 větší tržní cenu, než 4 275 000 eur, Real Madrid tedy získal selektivní podporu (jelikož jiný subjekt podobně výhodné transakce nezískal) a podpora byla shledána jako protiprávní.<sup>100</sup>

<sup>93</sup> Odst. 24, SA.33754. Real Madrid k tomu však uvedl, že od doby uzavření kontraktu se *Las Tablas* přeměnil v progresivní oblast s výstavbou a investicemi, kam se následně přestěhovala řada velkých mezinárodních firem, viz odst. 69, SA.33754.

<sup>94</sup> Odst. 29–32, respektive odst. 58, SA.33754.

<sup>95</sup> Odst. 46–47, SA.33754. Klub se také snažil vysvětlit Komisi, že k zániku smluvních povinností nemohlo dojít, jelikož nemožnost plnění nebyla úplně na místě, respektive nemožnost nebyla nepřekonatelná mimo kontrolu radnice (*insuperable and wholly beyond its control*), viz odst. 49, SA.33754. Real Madrid také doplnil, že k navrácení do původního stavu nemohlo dojít, jelikož řada pozemků již byla mezitím prodána, viz odst. 54, SA.33754 a klub tím naznačil, že uskutečnil řadu ústupků.

<sup>96</sup> Odst. 51, SA.33754.

<sup>97</sup> Odst. 27, SA.33754.

<sup>98</sup> Odst. 93, SA.33754.

<sup>99</sup> Odst. 35–41 SA.33754. Argumentace Realu Madrid viz odst. 70, SA.33754 an.

<sup>100</sup> Naplnila tedy atributy čl. 107 (1) SFEU popsané v části 1 tohoto článku výše. Součástí škatulát pozemků během roku 2011 byla také další dohoda mj. o převodu pozemků klubu opět na madridskou radnici, kde stojí obchodní centrum Esquina del Barnabéu (které radnice nechá zbourat a zrealizuje zde park) a jiné parcely (mimořádně získané v rámci předchozí transakce týkající se B-32) za to, že klub získá pozemky u stadionu, kde klub vybuduje v napojení na stadion hotel a obchodní centrum, respektive střešní konstrukci stadionu. Klub měl ještě navíc radnici doplatit částku přes 6 milionů eur. Územní plán by musel být nicméně opět změněn, aby stavba ve spojení se stadionem mohla být klubem vůbec realizována. Tak se také stalo, ale tato změna byla anulována španělským soudem, proto transakce týkající se stavby hotelu, obchodního centra a střechy v dané části stadionu nebyla uskutečněna (Odst. 20, SA.33754). Evropská komise se tedy zaměřila ve svém rozhodnutí exkluzivně již jen na kontroverze okolo pozemku B-32 v *Las Tablas* (Odst. 79–80, SA.33754).

#### 4. DAŇOVÉ ZVÝHODNĚNÍ SPORTOVNÍCH KLUBŮ

Opět zůstaneme ve Španělsku, jelikož Evropská komise vydala ve stejný den kromě výše uvedených kauz také rozhodnutí ve věci daňových úlev pro některé vybrané sportovní kluby, konkrétně Real Madrid, Athletic Bilbao, Osasuna a FC Barcelona.<sup>101</sup> Již v roce 1990 byl ve Španělsku přijat Zákon o sportu, kde bylo mimo jiné ustanoveno, že se španělské profesionální kluby musí stát obchodními společnostmi s ručením omezeným. Důvodem k této povinnosti byla nekompetentnost řady manažerů sportovních klubů, kteří opakovaně přivedli tyto kluby do značných finančních ztrát. Bylo tedy nutné vytvořit pravidla odpovědnosti a zabezpečit řádné fungování sportovního sektoru. Pokud ovšem kluby nebyly ve ztrátě po dobu 4–5 let před přijetím zmíněného zákona, nemusely se přeměnit na obchodní společnosti s ručením omezeným a zůstala jim stávající forma, obvykle blížící se úpravě spolků. To byl případ výše zmíněných klubů Real Madrid, Athletic Bilbao, Osasuna a FC Barcelona. Potíž dle Evropské komise spočívala v rozdílném daňovém zatížení, které bylo příznivější pro kluby, které byly vyjmuty z povinnosti stát se obchodní společností a zůstaly v nevýdělečném sektoru či v podobě spolků. Nebylo ani možné podle španělské zákonné úpravy dodatečně přejít z pozice obchodní společnosti do formy neziskové či spolku bez ohledu na to, v jaké finanční kondici se klub nacházel. Nutno předem uvést, že tato úprava byla již ve Španělsku zrušena a daňové zatížení vyrovnáno na stejnou úroveň. Přesto Evropská komise chtěla postihnout období před touto změnou, kdy zmíněné kluby byly daňově zvýhodněné a měly by tedy vrátit tuto formu veřejné podpory. Ze strany Španělska či fotbalového sektoru zazněly argumenty, že neziskový sektor má oproti obchodnímu sektoru daleko omezenější možnosti podnikání či investic, nemůže prodat akcie apod. Proto tedy existuje nižší daňové zatížení pro kluby, které nejsou obchodní společnostmi.<sup>102</sup> Podle Evropské komise není ovšem důvod, aby se tedy kluby ve formě neziskových organizací nepřetransformovaly zpět na obchodní společnosti.<sup>103</sup> Evropská komise obecně odsoudila španělskou úpravu jako selektivní vůči zmíněným klubům a podle ní nemá smysl odlišovat právní formu profesionálních klubů na základě jejich ekonomických výsledků.<sup>104</sup> Podle Komise může dojít ziskem daňového zvýhodnění k vlivu na obchod mezi členskými státy mj. také s ohledem na mezinárodní strukturu vlastníků zvýhodněných klubů při ucházení se o sponzory nebo získávání lukrativních TV práv.<sup>105</sup> Zdá se, že jediným přesvědčivým argumentem Španělska pro budoucí soudní řízení<sup>106</sup> může být podrobné studium jeho daňového systému, respektive úpravy jeho autonomních regionů, jelikož z pohledu geografického umístění zde řešených klubů se skutečně zdá, že spadly do mírnějšího zatížení incidentně v rámci konkrétního regionu. Lze zde současně pozorovat určitou nekoordinovanost zmíněného Zákona o sportu a daňových úprav Španělska.<sup>107</sup> Možná i proto později došlo

<sup>101</sup> Tuto kauzu rozhodovala komise pod označením SA.29769.

<sup>102</sup> Evropská komise tento argument neakceptovala, viz odst. 68, SA.29769 a doporučila klubům jiné formy obchodu, např. prodej klubových suvenýrů či aktivity na úvěrovém trhu.

<sup>103</sup> Odst. 68, SA.29769.

<sup>104</sup> Odst. 68, SA.29769.

<sup>105</sup> Odst. 74, SA.29769 an.

<sup>106</sup> V době odevzdání tohoto příspěvku jsou podané žaloby k Tribunálu, zaregistrované jako *Fútbol Club Barcelona v Commission* (T-865/16), *QF v Commission* (T-846/16) a *Athletic Club v Commission* (T-679/16).

<sup>107</sup> Odst. 76, SA.29769 an.

ke korekci rozdílného zdanění v této otázce samotným Španělskem. Daňové zvýhodnění s opačným výsledkem vyšetřování Evropské komise lze ovšem najít u kauzy maďarských sportovišť, o které je pojednáno níže.

## 5. JINÉ ALTERNATIVY ZÍSKÁNÍ PODPORY LEGÁLNÍ CESTOU

### 5.1 Pravidlo *de minimis*

Podle článku 109 SFEU může Rada vymezovat druhy podpor, které jsou z oznamovací povinnosti (notifikace) vyňaty. Obecně totiž u výše uvedených kauz měly členské státy Nizozemska a Španělska Evropskou komisi o podporách informovat. Na základě nařízení (ES) č. 994/98 rozhodla Rada v souladu s článkem 109 SFEU, že podpora *de minimis* by mohla spadat pod kategorii podpor, která by nemusela být notifikována. Z tohoto důvodu se má za to, že podpora *de minimis*, tedy podpora poskytnutá jednomu podniku za dané časové období, která nepřekročí určitou pevně stanovenou částku, nesplňuje všechna výše uvedená kritéria protiprávnosti podpor uvedená v čl. 107 odst. 1 SFEU, a proto se na ni oznamovací postup nevztahuje, respektive pokud současně neovlivní obchod mezi členskými státy EU. Celková výše podpory *de minimis*, kterou členský stát poskytne jednomu podniku, nesmí ovšem za libovolná tři po sobě jdoucí jednoletá účetní období překročit 200 000 eur.<sup>108</sup> Toto nebyl případ nizozemských ani španělských milionových podpor, ale je to jedna z cest získání podpory v souladu s právem EU.

### 5.2 Investice do infrastruktury sportovišť

Evropská komise odsouhlasila v souladu s čl. 107 odst. 3) písm. c) SFEU veřejnou podporu ze strany Maďarska, která spočívala v politice daňových úlev pro subjekty, které investují mj. do chátrající sportovní infrastruktury vybraných sportů.<sup>109</sup> Je třeba však dodat, že organizace *Transparency international* tuto cestu zpochybnila jako zaslání financí selektivně vybraným subjektům.<sup>110</sup> Nicméně pokud ve světle čl. 165 SFEU garantují podpory sociální a rekreační cíle, včetně ochrany zdraví prostřednictvím sportu za podmínky, že podporované sportoviště je přístupné širší veřejnosti, pak v tomto ohledu byla veřejná podpora akceptována v několika případech jako legální.<sup>111</sup> Svou rozhodovací praxi při schvalování investic do sportovních areálů Komise promítla do Nařízení č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy o fungování EU prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem.

<sup>108</sup> Viz Nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis*. Poskytnutá podpora může mít i formu půjček či záruk.

<sup>109</sup> SA.31722. K motivům podpory VARGA, K. – KRIŽAN, L. Systém daňových úlev na podporu športu v Maďarsku a nielen jeho inšpirácie. *Magister Officiorum*. 2014, č. 1, s. 75–79.

<sup>110</sup> VAN MAREN, O. *The EU State aid and Sport Saga: Hungary revisited? (Part 2)*. [online.] 6. 6. 2016. Dostupné z: <<http://www.asser.nl/SportsLaw/Blog/author/Oskar%20van%20Maren?page=2>>. Zajímavou skutečností byl na druhou stranu zlepšující se výkon maďarské reprezentace ledního hokeje a fotbalu na šampionátech v roce 2016, konkrétně na MS v ledním hokeji a fotbalovém EURO.

<sup>111</sup> SA.35440 – *Germany Multifunktionsarena der Stadt Jena*. Nově Komisí odsouhlasené podpory v roce 2016 pak směřovaly na realizaci arén ve Švédsku (SA.33618) či v rámci fotbalového šampionátu EURO 2016 (SA.35501), viz tiskové zprávy Komise dostupné z: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-394\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-394_en.htm)>, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1288\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1288_en.htm)>.

Konkrétně čl. 55 tohoto nařízení se týká podpor na sportovní a rekreační infrastrukturu a tyto podpory jsou vyňaty z oznamovací povinnosti, pokud sportovní infrastrukturu výhradně neužívá pouze jeden uživatel. Zmíněný článek tohoto Nařízení pak definuje přesné podmínky udělení podpory.<sup>112</sup> Obecně lze říci, že pokud podpora sportovní infrastruktury směřuje pro veřejnost a neprofituje z ní žádný podnik, je taková podpora legální za předpokladu, že neovlivní obchod mezi členskými státy nebo stadion provozuje veřejná instituce jen pro potřeby veřejnosti.<sup>113</sup>

## 6. SROVNÁVACÍ POZNÁMKA

Někteří autoři si všímají podobnosti podpor sportovního sektoru s investicemi veřejných prostředků do filmu či produkce audiovizuálních děl, jelikož obě sféry mají specifický kulturní, sociální či vzdělávací aspekt. Současně jde také o periferní oblasti, které původně Evropská komise neřešila z důvodů citlivosti tématu ve světle politiky jednotlivých států (spíše se raději zaměřovala na hlavní ekonomické sektory).<sup>114</sup> Pod tlakem členských států vznikla řada předpisů v oblasti veřejných podpor, kde Evropská komise směrem k filmovému sektoru akceptuje určité výjimky z přísnosti aplikace veřejných podpor, a tím si film oproti sportu polepšil díky odvolávání se na kulturní specifika a ví, co od Evropské komise očekávat.<sup>115</sup> Sportu se zatím něco podobného nepodařilo s výjimkou některých nezávazných deklarací či zde zmiňovaného článku 165 SFEU.<sup>116</sup> Oblast veřejných podpor v EU je tedy dost složitá a kontroverzní oblast regulace, která nemá ve světě obdoby. Zejména díky cíli vytvoření společného vnitřního trhu ve světle ekonomické či politické unie a tím i institucionálně nezávislému systému na členských státech,

<sup>112</sup> Např. jiní uživatelé z profesionálního či amatérského sportu, než je příjemce podpory, musejí ročně využívat danou infrastrukturu alespoň z 20 % kapacity. Přístup ke sportovní či multifunkční rekreační infrastruktuře musí být umožněn více uživatelům za transparentních a nediskriminačních podmínek. Pokud infrastrukturu užívají profesionální kluby, musí být zveřejněno, za jakých podmínek. Podniky, které financovaly alespoň 30 % investičních nákladů na infrastrukturu, mohou získat přednostní přístup za zvýhodněných podmínek za předpokladu, že jsou tyto podmínky zveřejněny. Podpora může mít formu a) investiční podpory, včetně podpory na výstavbu nebo modernizaci sportovní a multifunkční rekreační infrastruktury, b) provozní podpory na sportovní infrastrukturu atd. Detailně viz zmíněný čl. 55 Nařízení, dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32014R0651>>.

<sup>113</sup> QUIGLEY, C. *European State Aid Law and Policy*, s. 452. V porovnání se španělskými kluby daňové zvýhodnění směřovalo pouze v jejich vlastní prospěch, nikoliv pro veřejnost (ostatně Španělsko článkem 165 SFEU ani neargumentovalo, viz odst. 88, SA.29769). Na druhou stranu s ohledem na zmíněnou zprávu Transparency International bylo Maďarsko asi šikovnější.

<sup>114</sup> Viz VAN ROMPUY, B. – VAN MAREN, O. *The Legacy of Bosman*, s. 162.

<sup>115</sup> Ibidem – viz seznam předpisů, na které autoři Van Rompuy a Van Maren odkazují, mj. Sdělení Komise o veřejné podpoře filmů a dalších audiovizuálních děl (2013/C 332/01) [2013] OJ C332/1, nebo dále čl. 4 a 54 Nařízení č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy o fungování EU prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem. Srov. též čl. 107 (3) písm. d) SFEU.

<sup>116</sup> Např. Deklarace o sportu v rámci přijetí Amsterodamské Smlouvy nebo Deklarace o specifickém charakteru sportu a jeho sociální roli v Evropě u příležitosti konference Evropské rady v Nice v roce 2000. Evropská komise také akceptuje, jestliže jsou kluby rozděleny na jedné straně na spolky s aktivitami jako je sport pro všechny či výchova mládeže a na druhé straně na obchodní společnosti, které provozují profesionální sport – viz odst. 76 Předběžného rozhodnutí Komise ze dne 6. 3. 2013 o zahájení vyšetřování podpory nizozemským profesionálním fotbalovým klubům z let 2008–2001, SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN). Evropská komise tedy považuje za dovolené podpory pro mládežnické celky za předpokladu oddělení ekonomických a vzdělávacích či výchovných aktivit (rozhodnutí Evropské komise N118/00 ze dne 25. 4. 2001).

v tomto případě pravomoci Komise vyšetřovat veřejné podpory či směřovat určité tolerance k vybraným specifickým oblastem (s alternativou přezkumu SDEU s jeho výsledným výkladem primárního práva EU).<sup>117</sup>

## ZÁVĚR

V důsledku v minulosti málo věnované pozornosti Evropské komise k veřejným podporám do profesionálního sportu není momentálně zcela jasně vymezena linie mezi protiprávní veřejnou podporou a ospravedlnitelnou podporou v tomto progresivním odvětví.<sup>118</sup> Evropská komise zatím nerozhodla dostatečné množství případů, které by posloužily jako inspirace pro legislativní uchopení této problematiky. Odvážila se zatím do psaného práva zakotvit investice do víceúčelové infrastruktury dle výše popsaného čl. 55 Nařízení č. 651/2014. Proto profesionální sportovní sektor a ostatně i veřejná sféra musí v případě finančních podpor sledovat rozhodovací praxi Evropské komise nebo judikaturu SDEU, až se touto otázkou bude SDEU zabývat.<sup>119</sup> Výše byly patrné podpory různých forem. Podpory pro profesionální sport se obvykle poskytují klubům, které se ocitly ve finančních obtížích. Proto Evropská komise v těchto případech preferovala obecnou aplikaci zde řešených Pokynů 2004, respektive 2014 o podnicích v obtížích, dle kterých při poskytování podpor ovšem musejí být splněné náležitosti tam uvedené. Zdaleka nepraktická je pro sportovní sektor podmínka dle Pokynů 2004, respektive Pokynů 2014 o poskytnutí podpory pouze jednou za deset let, včetně provedení určitých kompenzačních opatření ve prospěch konkurence, což také naráží na specifika sportu. Účelem kompenzačních opatření je totiž oslabení tržní síly podniku, který podporu získal. Sportovní kluby jsou na sobě ale vzájemně závislé, aby měly s kým hrát sportovní

<sup>117</sup> Na druhou stranu se nedaří tuto problematiku jednoznačně upravit ani mezinárodnímu systému, který byl pro EU inspirací. V EU, či dříve ES, nevznikla totiž úprava veřejných podpor izolovaně, ale vycházela zejména z Všeobecné dohody o clech a obchodu GATT (viz MALÍŘ, J. *Právo veřejných podpor EU. Zákaz poskytování veřejných podpor a výjimky z tohoto zákazu*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, s. 30). Soudě dle literatury, ani úprava veřejných podpor GATT, respektive na půdě WTO, není doposud bez kontroverzí (viz TREBILCOCK, M. J. *Advanced introduction to International Trade Law*. Cheltenham – Northampton: Edward Elgar Publishing, 2015, s. 86. Trochu rezignovaně, že „všechny státy udělují veřejné podpory“ v publikaci SCHAFER, R. – AGUSTI, F. – DHOOGHE, L. *International Business Law*. 9th edition. Cengage learning, 2015, s. 304. K flexibilitě systému WTO obecně viz v orig.: *WTO rules are not so rigid or so inflexible as not to leave room for reasoned judgements in confronting the endless and ever changing ebb and flow of real facts in real cases in the world. Japan taxes on Alcoholic Beverages*, s. 246, *Report of the Appellate Body*, WT/DS11/AB/R (1996)WTO).

<sup>118</sup> NICOLAIDES, P. A Critical Analysis of the Application of State Aid Rules to Sport. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. Special Issue: 20 Years after Bosman: the new Frontiers of EU Law and Sport. 2015, Vol. 22, No. 2, s. 210. CRAVEN, R. Football and State aid: too important to fail? *International Sports Law Journal*. 2014, No. 3–4, s. 206. Proč Evropská komise začala s vyšetřování veřejných podpor neintenzivněji až v době výročí 20 let od rozsudku *Bosman* viz autoři VAN ROMPUY, B. – VAN MAREN, O. *EU Control of State Aid to Professional Sport: Why Now?* In: DUVAL, A. – VAN ROMPUY, B. (eds). *The Legacy of Bosman*, s. 156, kteří upozorňují na intervenci Evropského ombudsmana při nečinnosti Evropské komise ve vyšetřování veřejných podpor pro španělské fotbalové kluby (s. 182 cit. díla). VAN MAREN v příspěvku *The Real Madrid case: A State aid case (un)like any other?* *The Competition Law Review*. 2015, červenec, s. 83 an., vidí nečinnost Evropské komise způsobenou tím, že před ekonomickou krizí občané méně sledovali toky peněz z veřejných zdrojů, dále hrála roli solidarita fotbalového sektoru neoznamování podpor či neznalost práva EU. Evropská komise bez notifikace podpory dle čl. 108 (3) SFEU také o nedovolených praktikách nevěděla.

<sup>119</sup> V době odevzdání tohoto příspěvku byly zaregistrovány u Tribunálu žaloby, které jsou výše uvedené u kauz španělských klubů.

soutěží. Primárním cílem není vytlačení soupeřů z daného trhu jako v jiném průmyslovém odvětví.<sup>120</sup> Navíc v některých sportech úspěšnější kluby či jednotlivci získávají účastnická místa i pro jejich kolegy, či dokonce pro konkurenční kluby ze států, odkud pocházejí.<sup>121</sup> Do budoucna je však možné, že SDEU interpretace Evropské komise upraví a určitá právní jistota by byla v tomto ohledu žádoucí. Zmíněné Pokyny 2004 či 2014 byly Komisí považovány doslova pouze za *vhodné* (*appropriate*) k vyřešení kauz fotbalových klubů ve finančních obtížích, tedy zřejmě jako jedna z variant. SDEU je finální orgán, který může interpretovat právo EU, nikoliv Komise.<sup>122</sup>

Z hlediska celkové politiky EU vůči sportu si totiž Evropská komise protiřečí. Již SDEU umístil fotbal do běžných tržních podmínek evropské integrace v kauze *Bosman*, když odebral klubům možnost získávat výdělků z odstupného při přeshraničních přestupech profesionálních hráčů v EU, pokud jim končil kontrakt. Legalita vhodně koncipovaného odstupného je doposud neuspokojivě řešena.<sup>123</sup> Přitom Evropská komise ve zde řešených kauzách vyzývala ke zpeněžování hráčů při přestupech za účelem zlepšení finanční kondice klubů v obtížích. Mínil-li zde Evropská komise situace, kdy má hráč stále platný kontrakt s klubem (tedy tento kontrakt nevypršel, jako v případě *Bosman*), zapomíná na mechanismus Nařízení Světové fotbalové federace FIFA o statusu a transferech hráčů, který s touto federací spoluvytvářela jako kompromisní řešení v návaznosti na výsledek kauzy *Bosman* a který stále obsahuje překážky úplné přestupní volnosti hráčů.<sup>124</sup> Zbývá tak jen platba za hráče při přestupu, který se uskuteční uvnitř členského státu, jelikož tuto situaci právo EU zatím nepokrylo a odstupné při pohybu profesionálů mezi kluby zde nezakázalo.<sup>125</sup> Komise také vybízí k platovým stropům, což je kontroverzní z hlediska hospodářské soutěže, ačkoliv Komise neříká, zda tato opatření má přijmout klub či

<sup>120</sup> PONS, J. F. *Sport and European Competition Policy, Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute, International Antitrust Law and Policy*. Fordham Corporate Law Institute, Juris Publishing, 2000, s. 79. Jde zejména o udržení rovnováhy soutěže mezi týmy.

<sup>121</sup> Ken Foster zmiňuje národní kvóty v rámci olympijských soutěží nebo rozšíření účastnických míst ve fotbalové Lize mistrů, viz FOSTER, K. *Can Sport be regulated by Europe?* In: CAIGER, A. – GARDINER, S. *Professional Sport in the EU: Regulation and Re-regulation*. T. M. C. Asser Press, 2000, s. 52.

<sup>122</sup> Nevýhodou stěžovatelů v kauzách veřejných podpor směřujících k Tribunálu je však do jisté míry správný charakter těchto žalob, kdy Tribunál rozhodne o neplatnosti rozhodnutí Evropské komise na základě procesních důvodů uvedených v čl. 263 SFEU. Zatímco kauza C-415/93 *Bosman* byla argumentována stěžovatelem s možnou hmotněprávní kreativitou, kterou umožňuje přímý účinek evropského práva a jeho využití proti jednání sportovní asociace (horizontální přímý účinek). U žaloby dle čl. 263 SFEU je pasivně legitimována Evropská komise. Na druhou stranu i u takového typu řízení jsme se dočkali revolučních názorů SDEU v oblasti sportu a práva, viz kauza C-519/04 P *Meca-Medina and Majcen v Commission* ECLI:EU:C:2006:492. Nicméně ve světle systému žalob dle práva EU lze vidět i odlišné výsledky žalob stejného žalobce samotného Bosmana, který uspěl s přímým účinkem v kauze C-415/93, ale neuspěl s žalobou na neplatnost rozhodnutí Evropské komise v kauze C-117/91, přitom šlo o stejný problém diskriminace na základě občanství.

<sup>123</sup> WEATHERILL, S. The Olivier Bernard Case: How, if it at all, to fix Compensation for Training Young Players? *International Sports Law Journal*. 2010, No. 1–2, s. 3–6.

<sup>124</sup> Ostatně také tato úprava je u Evropské komise napadána Světovou hráčskou asociací pro rozpor s právem hospodářské soutěže (viz tisková konference dostupná z: <<https://fifpro.org/en/news/aavideo-fifpro-legal-action-againsttransfer-system>>).

<sup>125</sup> Soudní výklad by byl vhodný také k situaci, do jaké míry lze příslušnost hráče ke klubu vyjádřit určitou často virtuální částkou, kterou kluby vyjadřují svou finanční kondici. O této zvyklosti ve fotbale viz KÉSENNE, S. The Bosman case and European Football. In: ANDREFF, W. – SZYMANSKI, S. *Handbook on the economics of sport*. Edward Elgar, 2009, s. 639, zmiňující mj. hodnotu hráčů jako garanci pro bankovní úvěry (což je významné pro zde řešené podniky v obtížích).

sportovní asociace.<sup>126</sup> Opakovaně Komise také upozorňuje na fakt, že kluby nejen z nejvyšší soutěže mají předpoklady k tomu, že podpora k nim směřující může ovlivnit obchod mezi členskými státy.<sup>127</sup> Evropská komise vychází z příliš hypotetického náhledu, některé kluby prostě nejsou konkurencí pro zahraniční trh, když je tam nikdo nezná. Podporu v režimu Pokynů 2004 či 2014 je třeba také předem notifikovat Evropské komisi a touto cestou je nutno se vydat, kdy kluby mohou průběžnou komunikací s Komisí prostřednictvím zástupců svého členského státu EU odstranit případná nedorozumění, ke kterým došlo v nizozemských kauzách při absenci notifikace podpor, kdy Evropská komise na začátku vyšetřování měla málo informací.<sup>128</sup> Bez povinné notifikace lze získat podporu *de minimis*, která ovšem pro nízkou úroveň podpory nedostačuje každoročním potřebám profesionálních klubů v obtížích. Rozuzlení dalších případů evidentně bude záležet na detailech konkrétních podpor, jak již bylo řečeno výše, a je velmi těžké podmínky Evropské komise zatím zobecnit. Vždy však bude zřejmě právo EU trvat na tom, aby se veřejné orgány chovaly při udělování podpor jako tržní investor, případně s přihlédnutím k balancujícímu stylu judikátu *Bosman*<sup>129</sup> i v kombinaci s čl. 165 SFEU.

<sup>126</sup> Aby však bylo evropské právo hospodářské soutěže porušeno platovým stropem, muselo by dojít k vlivu na obchod mezi členskými státy EU, viz příklad hokejové extraligy v příspěvku HAMERNÍK, P. O uzavření Extraligy ledního hokeje a vstupním poplatku do této soutěže ve světle rozsudku Evropského soudního dvora Meca-Medina a Majcen. Jurisprudence. 2007, č. 4, s. 18–22.

<sup>127</sup> Např. SA.29769, odst. 74.

<sup>128</sup> K výhodám a nevýhodám režimu Pokynů Komise, viz VAN MAREN, O. *Bailing out your local football club: The Willem II and MVV State Aid decisions as blueprint for future rescue aid (Part 2)*. 29. 8. 2016. Dostupné z: <<http://www.asser.nl/SportsLaw/Blog/post/bailing-out-your-local-football-club-the-willem-ii-and-mvv-state-aid-decisions-as-blueprint-for-future-rescue-aid-part-2>>.

<sup>129</sup> Jak již bylo zmíněno v úvodu, v judikátu *Bosman* vidíme paralelu s aplikací pravidla rozumu, který by snad mohl být také aplikován u veřejných podpor do sportu. Podobně i Generální Advokát Warner v případě C-36/74 *Walrave and Koch v. Union Cycliste Internationale*, ECLI: EU:C:1974:140, kde cyklisté napadali regulaci Světové cyklistické unie (UCI) o složení národních týmů ve světě volného pohybu osob. Warner zřejmě jako bývalý příslušník armády chtěl v historicky prvním rozsudku Evropského soudního dvora, nyní SDEU, o vztahu evropského práva a sportu rozumně improvizovat a vyhodnotit, zda sportovní asociace porušují evropské právo. Warner tehdy aplikoval test všetečného tazatele, respektive selský rozum (*Officious bystander test*). Touto metodou zjišťoval skutečnou vůli smluvních stran, když věci dostatečně samozřejmé výslovně do textu smluv neuvádějí, tzn. v tomto případě tedy vůli autorů evropské integrace, zda tehdy zamýšleli, aby evropské právo řešilo složení národních týmů, což byl obsah sporu v kauze *Walrave*. Více k pojmu *Officious bystander* např. MACDONALD, E. – ATKINS, R. *Koffmann and Macdonald's Law of Contract*. 8<sup>th</sup> edition. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 97.

## Control of State Aid to Professional Sport as an Example of Balancing Interests in the EU Law Periphery

Pavel Hamerník

***Abstract:** Specifics of sports sector are challenging for potential justification of state aid granted to professional sports clubs, which either fall into financial difficulties once they lost main sponsors or lost a possibility to obtain profit from transfer fees (clubs then ask their municipalities representatives or State to save their existence or participation in some particular competition). Another example of aid is by means of taxation or land exchanges. European Commission has initiated activity in supervising this area recently and thus this article deals with alternatives concerning conditions when it is possible, if at all, to grant state aid to professional clubs, when aid must be notified and when not. European Commission looks at sporting clubs as undertakings. This article first introduces elements of state aid and definition of undertaking. Then it continues with EU law dealing with this issue based on example of all Dutch and Spanish state aid cases decided in 2016 by European Commission which include above mentioned aspects (financial difficulties, taxation or land transfers). The article then evaluates possible legality of the state aid action to professional clubs.*

***Key words:** EU Law, sport, State aid, professional sport, European Commission, Netherlands, Spain*