

Jedním ze základních cílů Evropské unie¹ je vytvoření společného vnitřního trhu, jehož fungování by v ideálním případě nemělo být vůbec omezováno a mělo by být chráněno před jakýmkoliv narušením². Veřejná podpora, neboli podpůrná opatření ve prospěch určitého subjektu nebo výrobního odvětví vytvářející mezi podnikatelskými subjekty nerovné podmínky soutěže na vnitřním trhu, je však obecně považována za nežádoucí narušení vnitřního trhu. Smlouva o založení Evropského společenství (dále jen „SES“) proto již od samého vzniku v roce 1957 obsahuje do dnešního dne nezměněná základní pravidla poskytování veřejné podpory.

Komunitární právo však, jak by se na první pohled zdálo, veřejné podpory paušálně nezakazuje. Naopak pokud tyto splní předepsané podmínky, jsou nadále pokládány za legitimní prostředek hospodářské politiky členských států, které mají pomáhat kompenzovat selhání trhu. Z ekonomického vývoje nejen během procesu evropské integrace totiž vyplynulo, že svobodná hospodářská soutěž a volné působení trhu není všespasitelným prostředkem k ekonomické prosperitě každého jednotlivého regionu členského státu Společenství, kdy např. dostatečně neřeší problémy znevýhodněných zaostalejších oblastí majících právě při volném působení hospodářské soutěže podstatně horší perspektivu dostat se z nepříznivé ekonomické situace samy³.

Zvyšování nerovnováhy mezi regiony rozvinutými, plně profitujícími z otevřeného vnitřního trhu a regiony zaostalejšími pak hrozí dezintegrací Společenství, což by bylo v rozporu s jedním z dalších základních cílů Společenství – hospodářskou a sociální soudržností členských států Společenství. EU si je vědoma pramenícího ze sociální a ekonomické soudržnosti členských států a proto se snaží nerovnováhu mezi nimi vyrovnávat⁴ a to i výše zmíněnými normami upravujícími poskytování veřejných podpor.

Je zřejmé, že z hlediska svobodné hospodářské soutěže subjektů působících na vnitřním trhu může být i veřejná podpora směřující do znevýhodněných regionů vnímána jako rušivý element negativně zasahující do konkurenčního prostředí. V případě nekontrolovaného rozšíření regionální pomoci členskými státy by mohl být závažně narušen jeden ze zásadních principů evropské integrace. Vyváženost a posouzení úměrnosti podpory ve vztahu k obchodu v rámci Společenství je proto hlavním požadavkem při zkoumání oprávněnosti regionální veřejné podpory ze strany orgánů Společenství⁵.

ČR je od 1.5.2004 členem Evropské unie a od té doby je u nás právo evropských společenství právem přímo platným. Komunitární právo však bylo v určitém rozsahu závazné a ovlivňovalo český právní systém již na základě Evropské dohody⁶. Komunitární úprava veřejné podpory se stala nutným východiskem pro českou právní úpravu a proto je také v systematicke této diplomové práce řazena před právní úpravu českou. S ohledem na rozsáhlost problematiky veřejné podpory se dále blíže zaměřím na veřejnou podporu směřující do tzv. znevýhodněných regionů, a to především na podporu investic a podnikání.

Jak jsem uvedla výše, již od podepsání Evropské dohody byla komunitární úprava veřejných podpor závazná také pro ČR. Celé území naší republiky bylo zařazeno mezi regiony, které jsou díky svým problémům způsobilé pro příjem regionální veřejné podpory. ČR však možnost poskytovat veřejnou podporu formou investičních pobídek začala využívat až na sklonku devadesátých let, a to díky negativním důsledkům ekonomické recese způsobené útlumem českého průmyslu. Tehdejší vláda premiéra Tošovského změnila kurs dosavadních vlád vůči regionální investiční podpoře a vzhledem k absenci silného domácího kapitálu si uvědomila nutnost přilákání strategických zahraničních investorů.

ČR byla v devadesátých letech vnímána zahraniční investorskou veřejností jako zajímavá lokace pro potenciální investice. Důvody výhodnější pozice v porovnání s dalšími zeměmi střední a východní Evropy byly spatřovány v relativně vyšší ekonomické úrovni, kvalifikovanosti pracovní síly, nízké míře inflace a v neposlední řadě výhodné geografické poloze (blízkost vyspělého trhu Západní Evropy dodnes sehrává klíčovou roli)⁷. Přesto jsme v objemu přílivu zahraničních investic ve srovnání s ostatními postkomunistickými zeměmi po většinu

devadesátých let dosahovali podstatně horších výsledků a teprve se zavedením systému investiční veřejné podpory se objem zahraničních investic začal zvyšovat⁸.

Téma veřejné podpory je velmi komplexní a posouzení jejích kladů a záporů není jednoduše černobílé. Mezi širokou odbornou ekonomickou i politickou veřejností jsou často vedeny velmi vyhraněné diskuse o vhodnosti a oprávněnosti veřejné podpory. Odborná, převážně ekonomická literatura⁹ se shoduje na tom, že veřejná podpora investic (investiční pobídky) je selektivní dotace státu, která ovlivňuje alokaci zdrojů na trhu, a tím trh deformuje. Nepodává však jednoznačnou odpověď na otázku, zda je tento druh veřejné podpory prospěšný či škodlivý. Názorový střet mezi zastánci liberalismu a intervencionismu, tj. mezi příznivci volné hospodářské soutěže a solidarity se dlouhodobě odehrává nejen na úrovni Společenství či v ČR, ale celosvětově. Pro ukázkou názoru liberálního smýšlení uvádím jedny z mnoha citátů současného ministra průmyslu a obchodu Martina Římana, zarytého odpůrce veřejné podpory ve formě investičních pobídek: "Investiční pobídky vytvářejí nerovnost na trhu. Podpořené firmy vytlačují konkurenty. Rozjednané žádosti o pobídky jsem ochoten se skřípěním zubů schválit, s novými ale nepočítám"¹⁰. "Česká ekonomika dlouhodobě roste především díky výhodné geografické poloze, slušné infrastruktuře, stabilnímu politickému rámci a ukázněné, trénované a levné pracovní síle. Za nejlepší pobídku pro všechny podnikatele považuji snížení daní a omezení byrokratické zátěže."¹¹ V současné době je přínos stávajícího systému veřejné podpory investic v ČR více zpochybňován, a to nejen vládními činiteli, ale i některými českými ekonomy¹². Mimo jiné i výše zmíněná změna vládní politiky přispěla k mému rozhodnutí zabývat se blíže veřejnou podporou, respektive právní úpravou investiční veřejné podpory a na toto téma zpracovat diplomovou práci.

Cílem této diplomové práce však rozhodně není ekonomické zhodnocení systému regionální veřejné podpory, ačkoliv si s ohledem na zvolené téma nelze neuvědomit, že právě ekonomické názory a teorie jsou východiskem pro právní úpravu jak českou, tak i komunitární. Účelem této práce je právní posouzení vývoje veřejné podpory, především pak regionální investiční podpory v ČR na pozadí práva komunitárního, a to od počátku systému investičních pobídek, přes zásadní legislativní úpravy, až po ještě čerstvé změny učiněné v letošním roce. Budu sledovat kompatibilitu české a komunitární úpravy, ukážu prioritní zaměření regionální veřejné podpory na třech národních programech veřejné podpory – Zákonu o investičních pobídkách, Programu na podporu tvorby nových pracovních míst v regionech nejvíce postižených nezaměstnaností, Programu pro podporu technologických center a center strategických služeb a nastíním i stručnou perspektivu do budoucna.